

Åtgärder för ett längre arbetsliv

Slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:25

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Versioner: Slutbetänkandet utges också som Lättlästversion och Daisy.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23924-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ulf Kristersson

Regeringen beslutade den 14 april 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2011:34). Den 12 januari 2012 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2012:1). Den 30 augusti 2012 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2012:86).

Till särskild utredare förordnades den 14 april 2011 departementsrådet Ingemar Eriksson.

Som experter i utredningen förordnades den 1 september 2012 departementssekreteraren Linnéa Blommé, enhetschefen Gudrun Ehnsson, rättssakkunnige Johanna Gokall, kanslirådet Helena Johnsson, ämnesrådet Elisabeth Lane, verksamhetsutvecklaren Anders Lidsle, professorn Jonas Malmberg, verksjuristen Maria Norberg (till och med den 31 oktober 2012), analytikern Hans Olsson, ämnesrådet Stefan Oscarson, departementssekreteraren Olle Rosén, kanslirådet Kristian Seth, avdelningschefen Ywonne Strempl, professorn Magnus Svartengren, professorn Eva Vingård, ämnesrådet Arvid Wallgren samt kanslirådet Marie Åkhagen.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 5 september 2011 departementssekreteraren Anna Hessel (till och med den 1 maj 2012), från och med den 1 oktober 2011 utredaren Viktoria Bergström, från och med den 1 april 2012 kanslirådet Olle Sundberg (till och med den 31 juni 2012), från och med den 16 april 2012 ämnesrådet Eeva Seppälä och från och med den 1 november 2012 verksjuristen Maria Norberg.

Utredningen lämnade den 19 april 2012 delbetänkandet Längre liv, längre arbetsliv(SOU 2012:28).

Utredningen överlämnar härmed sitt huvudbetänkande Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25). Eeva Seppälä har varit huvudansvarig för arbetet med huvudbetänkandet.

Stockholm i april 2013

Ingemar Eriksson

/Eeva Seppälä
Viktoria Bergström
Maria Norberg

Innehåll

Ordlista	15
Sammanfattning	23
Summary	39
1 Författningsförslag	57
2 Uppdraget och dess genomförande	93
2.1 Uppdraget.....	93
2.2 Arbetet.....	93
2.3 Delbetänkandet och remissynpunkterna.....	95
2.3.1 Delbetänkandets innehåll.....	95
2.3.2 Remissvaren	98
2.4 Slutbetänkandet.....	99
2.4.1 Vad ska och kan utredningens förslag omfatta?	99
2.5 Viktiga statliga utredningar	100
2.5.1 Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering.....	100
2.5.2 Utredningen om översyn av regleringen av tjänstepension samt beskattning av livförsäkringsföretag.....	100
2.5.3 Parlamentariska socialförsäkringsutredningen	101

2.5.4	Arbetsgruppen för översyn av regler och tillämpning av bl.a. bilstöd och handikappersättning.....	101
2.6	Essäer och underlagsrapporter	102
3	Bakgrund.....	105
3.1	Arbetsmiljö	105
3.2	Åldersdiskriminering	106
3.3	Studiestöd	108
3.4	Det allmänna pensionssystemet	108
3.4.1	Intjänande av inkomstpension	109
3.4.2	Uttag av inkomstpension	110
3.4.3	Premiepension.....	111
3.4.4	Garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.....	112
3.5	Övriga socialförsäkringar och ersättningar vid arbetslöshet.....	114
3.6	Anställningsskydd.....	114
3.7	Internationella överenskommelser, EU-rätten m.m.	116
3.7.1	Pensionssystemet.....	116
3.7.2	Mänskliga rättigheter och regler mot diskriminering m.m.....	117
3.7.3	Arbetsrätt	118
3.7.4	Särskilt om tre ILO-konventioner.....	119
3.7.5	Åtgärder för längre arbetsliv i andra länder.....	120
4	Några grundläggande utgångspunkter	123
4.1	Inledning.....	123
4.2	Begreppet äldre.....	123
4.3	Utvecklingen är inte uthållig – åtgärder behövs.....	124
4.4	Synen på äldre arbetstagare är otidsenlig.....	127
4.5	Myten att äldre tränger ut unga från arbetsmarknaden	132

4.5.1	Flera perspektiv på skillnader i medellivslängd.....	133
5	Allmänna överväganden	147
5.1	Ett brett paket med åtgärder som förstärker varandra	147
5.2	Åtgärder i arbetslivet	150
5.2.1	Förstärkta insatser för bättre arbetsmiljö	150
5.2.2	Förstärkt skydd för att motverka åldersdiskriminering	155
5.2.3	Underhålla och utveckla de äldres kompetens.....	157
5.2.4	Trepartssamtal om tjänstepensioner.....	163
5.2.5	Ökade möjligheter till flexibel arbetstid	165
5.3	Ökade informationsinsatser	167
5.4	Pensionsrelaterade åldersgränser och åldersgränser i angränsande system	170
5.4.1	Ökad flexibilitet i pensionssystemet	170
5.4.2	Tydligt alternativ i socialförsäkringsbalken till dem som inte kan eller vill välja	172
5.4.3	Åldern när inkomstrelaterad ålderspension tidigast kan lämnas.....	178
5.4.4	Åldersgränserna för pensionssystemets grundskydd anpassas till medellivslängden	180
5.4.5	Åldersgränserna i närliggande system synkroniseras	182
5.4.6	Anställningsskyddet för äldre	185
5.4.7	Åldersregler i skattesystemet.....	187
5.5	Genomförandetid.....	191
5.6	Övriga frågor	192
5.6.1	Alternativa förändringar i pensionssystemet	192
5.6.2	En arbetsskadeförsäkring som verkar förebyggande.....	193
5.6.3	Effektivare rehabilitering	194
5.6.4	Satsningar på företagshälsovård	196

6	Åtgärder för bättre arbetsmiljö	199
6.1	Utredningens arbete med förslagen	200
6.2	Utgångspunkter.....	201
6.3	Förstärkta resurser till Arbetsmiljöverket	203
6.3.1	Arbetsmiljöinsatser för att förebygga tidigt utträde från arbetsmarknaden	203
6.3.2	Ett nytt urvalskriterium för tillsyn	204
6.3.3	Arbetsmiljöverkets arbete med positiva indikatorer	205
6.3.4	Program för information om äldres förutsättningar att arbeta längre.....	206
6.3.5	Förstärkta resurser till det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM)	208
6.3.6	Behov av att förstärka det kunskapsförmedlande arbetet	209
6.3.7	Företagshälsovårdens kunskapsutveckling.....	210
6.4	Förstärkta resurser till forskning, utvärdering och utbildning.....	210
6.4.1	Förbättrad statistik	210
6.4.2	En utvärderingsfunktion inom arbetsmiljöområdet	212
6.4.3	Förstärkta insatser för interventionsstudier.....	213
6.4.4	Förstärkta insatser för skyddsombud.....	214
6.4.5	Arbetsmiljö i utbildningen	215
7	Åtgärder för att motverka åldersdiskriminering	217
7.1	Utredningens fortsatta arbete	217
7.1.1	Diskriminering	217
7.1.2	Internationell utblick	219
7.1.3	Rapporter, forskning m.m.	220
7.1.4	Diskrimineringsombudsmannens verksamhet	221
7.1.5	Arbetsdomstolens domar	223
7.1.6	Synpunkter från Diskrimineringsombudsmannen och arbetsmarknadens parter	224
7.1.7	Utredningens slutsatser	225
7.2	Starkare skydd mot åldersdiskriminering m.m.....	225
7.2.1	Uppföljning och analys.....	225

7.2.2	Diskrimineringslagstiftningen	226
7.2.3	Olikheter i lagar, regler och avtal som gäller behandlingen av äldre och begränsande regler m.m.....	228
7.2.4	Ett angeläget forskningsområde	229
8	Ökade möjligheter till kompetensutveckling	231
8.1	Utökade möjligheter till studielån	232
8.2	Särskilt förstärkningsbidrag	235
8.3	Vuxenutbildning med fokus på ett längre arbetsliv	236
8.4	Arbetsmarknadsutbildning och yrkesvägledning	236
9	Tjänstepensioner som bidrar till längre arbetsliv	239
9.1	Tjänstepensioner och utträdet från arbetslivet	239
9.2	Skattegynnade sparande i tjänstepensioner.....	241
9.3	Tjänstepensionernas ekonomiska incitament	243
9.4	Omställning i stället för pension	245
9.5	Trepartssamtal om längre arbetsliv	247
9.5.1	Frågeställningar för fortsatta samtal.....	248
9.5.2	Justeringar via skattelagstiftningen	254
10	Ökade informationsinsatser	257
10.1	Stora informationssatsningar	257
10.2	Resultaten av informationsverksamheten	260
10.3	Hur påverkar informationen arbetsutbud och pensionering	263
10.4	Åtgärder för bättre pensionsinformation	265
11	Riktåldern för pension	273
11.1	Riktåldern för pension – ett icke-valsalternativ för pensioneringstidpunkt	273

11.2	Revision av SCB:s beräkningar av livslängdsstatistik behövs	285
12	Åldersgränser i inkomstpensionssystemet	287
12.1	Åldern när inkomstrelaterad ålderspension tidigast kan lämnas höjs.....	287
12.2	Ändringar av bestämmelserna om arvsvinster	293
12.3	Anpassning av övriga åldersgränser i inkomstpensionssystemet till riktåldern.....	295
13	Grundskyddet i ålderspensionssystemet	299
13.1	Åldersgränser för rätt till garantipension och bostadstillägg anknyts till riktåldern.....	299
13.2	Tidigt eller uppskjutet uttag av pension	303
13.3	Försäkringstid.....	304
14	Nya villkor för arbete efter 67 år	307
14.1	Skäl för förslag och bedömning.....	307
14.1.1	Gällande regler	307
14.1.2	Arbetstagare som kan och vill bör ha rätt att arbeta till 69 års ålder	308
14.1.3	Saklig grund för uppsägning.....	315
14.1.4	Uppsägning eller skriftligt besked	316
14.2	Uppföljning och analys.....	317
15	Åldersgränser i kringliggande system	319
15.1	Inledning.....	319
15.2	Efterlevandepensioner.....	320
15.3	Sjukpenning	322
15.4	SJI-skyddet.....	324
15.5	Sjukersättning	327

15.6	Äldreförsörjningsstöd	329
15.7	Rehabiliteringsersättning.....	329
15.8	Arbetskadeföränta	330
15.9	Förmåner till personer med viss funktionsnedsättning.....	332
15.9.1	Assistansersättning	333
15.9.2	Bidrag till arbetshjälpmedel.....	336
15.9.3	Bilstöd	336
15.9.4	Handikappersättning.....	339
15.10	Pensionsmyndighetens utredningsskyldighet.....	340
16	Anpassning av åldersreglerna i andra pensionsrelaterade system	343
16.1	Arbetslöshetsförsäkringen	343
16.2	Ekonomiskt bistånd.....	348
16.3	Fastighetsavgift, inkomstskatt och sociala avgifter	349
16.3.1	Kommunal fastighetsavgift	349
16.3.2	Inkomstskatter.....	350
16.3.3	Sociala avgifter	352
16.4	Arbetsmarknadspolitiska program	353
16.5	Några ytterligare pensionsrelaterade åldersgränser	354
16.6	Behov av att anpassa fler regelsystem	354
17	Avdrag vid pensionsavsättningar, 55-årsgränsen m.m... 357	
17.1	Gällande regler m.m.....	357
17.1.1	Skatteregler för pensionsförsäkring	357
17.1.2	Begreppet pensionsförsäkring	360
17.1.3	Avtals- och försäkringsavtalsregler	360
17.1.4	Arbetsrättsliga regler	362

17.1.5 Kollektivavtalsgrundad tjänstepensionsförsäkring och annan tjänstepension	362
17.1.6 Tjänstepensionsavtalen är förmånsbestämda eller premiebestämda.....	363
17.2 Tidiga uttag av tjänstepension och privatpension	364
17.3 Avdrag vid pensionsavsättningar, 55-årsgränsen.....	367
17.3.1 Utredningens skäl för förslagen.....	367
17.3.2 Sammanfattande förslag.....	379
17.4 Alternativt förslag	379
17.5 Dispens m.m.	380
17.6 Vissa övriga anpassningar.....	381
18 Längre arbetsliv ger bättre pension för låginkomsttagare	385
19 Uppföljning och utvärdering.....	391
19.1 Bristande kunskapsunderlag	391
19.2 Nya satsningar på kunskapsbildning.....	392
19.3 Expertgrupp för uppföljning och utvärdering.....	393
20 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	395
20.1 Inledning.....	395
20.2 Socialförsäkringsbalken	397
20.3 Lagen (1982:80) om anställningsskydd.....	399
20.4 Inkomstskattelagen	400
20.5 Studiestöd	401
21 Konsekvenser av förslagen	403
21.1 Inledning.....	403
21.2 Ett hållbart samhälle.....	404

21.3	Effekter på arbetsmarknaden, den ekonomiska tillväxten och lönebildningen.....	407
21.4	Det allmänna pensionssystemet	409
21.5	Konsekvenser för den offentliga sektorns finanser	411
21.6	Skattemässiga konsekvenser för individen m.m.....	422
21.7	Effekter på ålderspensionen	422
21.8	Fördelningseffekter av längre arbetsliv.....	428
21.9	Jämställdhet.....	432
21.10	Konsekvenser för företagen	435
21.11	Arbetsmarknadens parter och pensionsförvaltningen	436
21.12	Folkhälsan och ohälsan.....	437
21.13	Konsekvenser för offentlig verksamhet.....	438
21.13.1	Pensionsmyndigheten	438
21.13.2	Försäkringskassan.....	438
21.13.3	Skatteverket	439
21.13.4	Diskrimineringsombudsmannen	440
21.14	Domstolarna.....	440
21.15	EU och internationella åtaganden.....	440
21.16	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen	443
21.17	Övriga konsekvenser.....	444
22	Författningskommentar	445
22.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	445
22.2	Förslag till lag om ändring i lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	469
22.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd.....	472

22.4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	475
22.5 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	476

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv (dir.2011:34)	483
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv (dir.2012:1)	493
Bilaga 3 Tilläggsdirektiv (dir.2012:86)	495
Bilaga 4 Förteckning över deltagare i referensgruppen, förordnade experter, utredningens publikationer m.m.	499

Ordlista

Den allmänna pensionen

Sveriges allmänna pensionssystem. Den allmänna pensionen består av inkomstpension, premiepension och garanti-pension. Inkomstpension kan även innefatta tilläggs-pension.

Allmän pensionsavgift

Den del av pensionsavgiften, 7 procent av inkomsten upp till avgiftstaket, som den försäkrade betalar själv tillsammans med preliminärskatten.

AP-fonderna

Juridiskt och administrativt består fördelningssystemets buffertfond av fem olika fonder; Första, Andra, Tredje, Fjärde och Sjätte Allmänna Pensionsfonden.

Arvsvinst

Avlidna personers pensionsbehållning eller premiepensionskapital som ärvs av övriga försäkrades.

ATP

Se tilläggspension.

Avgiftsbestämt pensionssystem

Pensionssystem där pensionsrätten i kronor tillgodoräknas med samma belopp som den pensionsavgift som betalats av eller för individen.

Avgiftsinkomst

Summan av de pensionsavgifter som betalas till fördelningssystemet under ett år.

Avgiftstak

8,07 inkomstbasbelopp. Allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift betalas på inkomster upp till avgiftstaket. Ålderspensionsavgift betalas på hela inkomsten, men den del av avgiften som utgår på inkomstdelar över avgiftstaket tillfaller inte pensionssystemet utan staten.

Avgiftstillgång

Värdet av avgiftsflödet till inkomstpensionen.

Avgiftsunderlag

De inkomster och belopp som pensionsavgift ska betalas för. Huvudsakligen förvärvsinkomster, men också ersättningar från socialförsäkringen som exempelvis sjukpenning och arbetslöshetsersättning samt pensionsgrundande belopp.

Balansering

Metod för att via indexeringen av pensionskulden för inkomstpension (pensionsbehållning och utgående pensioner) säkerställa att försäkringens utgifter inte överstiger dess inkomster.

Balanseringen

Aktiveras om balanstalet faller under 1,0000 dvs. då pensionskulden är större än systemets tillgångar.

Balansindex

När balanseringen är aktiv indexeras pensionsbehållningar och pensioner med förändringen i ett balansindex i stället för inkomstindex. Förändringar i balansindex är beroende av förändringen i inkomstindex och balanstalets storlek.

Balanstal

Fördelningssystemets tillgångar dvs. avgiftstillgång och buffertfond, dividerat med systemets pensionskulda.

Bostadstillägg

Bostadstillägg är ett skattefritt inkomstprövat tillägg till ålderspensionen. Bostadstillägg är maximalt 93 procent av bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 5 000 kronor för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift.

Buffertfond

Hanterar periodiska skillnader mellan pensionsavgifter och pensionsutgifter i ett fördelningssystem. Buffertfonden i den allmänna pensionen består av fem olika fonder: Första- Fjärde och Sjätte AP-fonderna.

Delningstal

Tal som speglar den beräknade återstående livslängden vid pensioneringstillfället med beaktande av den ränta som tillgodoräknas pensionen. Vid beräkningen av den årliga inkomst- respektive premiepensionen divideras individens pensionsbehållning respektive premiepensionskapital vid pensioneringstillfället med ett delningstal.

Faktisk pensionsålder

Den åldern när människor i genomsnitt har lämnat arbetsmarknaden.

Flexibel utträdesålder

Spannet mellan den tidigaste åldern för uttag av allmän ålderspension som är 61 år och åldersgränsen för rätt att stanna kvar i sin anställning som är 67 år.

Fondstyrka

Buffertfondens storlek i kronor vid utgången av ett år dividerad med samma års pensionsutbetalningar. Ett mått på buffertfondens storlek i förhållande till betalningsströmmen.

Fondtillgång

Värdet av tillgångarna vid utgången av fastställelseåret.

Följsamhetsindexering

Omräkningen av pensioner med förändring i inkomstindex eller balansindex varvid indexförändringen reduceras med den ränta om 1,6 procent som tillgodoräknats i delningstalet.

Fördelningssystem

System där krav saknas på att pensionsskulden ska motsvaras av fonderade tillgångar av en viss storlek. Ofta beskrivs fördelningssystem som system där avgiftsinkomsterna direkt används för att finansiera pensionsutgifterna. Denna beskrivning är inte helt korrekt i fördelningssystem med buffertfond.

Förmånsbestämt pensionssystem

Pensionssystem där den finansiella risken, som kommer av att avkastningen på systemets tillgångar respektive dödligheten varierar över tiden, bärs av försäkringsgivaren. I ett nationellt pensionssystem är försäkringsgivaren lika med skattebetalarna, vilket innebär att avgiften/skatten till systemet kan komma att variera. Pensionen är i förväg bestämd till ett visst belopp eller till en viss nivå av exempelvis slutlön eller medelinkomst.

Garantipension

Ett grundskydd för den som haft låg eller ingen inkomst. Garantipensionen är en utfyllnad till den inkomstgrundade pensionen.

Indexering

Omräkningen av pensionsbehållningar med förändringen i inkomstindex, eller balansindex, respektive omräkningen av pensioner genom följsamhetsindexering.

Inkomstbasbelopp

Basbelopp som räknas om varje år med förändringen i inkomstindex. Inkomstbasbeloppet används främst för att beräkna avgifts- och intjänandetaket.

Inkomstgrundad ålderspension

Inkomst- och tilläggspension samt premiepension.

Inkomstindex

Förändringen i inkomstindex visar genomsnittsinkomstens utveckling. Med inkomst avses här pensionsgrundande inkomst utan takbegränsning, men efter avdrag för allmän pensionsavgift.

Inkomstpension

Del av den inkomstgrundade ålderspensionen som grundar sig på 16 procent av pensionsunderlaget.

Intjänandetak

7,5 inkomstbasbelopp. Den högsta inkomst, efter avdrag för allmän pensionsavgift, som pensionsrätt tillgodoräknas för.

Intjänandetid

Speglar skillnaden i år mellan förväntad genomsnittlig intjänandeålder och genomsnittlig pensionsålder.

Medellivslängd

Den genomsnittliga återstående livslängden vid födelsen eller vid en viss ålder

Medelpensionsålder

Den genomsnittliga åldern för uttag av allmän ålderspension

Pensionsbehållning

Summan av fastställda pensionsrätter för inkomstpension som årligen omräknats med hänsyn till inkomstindex (eller balansindex), arvsvinster och administrationsavgifter.

Pensionsgrundande belopp

Underlag för tillgodoräknande av pensionsrätt som inte bygger på någon faktisk inkomst. Pensionsgrundande belopp kan tillgodoräknas för sjuk- eller aktivitetsersättning, år med små barn (barnår), studier och plikttjänst.

Pensionsgrundande inkomst

Den inkomst som, tillsammans med pensionsgrundande belopp, används för att räkna ut den försäkrades pensionsrätt.

Pensionspoäng

Används för beräkning av tilläggspension.

Pensionsrätt

Pensionsrätten är 18,5 procent av pensionsunderlaget, lika stor som den sammanlagda pensionsavgiften som tillfaller pensionssystemet. Pensionsrätten ökar pensionsbehållningen respektive premiepensionskapitalet.

Pensionsskuld

Pensionsåtagandet vid utgången av varje år. Pensionsskulden till förvärvsaktiva avseende inkomstpension beräknas som summan av alla individers pensionsbehållningar.

Pensionsunderlag

Summan av pensionsgrundande inkomster och pensionsgrundande belopp, dock högst upp till intjänandetaket.

Premiepension

Del av den inkomstgrundade ålderspensionen som är utformad som ett fonderat system.

Prisbasbelopp

Ett belopp som bland annat används för att beräkna garantipension.

Riktålder för pension

Utredningens förslag till ett nytt lagstadgat åldersbegrepp. Riktåldern skrivs om med hänsyn till medellivslängdens utveckling. Flera av de gällande åldersreglerna i pensionsystemet och i andra närliggande försäkringar föreslås anknytas till riktåldern. Detta gäller exempelvis åldersgränsen för garantipension och när inkomstpension tidigast kan tas ut.

Statlig ålderspensionsavgift

Pensionsavgift som betalas av staten på socialförsäkringsersättningar.

Särskilt bostadstillägg

Särskilt bostadstillägg kan betalas ut till den som har bostadstillägg.

Tidigt uttag av pension

När uttaget av pension görs före 65 års ålder

Tilläggs pension

Motsvarar tidigare ATP plus folkpension och utbetalas till personer födda före 1938. För personer födda 1938–1953 betalas ett visst antal tjugondelar av den inkomstgrundade pensionen ut i form av tilläggs pension och resterande antal tjugondelar i form av inkomstpension och premiepension. Antalet tjugondelar bestäms av födelseåret.

Tjänstepension

Pension som är hänförlig till en tidigare anställning. Den vanligaste är avtalspension enligt kollektivavtal. Tjänstepension kan också vara en överenskommelse mellan arbetsgivare och den anställde.

Uppskjutet uttag

När uttaget av pension skjuts upp till efter 65 års ålder.. .

Utträdesålder

Åldern när man lämnar arbetsmarknaden.

Ålderspensionsavgift

Betalas av arbetsgivaren via arbetsgivaravgiften och av egenföretagare via egenavgiften. Ålderspensionsavgiften är 10,21 procent.

Återstående medellivslängd

Den genomsnittliga återstående livslängden vid en viss ålder.

Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstöd är en inkomstprövad förmån som i likhet med bostadstillägget är beroende av den sökandes bostadskostnad och inkomst.

Källa: Orange Rapport Pensionssystemets Årsredovisning 2011, Pensionsmyndigheten och Pensionsåldersutredningen.

Sammanfattning

Pensionsreformen, generösa skatteregler, stora informationsinsatser m.m. förväntades leda till att äldre arbetar längre i takt med att medellivslängden ökar. Trots vissa positiva tendenser i de äldres sysselsättning är förändringarna blygsamma. Sverige har fortfarande en de facto normal pensionsålder på 65 år. Antalet arbetade timmar ökar bland äldre, men mycket långsamt.

Det är inte uthålligt. När vi lever längre måste vi arbeta längre, annars blir pensionsnivåerna för låga, försörjningsbördan orimlig och välfärdens finansiering hotas.

Allt fler äldre har goda förutsättningar för ett längre arbetsliv. Fler och fler vill också arbeta längre, men möter olika hinder i regelsystem, avtal och i arbetslivet. Utredningen föreslår därför ett flertal åtgärder som omfattar insatser för att förbättra arbetsmiljön, för att stärka de äldres möjligheter att bevara och utveckla sin kompetens, öka informationen, förstärka de ekonomiska incitamenten, motverka åldersdiskriminering osv.

Dessa åtgärder kommer att bidra till en högre faktisk pensionsålder. Flera av dessa åtgärder verkar emellertid först på sikt och andra kan förväntas ha en måttlig effekt.

Den faktiska pensionsåldern och antalet arbetade timmar bland äldre behöver dock höjas redan på kort sikt. Annars kan problemen förvärras relativt snabbt när det gäller såväl förtroendet för pensionssystemet som finansieringen av välfärden. De äldres arbetsutbud kan påverkas tillräckligt och omedelbart endast genom åtgärder som påverkar dagens åldersgränser som i hög grad formar normerna för när man bör lämna arbetslivet.

Enligt utredningen bör det införas en *riktålder* för när man ska gå i pension. Riktåldern ska följa medellivslängden. Avsikten är att riktåldern blir ett tydligt icke-valsalternativ för pensionering för de som vill få en godtagbar pensionsnivå. Åldersgränserna i det

allmänna pensionssystemet och närliggande system bör anknyta till riktåldern. Detta innebär bl.a. följande:

- 61-årsgränsen för tidigaste uttag av ålderspension höjs till 62 år från och med 2015 och enligt nuvarande prognoser till 63 år från och med 2019.
- 65-årsgränsen för garantipension, sjukersättning m.fl. förmåner höjs till 66 år från och med 2019, allt enligt nuvarande prognoser.
- LAS-åldern höjs från 67 till 69 år från och med 2016.
- 55-årsgränsen för att börja ta ut tjänstepensioner och privata pensioner höjs till 62 år från och med 2017.

Arbetslinjen behövs, också för äldre

Fortfarande anser många att en tidig pensionering, eller senast vid 65 år, höjer välfärden. Värderingarna bygger till stor del på gamla föreställningar och myter.

Föreställningen är att äldre blir friskare, lyckligare och lever längre om man slutar att arbeta tidigt. Det finns dessutom fortfarande, även bland i övrigt bildade personer, en utbredd och cementerad föreställning att äldre bör ge plats till ungdomarna på arbetsmarknaden, bl.a. för att minska ungdomsarbetslösheten.

Utredningens analyser och underlagsrapporter pekar på att studier som är utformade för att söka fastställa orsakssamband inte ger något entydigt stöd för att tidig pensioneringen i genomsnitt förbättrar hälsan, minskar dödligheten eller höjer de äldres livskvalitet.

Varken ekonomisk teori eller empiri ger något stöd för att personer som fortsätter att arbeta tränger ut yngre från arbetsmarknaden.

Arbetet betyder så mycket mer än lönen, även för äldre. Ett meningsfullt arbete är viktigt för individens självbestämmande, vår upplevelse av livskvalitet och delaktighet. Att ha ett arbete handlar inte bara om försörjningen, utan handlar lika mycket om att vara en del av en arbetsgemenskap.

Tidiga pensioneringar kan betraktas som en historisk kvarleva som innebär ett slöseri med humankapital. Det är otidsenligt att välutbildade och friska personer i 60 års ålder permanent lämnar arbetsmarknaden med allmän pension, tjänstepension eller avgångs-

pension, inte sällan med villkor som gör det svårt att fortsätta att arbeta även om man skulle vilja.

Det är hög tid att systematiskt ompröva synen på pensionsåldern och genomföra en bred reform för längre arbetsliv, också för att förbättra välfärden för äldre.

Utvecklingen inte uthållig

Äldre blir allt friskare, smartare och mer välutbildade. De ekonomiska incitamenten att fortsätta att arbeta är generösa. Omfattande insatser genomförs för att informera om att man behöver arbeta längre när vi lever längre.

Trots detta tar cirka 80 procent ut sin pension vid 65 års ålder eller tidigare. Även om det finns vissa positiva tendenser ökar inte sysselsättningen bland personer i 60 års ålder och äldre i takt med den ökande medellivslängden. Nya analyser pekar på att föreställningen om 65 år som den normala pensionsåldern är fastare etablerad i Sverige än i andra länder, trots åtskilliga reformer i syfte att stimulera till ett längre arbetsliv.

Allt fler vill arbeta längre, men många kan uppenbarligen inte fortsätta att arbeta så länge som de egentligen vill på grund av olika hinder i regelsystem, avtal och i arbetslivet.

Utvecklingen är inte uthållig. Ett av de viktigaste motiven för reformer för ett längre arbetsliv är att medborgarna ska få större möjligheter att anpassa sitt arbete och sin pensionering till sina egna förutsättningar och önskemål.

Om inte arbetslivet förlängs kommer pensionsnivåerna efter hand att bli allt lägre, vilket undergräver förtroendet för pensionssystemet. Försörjningsbördan för dem som arbetar kommer att bli orimlig. Det blir svårt att upprätthålla en godtagbar standard i välfärden. Risken finns att det uppstår brist på arbetskraft i olika sektorer på arbetsmarknaden.

Längre arbetsliv och skillnaderna i medellivslängd

Trots genomgripande samhällsförändringar och ökande välstånd består eller växer skillnaderna i ohälsa och medellivslängd mellan olika socioekonomiska grupper. Utvecklingen är dock inte entydig. Hälsförbättringarna de senaste 25 åren har varit något starkare i

gruppen med kort utbildning än för dem med längre utbildning. Spridningen i livslängd har minskat dramatiskt och Sverige har en av de lägsta spridningarna av alla länder.

Det kan finnas en viss risk att åtgärder för ett längre arbetsliv kan bidra till att pensionssystemets omfördelande egenskaper försvagas. Välutbildade kan fortsätta att arbeta med höga löner, vilket ger högre pensionsnivåer under en längre tid som pensionär. Personer med lägre utbildning har ofta sämre arbetsförhållanden och lägre löner, de lämnar ofta arbetslivet tidigt och har en kortare medellivslängd.

En analys av nettoavkastningen i pensionssystemet under hela livet genomförs på utredningens uppdrag. Preliminära resultat visar att det även i Sverige finns ett negativt samband mellan livsinkomster och dödlighet, även om man tar hänsyn till andra faktorer. Det finns många egenskaper i pensionssystemet som utjämnar mellan personer med låga respektive höga livsinkomster. När allt färre dör i förtid och fler lever allt längre innebär det rimligen att de omfördelande egenskaperna i pensionssystemet förstärks. Effekterna av ett längre arbetsliv och skillnader i medellivslängd kan inte bedömas säkert på grundval av nuvarande kunskaper. Åtgärder för ett längre arbetsliv behöver följas noga genom vetenskapliga utvärderingar.

Stärk äldres förutsättningar och resurser att arbeta längre

Det viktigaste för att höja den faktiska pensionsåldern, dvs. utträdesåldern när de flesta i genomsnitt lämnar arbetslivet, är att minska antalet personer som tidigt slutar att försörja sig genom arbete, exempelvis till följd av nedsatt arbetsförmåga. Det behövs därför förstärkta insatser som kan öka förutsättningar och resurser för enskilda att arbeta längre.

Satsningar på arbetsmiljön

Det behövs ökade insatser för att minska antalet personer som inte kan arbeta ett helt arbetsliv. Trots förbättringar i arbetsmiljön är det fortfarande en betydande andel av alla arbetstagare som uppger sig ha slitsamma och enformiga arbeten och upplever brister i

arbetsmiljön. Mellan 20 och 30 procent av alla arbetstagare upplever fysiska arbetsmiljöproblem. Delvis nya arbetsmiljöproblem växer i omfattning, som stress och psykosocial press. Det finns skäl att anta att arbetsmiljöproblem i viss utsträckning bidrar till tidiga utträden från arbetslivet. Kunskaperna om detta behöver dock förstärkas. Enligt utredningen finns det behov av en bred och långsiktig satsning på arbetsmiljön.

- Arbetsmiljöverkets arbete förstärks bland annat vad gäller tillsyn och tillsynsutveckling, det systematiska arbetsmiljöarbetet, samt att återkommande rapportera om arbetsmiljöns utveckling.
- En kunskapssatsning för skyddsombud föreslås, och att grundläggande arbetsmiljökunskap ska ingå i vissa högskoleutbildningar.
- En ny funktion inrättas för forskning om samband mellan arbetsmiljö, hälsa och arbetsförmåga och för utvärdering av arbetsmiljöpolitiken.
- Resurser bör avsättas för interventionsstudier.

Fortsatta åtgärder mot åldersdiskriminering

Internationell forskning pekar på att en effektiv lagstiftning och tillämpning mot åldersdiskriminering har en positiv effekt på äldres sysselsättning. Forskningen i Sverige om åldersdiskrimineringen är begränsad. De få studier som finns pekar på att diskrimineringen av äldre i arbetslivet kan vara omfattande och t.o.m. kraftigare än diskriminering som har samband med etnicitet. Mer än var fjärde arbetstagare över 50 år uppger i enkäter att man har blivit diskriminerad på arbetsmarknaden på grund av ålder. Åtta av tio menar att deras ålder är ett hinder om de vill byta jobb. Utredningen bedömer att det finns behov av ett starkare skydd mot åldersdiskriminering och att följande åtgärder bör vidtas:

- Lagstiftning mot åldersdiskriminering förstärks.
- En översyn av diskrimineringslagen bör genomföras om några år i syfte att säkerställa att lagen fått fullt genomslag vad avser reglerna mot åldersdiskriminering.

- Läget när det gäller frågor som rör åldersdiskriminering bör regelbundet undersökas och rapporteras.
- Olikheter i lagar, regler och avtal som gäller behandlingen av äldre och åldersregler som styr mot pensionering bör kartläggas och följas upp.
- Forskningsinsats för ökad kunskap om frågor som rör åldersdiskriminering behövs.

Bättre villkor för äldre som vill uppgradera sin kompetens

Dagens äldre arbetskraft är alltmer välutbildad. Men dessa kunskaper kan med tiden bli omoderna om de inte uppgraderas. Det kan vara ekonomiskt svårt att ta ledigt och studera. Redan från 50 års ålder ställs många ofta utanför kompetensutveckling på jobbet. Det kan bidra till att deras prestationer efter hand inte motsvarar lönekostnaderna. Det medför i sin tur svårigheter för att behålla eller erhålla ett arbete, eller att byta arbetsuppgifter eller söka nya jobb. Enligt utredningen behövs följande åtgärder för att underhålla och utveckla kunskaper och kompetens under hela arbetslivet:

- Höjda åldersgränser och generösare villkor i studiestödet.
- Utveckling av kursutbudet anpassat till äldres efterfrågan.
- Resurser till Arbetsförmedlingen för karriärrådgivning till äldre.
- Ökade möjligheter till arbetsmarknadsutbildning för äldre.

Avtalade tjänstepensioner som bidrar till ett längre arbetsliv

Det avtalade tjänstepensionerna fyller en viktig funktion för att ge medborgarna en bra ekonomisk trygghet när de blir äldre.

Pensionsåldersutredningen bedömer att de förmånsbestämda tjänstepensionerna, som gäller för en lång tid framöver, spelar en central roll för de äldres arbetsutbud och pensionsbeteende. Tjänstepensionernas åldersregler och andra regler stimulerar till att lämna arbetslivet tidigt och försvårar att fortsätta att arbeta.

Det är arbetsmarknadens parter som träffar överenskommelser i kollektivavtal om villkoren i anställning. Parterna på arbetsmarknaden har en avgörande betydelse för de äldres möjligheter att arbeta längre. Utredningen anser att förutsättningen för framgångsrika

insatser för längre arbetsliv för äldre är att alla aktörer medverkar till de förändringar som behövs. Det är angeläget att de konstruktiva samtalen som utredningen har haft med experter och forskare om reglerna för och informationen om tjänstepensionerna fördjupas:

- Treparsamtal med arbetsmarknadens huvudorganisationer bör inledas.
- I samtalen bör systematiskt prövas hur de avtalade tjänstepensionerna och lagstiftningen avseende tjänstepensioner kan utvecklas för att bidra till ett längre arbetsliv.

Ökade möjligheter till flexibel arbetstid

En mer flexibel arbetstid anses kunna underlätta för äldre att arbeta längre. Ordinarie arbetsscheman kan upplevas krävande för äldre arbetstagare. För personer som har en nedsatt arbetsförmåga kan reducerad arbetstid vara ett bra alternativ till att ta ut pensionen tidigt och helt sluta att förvärvsarbeta. Många äldre svarar i Pensionsmyndighetens enkät att ökade möjligheter att arbeta deltid de sista åren före pensioneringen och därefter skulle öka deras intresse för ett längre arbetsliv.

Vissa grundläggande frågor om arbetstiden regleras i arbetstidslagen, ATL. Arbetstidsfrågor bestäms dock normalt i kollektivavtal på arbetsmarknaden. Den enskilde har vanligen inte rätt att begära flexibel arbetstid, men arbetsgivaren och arbetstagaren kan avtala särskilt om detta. Inom vissa avtalsområden finns möjligheter till delpension.

Enligt den kunskapsöversikt utredningen låtit göra råder inte någon enighet i forskningen om att flexibla arbetstider bidrar till att öka antalet arbetade timmar bland äldre. Det är därför inte lämpligt att överväga lagstiftning för rätt till flexibla arbetstider för äldre arbetstagare. Utredningen bedömer dock att frågan bör diskuteras vidare gemensamt mellan regeringen och huvudorganisationerna på arbetsmarknaden:

- Treparsamtal med arbetsmarknadens huvudorganisationer bör inledas.
- Hur kan avtalen och arbetstider m.m. och lagstiftningen om detta förändras för att ge äldre ökade möjligheter till flexibla arbetstider.

Informationen behöver utvecklas

Dagens pensionssystem innebär att den enskilde måste ta ett större ansvar för sin ekonomiska trygghet under ålderdomen. Det förutsätter att medborgarna i stora drag förstår sambanden mellan arbetsinkomsterna under livet, medellivslängden och pensionsnivån. Särskilt viktigt är det att fler begriper hur stora de ekonomiska fördelarna är av att arbeta längre och skjuta upp uttaget av pensionen.

Sverige har i ett internationellt perspektiv mycket höga ambitioner i informationsarbetet. Pensionsåldersutredningen bedömer att det trots detta behövs ytterligare åtgärder:

- Ny Internetportal för information om längre arbetsliv och pensionering.
- Uppdrag till Pensionsmyndigheten att höja kunskapsnivån om pensionssystemet bland personer som närmar sig pensionsåldern och regelbundet mäter kunskaperna.
- Minpension.se bör utvecklas så att människor som närmar sig pensionsåldern kan beräkna hur den disponibla inkomsten resten av livet påverkas av alternativa pensioneringsbeslut.
- Uppdrag och forskningsresurser till IFAU för att öka kunskaperna om hur pensionsinformation påverkar arbetsutbudet bland personer i 60 års ålder eller äldre.

Åldersgränserna behöver justeras

Det som bestämmer den faktiska pensionsåldern (utträdesåldern) är framför allt styrande och normerande regler i allmänna och avtalade pensioner och närallgande offentliga ersättningssystem. Utredningens förslag för att förstärka människors förutsättningar och resurser att arbeta längre kommer att bidra till en högre faktisk pensionsålder. Flera insatser verkar emellertid först på sikt och andra bör förväntas ha en måttlig effekt.

Den faktiska pensionsåldern och antalet arbetade timmar bland äldre behöver dock höjas redan på kort sikt. Annars kan problemen förvärras relativt snabbt när det gäller förtroendet för pensionssystemet och finansieringen av välfärden. De äldres arbetsutbud kan påverkas tillräckligt och omedelbart endast genom åtgärder som

påverkar de styrande åldersgränserna som också formar normerna för när man bör lämna arbetslivet.

Därför bör åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet och närliggande system justeras och automatiskt anpassas till en högre medellivslängd.

En riktålder för pension som följer medellivslängden

Inkomstpension och premiepension med en rörlig pensionsålder och livsinkomstprincipen ger möjlighet att tjäna in pensionsrätter oavsett ålder och stor frihet att kombinera arbete och pension. Det är en grundsten i pensionssystemet och ska värnas. Var och en kan anpassa utträdet från arbetslivet till egna förutsättningar och önskemål.

Utredningen anser dock att staten bör vara tydlig om vilken ålder för pensionering som ger en godtagbar pensionsnivå. Det bör därför införas en *riktålder för pension* i det allmänna pensionssystemet. Riktåldern är ett för den enskildes ekonomiska trygghet, samhälls-ekonomi och för pensionssystemet robust alternativ till pensioneringsålder:

- Ett icke-valsalternativ för de som inte kan eller vill analysera effekterna av olika pensioneringstidpunkter och fatta egna beslut.
- Styr åldersgränser i pensionssystemet och andra näraliggande försäkringssystem.
- Justeras årligen med medellivslängdens utveckling för personer i 65 års ålder.
- Beräknas från och med 2015, tillämpas från och med 2019.

61-årsgränsen för tidigt uttag av ålderspension höjs

Människor är i allmänhet närsynta i sina ekonomiska beslut. Det finns en risk att äldre väljer att pensionera sig tidigt för att man inte fullt ut förstår de privatekonomiska följderna på längre sikt. Många av dem som går i tidig pension upptäcker dock efter ett antal år som pensionär att deras inkomst är låg i förhållande till yngre personer och i relation till vad som behövs för att upprätthålla en godtagbar levnadsstandard.

Sedan pensionsreformen beslutades beräknas medellivslängden år 2014 ha ökat med 2,4 år. Åldersgränserna för den rörliga pensionsåldern bör anpassas till den ökade medellivslängden. Höjningen bör ske relativt skyndsamt för att finansiera offensiva satsningar på arbetsmiljön, kompetensutveckling m.m. Utredningen anser den lägsta åldersgränsen när ålderspension tidigast kan tas ut bör höjas redan 2015.

- 61-årsgränsen för pension höjs till 62 år från och med 2015.
- Åldersgränsen höjs därefter med riktåldern, enligt prognoser till 63 år, från och med 2019.

65-årsgränsen för garantipension knyts till riktåldern

Normen att äldre ska pensionera sig vid 65 års ålder upprätthålls av att 65-årsregler finns kvar i både allmänna och avtalade regelsystem. Ungefär 30 procent av alla nybeviljade pensionärer, hälften av alla kvinnor, har 65 års pensionsålder genom garantipensionen. Alla som får sin försörjning genom olika socialförsäkringar, som sjukersättning, sjukpenning, arbetslöshetsersättning osv., har i praktiken pensionsåldern 65 år. Dessutom har uppskattningsvis 70 procent av alla anställda avtalade tjänstepensioner och de betalas normalt ut automatiskt vid 65 års ålder.

Det är rimligt att allt fler medborgare arbetar längre när vi lever längre. Det skulle uppfattas orättvist att personer som arbetar heltid den största delen av livet ska arbeta längre på äldre dagar för att bl.a. finansiera allt fler pensionärsår för personer som arbetar deltid och/eller en kortare tid av livet. Det kommer också att efter hand uppstå för stora komplikationer i pensionssystemet om 65-årsgränsen för garantipension behålls samtidigt som andra åldersgränser höjs i takt med riktåldern. Utredningen anser att 65-årsnormen kan ändras endast om 65-årsgränsen för garantipension justeras:

- 65-årsgränsen för garantipension höjs med riktåldern, enligt prognoserna till 66 år, från och med 2019.
- Äldre bestämmelser bör dock gälla för garantipension för personer vars sjukersättning har beslutats för tid före 2019.

Garantipensionärer ska också tjäna på fortsatt arbete

De ekonomiska incitamenten att arbeta längre och skjuta upp uttaget av pension i det allmänna pensionssystemet inklusive effekter av skatter och bidrag är på det hela taget ändamålsenligt utformade. För personer med låga inkomstpensioner är emellertid incitamenten svaga att fortsätta att arbeta. Åtskilliga av dem skulle troligen vilja förbättra sin ekonomi genom fortsatt arbete. Av rättviseskäl bör det ekonomiska utbytet förstärkas också för personer med lägre pensionsnivåer:

- Inkomster intjänade efter 65 års åldern/riktåldern bör därför inte påverka garantipensionen eller bostadstillägget.
- Personer med färre än 40 bosättningsår bör få möjlighet ”arbeta ihop” flera försäkringsår efter 65 års ålder.

LAS-åldern höjs till 69 år

En arbetstagare har enligt lagen om anställningsskydd (LAS) rätt att kvarstå i anställningen med fullt anställningsskydd till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år.

De stora förbättringarna av de äldres hälsa, kognitiva förmåga och utbildning höjer succesivt den ålder då, baserad på bästa kunskap, naturligt åldrande i genomsnitt kan anses avsevärt sätta ned de äldres arbetsförmåga. Den ökade medellivslängden innebär att allt fler personer måste arbeta även efter 67 år för att få en godtagbar pension. En höjd åldersgräns kan bidra till att öka arbetsutbudet bland personer 67 år och äldre.

Det finns visserligen vissa risker med en höjd åldersgräns, exempelvis att arbetsgivare kan vara benägna att avsluta anställningen före 65-årsdagen för att undvika att få för många personer som fortsätter att arbeta till 69 år. Dessa och andra risker kan minskas om reglerna för uppsägning mildras. Enligt utredningen överväger fördelarna med en höjd åldersgräns i LAS:

- LAS-åldern 67 år höjs till 69 år från och med 2016.
- Åldersgränsen bör sedan anpassas till riktåldern.
- Om arbetsgivaren vill att arbetstagare som fyllt 69 år lämnar sin anställning bör arbetsgivaren ge arbetstagaren skriftligt besked

om detta minst en månad i förväg. Vid övergång av verksamhet bör dock uppsägning gälla.

- Lämplig myndighet bör få i uppdrag att följa upp effekterna av sloandet av reglerna om uppsägning.

Övriga åldersgränser bör följdändras

Åldersgränserna i närliggande sociala system är också viktiga komponenter i normbildningen kring när äldre anses bör lämna arbetslivet. När åldersgränserna i pensionssystemet successivt höjs är det nödvändigt att åldersgränserna för försäkringsskyddet för förvärvsarbetande följer med. Annars kan det uppstå egendomliga effekter när vissa system kopplas till riktåldern medan andra behåller 65-årsgränsen.

Utredningen föreslår att åldersgränser 65 år i socialförsäkringar och närliggande sociala förmåner i normalfallet justeras upp i takt med ökad medellivslängd. Åldersgränser 65 år i annan lagstiftning bör i särskild ordning anpassas till den ökade medellivslängden, om inte annat talar emot.

- Åldersgränsen för sjukersättning som nybeviljas fr.o.m. 2019 samt åldersgränsen för SGI, A-kassa, arbetsskadelivränta, sjukpenning i särskilda fall, äldreförsörjningsstöd och åldersgränsen för sociala avgifter bör anpassas till riktåldern, som enligt prognoserna beräknas till 66 år, från och med 2019.
- Äldre bestämmelser bör gälla för förmåner i form av sjukersättning och arbetsskadelivränta som beslutats respektive avser tid före 2019.
- Arbetshjälpmedel och förlängd arbetsskadelivränta bör anpassas till LAS-åldern.
- Fortsatt rätt till SGI-skydd, handikappersättning, bilstöd och A-kassa efter riktålderns inträde samt samordning mellan pension och A-kassa bör utredas vidare.
- Insatserna beträffande assistansersättning behöver följas upp innan en ändring kan övervägas.

55-årsgränsen i inkomstskattelagen höjs

Arbetsgivarnas kostnader för pensioner till anställda är avdragsgilla enligt inkomstskattelagen (IL) under förutsättning att pensionen inte betalas tidigare än vid 55 års ålder. Tjänstepensionsavtalen har därför vanligen 55 år som lägsta ålder för uttag av pension. Samma kvalifikationskrav gäller för privat pensionssparande.

55-årsgränsen i IL infördes 1951 när medellivslängden var mycket kortare, de flesta arbetstagare hade en låg utbildningsnivå, inträdesåldern i arbetlivet var lägre och kraven i arbetslivet annorlunda. De pensionsmedel som fonderas inom ramen för bestämmelserna i IL behandlas skattemässigt förmånligare än övrigt sparande. I dag finns enligt utredningen inga bärande motiv för att främja så tidiga utträden som vid 55 års ålder från arbetslivet. Det är dessutom få personer som faktiskt utnyttjar möjligheten att ta ut sin pension vid 55 års ålder. Åldersgränsen 55 år ger en fel signal till arbetsmarknaden, nu när fler äldre behöver arbeta längre. Utredningen föreslår att åldersgränsen höjs:

- 55-årsgränsen i inkomstskattelagen höjs till 62 år 2017.
- Försäkringsavtal som ingås och kollektivavtalsbundna försäkringsavtal som förnyas efter ikraftträdandet omfattas av de nya reglerna. Andra avtal och påbörjade utbetalningar undantas.

Förslagets konsekvenser

Förslagets effekter beror framför allt på i vilket arbetsmarknads-läge de genomförs. Utredningens bedömning utgår från en arbetsmarknad med balans i efterfrågan och utbud. Effekterna kan bli betydligt snabbare och större om åtgärderna genomförs samtidigt som Sverige återhämtar sig från de senaste årens ekonomiska nedgång.

Höjd pensionsålder förlänger arbetslivet

Utvärderingar av ändrad pensionsålder i andra länder pekar på att den genomsnittliga åldern för uttaget av ålderspension respektive andelen som stannar i arbetskraften höjs med 20–50 procent av pensionsåldershöjningen. Erfarenheterna visar också att en viss överströmning till andra socialförsäkringar kan inträffa. Med rimliga antaganden om effekter av höjda åldersgränser och överströmning

bedömer utredningen att förslagen kommer att påtagligt öka arbetsutbudet bland äldre:

- Antalet i arbetskraften i åldern 60–70 år bedöms öka med 40 000–50 000 personer år 2020.
- Försörjningsbördan, dvs. kvoten mellan antalet ej sysselsatta 15 år och äldre och antalet sysselsatta, beräknas stabiliseras på ca 0,8 kring år 2030.

Förbättrade offentliga finanser

Som följd av ett förlängt arbetsliv kommer redan på kort sikt de offentliga finanserna att förstärkas. En del av inkomsterna bör användas för att finansiera utredningens förslag till åtgärder för ett längre arbetsliv:

- De offentliga finanserna bedöms förstärkas med cirka 100 miljoner kronor år 2015 och 3 700 miljoner kronor år 2020 i medelalternativet.
- Den ökade sysselsättningen bland äldre beräknas ha utjämnande effekt på pensionssystemets balanstal åren 2018–2030.
- Kostnaderna för utredningens förslag om bättre arbetsmiljö, kompetens m.m. beräknas till cirka 200 miljoner kronor år 2015 och till 400 miljoner kronor år 2020.
- Kostnaderna för att förlänga rätten till sjukpenning, A-kassa m.fl. ersättningar beräknas till cirka 100 miljoner kronor år 2015 och till 2 300 miljoner kronor år 2020.
- Utredningen redovisar också effekterna i ett hög- respektive lågalternativ.

Konsekvenser för individerna

Det ökade sysselsättningen beräknas höja de disponibla inkomsterna bland personer 60–70 år med upp till 18 procent åren 2015–2019. Inkomstfördelningen bedöms utjämnas något till följd av att den ekonomiska standarden relativt sett höjs för äldre personer.

Typfallsberäkningar visar att höjd åldersgräns för sjukpenning och arbetslöshetsersättning kommer att förbättra den ekonomiska standarden för berörda personer efter pensioneringen.

Regeländringarna för garantipensionärer innebär att ett år längre förvärvsarbete höjer den disponibla inkomsten med cirka 7 000 kronor per år. Med nuvarande regler ger fortsatt arbete endast marginellt högre inkomster.

Den ekonomiska jämställdheten bedöms påverkas positivt framför allt av förslaget om garantipension.

Övriga konsekvenser

De föreslagna regeländringarna kommer att medföra vissa omställningskostnader för arbetsgivarna och företagen, men de bedöms bli måttliga. Utredningen föreslår ett successivt införande vilket innebär att de administrativa konsekvenserna för berörda myndigheter bedöms bli hanterbara.

Uppföljning och utvärdering

Bedömningen av förslagets effekter är osäkra. Vissa effekter är mindre svårbedömda, som exempelvis effekterna av att höja den nedre åldersgränsen för uttag av ålderspension. För dessa regeländringar är det rimligt att anta en betydande effekt på arbetsutbudet. Förslaget om riktålder är mer svårbedömt. Det finns ingen erfarenhet från andra länder av liknande förslag.

De föreslagna insatserna för att förbättra arbetsmiljön, för att stärka de äldres möjligheter att bevara och utveckla sin kompetens, öka informationen osv. kommer att bidra till en högre faktisk pensionsålder. Flera insatser verkar emellertid först på sikt och andra bör förväntas ha en måttlig effekt.

Osäkerheten innebär att det är nödvändigt att åtgärds paketet för längre arbetsliv följs upp noga och utvärderas vetenskapligt:

- En expertgrupp bör leda ett arbete med uppföljning och utvärdering.
- Gruppen bör ha resurser att ge uppdrag till myndigheter och forskare.

- Huvuduppgiften är att följa och årligen rapportera om förslagens effekter på arbetsutbud, offentliga finanser och administration.
- I uppgiften bör också ingå att följa förslagets fördelningseffekter, konsekvenser för de äldres hälsa och livskvalitet och andra sociala effekter.

Utredningens olika förslag är beroende av varandra. Finansieringen av utredningens förslag om arbetsmiljön osv. förutsätter att äldre arbetar längre som följd av regeländringarna. Höjningen av åldersgränsen för sjukpenning, arbetslöshetsersättning m.fl. sociala förmåner kan finansieras endast om införandet av en riktålder väsentligt förlänger arbetslivet.

Om uppföljningar och utvärderingar visar att åtgärder för längre arbetsliv inte leder till tillräckliga förstärkningar av de offentliga finanserna bör mer kraftfulla åtgärder för ett längre arbetsliv utredas skyndsamt.

Summary

The pension reform, generous tax rules and major information initiatives, etc. are expected to lead to older people working for longer in pace with an increasing average life expectancy. However, despite some positive tendencies in older people's employment, the changes have been modest. Sweden still has a *de facto* normal retirement age of 65 years. The number of hours worked is increasing among older people, but far too slowly.

This is not sustainable. When we live longer, we must work for a longer period, otherwise pension levels will be too low, the dependency burden untenable and welfare funding threatened.

More and more older people are in a good position to have a longer working life. An increasing number also want to work for longer, but are confronted by various obstacles in regulatory systems, agreements and working life. The Commission of Inquiry therefore proposes a package of measures that includes initiatives to improve the working environment, to strengthen opportunities for older people to preserve and develop their skills, increase information, strengthen the financial incentives, combat age discrimination, etc.

These initiatives will help to ensure a higher, actual retirement age. However, several initiatives will only take effect in the long term and others should be expected to have a modest impact.

Nonetheless, the actual retirement age and the number of hours worked among older people need to be increased, even in the short term. Otherwise the problem may worsen relatively quickly with regard to confidence in the pension system and the funding of welfare. The labour supply of older people can be sufficiently and immediately affected only via measures that affect the age limits governing existing regulations, which also shape the norms for the point at which people should leave working life.

The Commission proposes the introduction of a *recommended retirement age*, which follows the development of average life expectancy. This recommended retirement age is a clear, non-choice alternative for the retirement of older people who wish to achieve an acceptable pension level. The age limits of the public pension system and related systems will be linked to the recommended retirement age. The proposals mean, *inter alia*, the following:

- The 61-year age limit for the earliest age at which people are entitled to draw their old-age pension will be raised to 62 years in 2015, and according to current forecasts, to 63 years in 2019.
- The 65-year age limit for the guarantee pension, sickness compensation and other benefits will be raised to 66 years in 2019, according to current forecasts.
- The age limit referred to in the Employment Protection Act will be raised from 67 to 69 in 2016.
- The 55-year age limit for occupational and private pensions will be raised in 2017 to 62 years.

The work first principle is also necessary for older people

Many people still consider that early retirement, or by 65 at the latest, increases welfare. These values are largely based on old ideas and myths.

The belief is that older people become healthier, happier and live longer if they stop working early. There is also, even among otherwise educated people, a widespread and fixed belief that older people should give way to young people in the labour force, in order, among other things, to reduce youth unemployment.

The Commission's analyses and the reports on which it bases its findings indicate that studies that are designed to seek to establish causal relationships do not provide any clear support to show that early retirement on average improves health, reduces mortality or increases the quality of life for older people.

Nor do economic theory or empirical studies provide any support to show that people who continue to work crowd out younger people from the labour market.

Work means so much more than a salary, even for older people. A meaningful job is important for the individual's self-determination, our experience of a quality of life and belonging. Having a job

is not just a matter of supporting oneself, but is equally about being part of a working community.

Early retirement can be regarded as a historical remnant that entails a waste of human capital. It is out of keeping with the times for well-educated and healthy people in their sixties to permanently leave the labour market with a public pension, occupational pension or retirement pension, and quite often on terms that make it difficult for them to continue working, even if they wanted to.

It is high time to undertake a systematic review of our views on retirement age and to implement a broad reform for a longer working life and for better welfare for older people.

Developments are not sustainable

Older people are becoming increasingly healthy, more alert and well-educated. The financial incentives for continuing to work are generous. Extensive initiatives are being implemented to provide information about the need to work for a longer period when we live longer.

Despite this, some 80 per cent draw their pension at 65, or earlier. Although there are certain positive tendencies, employment among people of around 60 and older is not increasing in pace with greater average life expectancy. New analyses indicate that the idea of 65 years as the normal retirement age is more firmly established in Sweden than in other countries, despite a considerable number of reforms aimed at encouraging longer working life.

Increasing numbers of people want to work for longer, but many are obviously not able to continue to work as long as they actually want because of different obstacles in regulatory systems, agreements and working life.

These developments are not sustainable. One of the most important motives for reforms promoting a longer working life is to provide citizens with greater opportunities to adapt their work and retirement to their own conditions and wishes.

If working life is not extended, pension levels will sink lower and lower as time goes by, which will undermine confidence in the pension system. The dependency burden for those who are working will become untenable. It will be difficult to maintain an acceptable standard of welfare. There is a risk that there will be a lack of labour in different sectors of the labour market.

Longer working life, and differences in average life expectancy

Despite radical changes in society and increasing prosperity, differences between different socioeconomic groups with regard to ill-health and average life expectancy remain static, or are growing. These developments are not unambiguous, however. Health improvements in the past 25 years have been somewhat more marked in the group of people with short educations, than for those with longer educations. The distribution of life expectancy has declined dramatically and Sweden has one of the lowest distributions in the world.

There may be a risk that measures to promote a longer working life may contribute to a weakening of the redistribution qualities of the pension system. Well-educated people will be able to continue to work with high salaries, which will give them higher pension levels for a longer period as a pensioner. People with lower educational levels have poorer working conditions and lower salaries; they often leave working life early and have a shorter average life expectancy.

An analysis of the net benefits of the pension system throughout people's lives has been made on behalf of the Commission. The preliminary results show that in Sweden too, there are negative correlations between lifetime earnings and mortality, even if other factors are taken into consideration. There are many elements of the pension system that even out the differences between people with small, and those with large lifetime earnings. When fewer and fewer people die prematurely and an increasing number of people live longer, it appears reasonable to assume that the redistribution elements of the pension system are reinforced. The effects of a longer working life and the differences in average life expectancy cannot be assessed with any certainty on the basis of current knowledge. Measures to promote a longer working life need to be monitored closely through scientific evaluations.

Strengthening the conditions and resources of older people to work for longer

Most important for raising the actual retirement age, i.e. the exit age at which people, on average, leave working life, is to reduce the number of people who prematurely stop supporting themselves through work, for example, because of reduced work capacity. Strengthened initiatives are therefore needed to improve the conditions and resources of people so that they are able to work for longer.

Efforts to improve the work environment

Greater initiatives are needed to reduce the number of people who are not able to work a full working life. Despite improvements in the working environment, a considerable proportion of all employees still state that they have strenuous and monotonous jobs and experience deficiencies in their working environment. Between 20 and 30 per cent of all employees experience physical work environment problems. Partially new work environment problems are becoming increasingly extensive, such as stress and psychosocial pressure. There is reason to assume that, to a certain extent, work environment problems contribute to premature exit from working life. Nonetheless, relevant information about this needs to be improved. The Commission therefore proposes a broad, long-term initiative for the work environment, based on a greater element of development and evaluation of work environment efforts in terms of strengthening the resources of the Swedish Work Environment Authority, providing greater resources to research and the development of knowledge, and training managers and safety representatives:

- Strengthening on-going development efforts at the Swedish Work Environment Authority.
- Efforts for the development and follow-up of systematic work environment initiatives.
- Efforts for supervision and monitoring methods.
- Training for safety representatives and managers.
- Programmes to disseminate knowledge about how work places can be adapted to an older work force.

- New functions and resources for research on the connections between work environment, health and work capacity and for an evaluation of work environment policy.
- Resources for intervention studies.

Continued measures to combat age discrimination

International research indicates that effective legislation and its application in combating age discrimination have a positive effect on the employment of older people. Research on age discrimination is limited in Sweden. The few studies that exist indicate that discrimination of older people in working life may be extensive and even more severe than discrimination that is connected with ethnic origin. More than one-quarter of employees over the age of 50 state in questionnaires that they have been discriminated in the labour market because of their age. Eight out of ten people say that their age is an obstacle if they want to change jobs. The Commission considers that protection against age discrimination needs to be strengthened:

- Strengthened legislation to combat age discrimination.
- The incidence of age discrimination should be examined and reported regularly.
- Discrepancies in laws, rules and agreements applying to the treatment of older people and age limits governing existing regulations with regard to retirement should be identified and proposals for measures presented.
- A review of the Discrimination Act should be implemented in a few years, aimed at ensuring that the Act has had its full impact concerning the rules against discrimination that are linked with age.
- A research initiative to increase knowledge about age discrimination.

Better conditions for older people who wish to upgrade their skills

Older members of the labour force are increasingly well-educated today. However, their knowledge can, with time, become out of date if it is not upgraded. It may be financially difficult to take leave of absence and study. People approaching retirement age

(often even from 50 years of age) are often excluded from further professional development at their jobs. This may contribute to their performance, with time, not corresponding to their salary costs. This, in turn, leads to difficulties in keeping or getting a job, changing one's work tasks or seeking new jobs. The Commission proposes measures aimed at facilitating people's ability to maintain and develop their knowledge and skills, throughout their working lives:

- Higher age limits and more generous terms for financial support for students.
- The development of a range of courses offered that are adapted to the demands of older people.
- Resources to the Swedish Public Employment Services for career advice to older people.
- Greater opportunities for employment training programmes for older people (for people approaching the age of sixty or older?).

Contracted occupational pensions that contribute to a longer working life

Occupational pensions that have been contracted play an important role in giving citizens good financial security when they grow older.

The Government Commission for Longer Working Life and Retirement Age considers that the defined benefit occupational pensions, which will apply for a long period in the future, will play a key role for the labour supply and pension behaviour of older people. The age rules of occupational pensions and other rules encourage early exit from working life and make it more difficult to continue to work.

It is the social partners that settle terms of employment in collective agreements. The social partners play a vital role in opportunities for older people to work for longer. The Commission considers that successful initiatives for a longer working life for older people are conditional on all the actors helping to achieve the necessary changes together. It is important that the constructive talks that the Commission has had with experts and researchers on the rules for, and information on occupational pensions, are deepened:

- Three party talks with the main organisations in the labour market should be initiated.
- Ways in which contracted vocational pensions and the legislation with regard to vocational pensions can be developed to help promote a longer working life should be systematically examined in these talks.

Greater opportunities for flexible working hours

More flexible working hours are considered to make it easier for older people to work for a longer period. Ordinary working schedules may be felt to be demanding for older employees. For people with reduced work capacity, a reduction in working hours may be a good alternative to drawing their pensions prematurely and completely ending their gainful employment. Many older people state in the Swedish Pensions Agency's questionnaire that greater opportunities to work part time during the last years before retirement and after would increase their interest in a longer working life.

Certain fundamental issues regarding working hours are regulated in the Working Time Act. Working time issues are, however, normally determined in collective agreements in the labour market. The individual is usually not entitled to request flexible working hours, but the employer and employee may settle this in a special agreement. Within some agreement areas there are opportunities for partial retirement.

According to the review of knowledge undertaken on behalf of the Commission, there is no agreement in research on whether or not flexible working hours contribute to increasing the number of hours worked among older people. It is therefore not suitable to consider legislation for the right to flexible working hours for older employees. However, the Commission considers that the question should be discussed further in joint talks between the Government and the main organisations in the labour market:

- Three party talks with the main organisations in the labour market should be initiated.
- How can agreements and working hours, etc. and the legislation concerning this be changed in order to give older people greater opportunities for flexible working hours?

Information needs to be developed

Today's pension system means that the individual must take greater responsibility for his or her financial security during old age. This requires that citizens largely understand the relation between their income from work throughout their lives, average life expectancy and the pension level. It is particularly important for more people to understand how large the financial benefits are of working longer and postponing drawing their pensions.

From an international perspective, Sweden has very high ambitions with regard to information efforts. The Government Commission for Longer Working Life and Retirement Age considers that, despite, this, further measures are needed:

- A new Internet portal for information on longer working life and retirement.
- An assignment to the Swedish Pensions Agency to increase the level of knowledge about the pension system among people who are approaching retirement age and regularly measure their knowledge.
- Development of the website minpension.se so that people approaching retirement age can calculate how their disposable incomes will be affected for the rest of their lives by alternative pension decisions.

Assignments and research resources to the Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy (IFAU) to increase knowledge of how pension information affects the labour supply among people of 60 years of age, or older.

The age limits need to be adjusted

What determines actual retirement age (the age of exit from the labour force) is primarily the age limits governing existing regulations and providing the norm for public and contracted pensions and related public compensation systems. The Commission's proposals to strengthen people's conditions and resources for working longer will contribute to a higher, actual retirement age. However, several initiatives will only take effect in the long term and others should be expected to have a modest impact.

The actual retirement age and the number of hours worked among older people, however, needs to be increased even in the short term. Otherwise the problem may worsen relatively quickly with regard to confidence in the pension system and the funding of welfare. The labour supply of older people can be sufficiently and immediately affected only via measures that have an impact on the age limits governing existing regulations that also form the norms for the point at which people should leave working life.

The age limits in the public pension system and related systems should therefore be adjusted and automatically adapted to an increased average life expectancy.

New recommended retirement age that reflects average life expectancy

The income-related pension and the premium pension with a flexible retirement age and the lifetime earnings principle provide the opportunity to earn pension rights regardless of age, and great freedom to combine work with a pension. This is one of the foundations of the pension system, and must be upheld. Each individual is able to adapt their exit from working life to their own conditions and wishes.

The Commission considers, however, that the state should be clear about the retirement age that will provide an acceptable level of pension. A *recommended retirement age* should therefore be introduced into the public pension system. This recommended retirement age is a strong alternative to current notions of retirement age in terms of the individual's financial security, the national economy and the pension system:

- The recommended retirement age is a non-choice alternative for older people who are not able, or do not wish to analyse the effects of different retirement dates and to make decisions of their own.
- It will govern age limits in the pension system and other related insurance systems.
- It is to be adjusted annually to the development of average life expectancy for people of 65 years of age.
- It is to be calculated by the Swedish Pensions Agency, established by the Government as of 2015, and applied from the beginning of 2019.

- It can be used as a reference for age limits in non-public systems.

An increase in the 61-year age limit for the earliest point at which an old-age pension can be drawn

People in general are short-sighted in their financial decisions. There is a risk that older people choose to retire early because they do not fully understand the private-financial consequences in the longer term. Many of those who retire early discover, however, after a number of years as a pensioner, that their incomes are low compared with those of younger people and in relation to what is needed to maintain an acceptable standard of living.

Since the pension reform was decided, average life expectancy is estimated to have increased in 2014 by 2.4 years. The age limits for the flexible retirement age should be adapted to this increase in average life expectancy. Raising the age limit should take place relatively quickly in order to fund offensive initiatives for the work environment, further professional development, etc. The Commission considers that the lowest age limit for when an old-age pension can be drawn should be raised in 2015:

- The 61-year age limit for a pension should be raised to 62 in 2015.
- After that, the age limit should be raised in line with the recommended retirement age, which according to forecasts will be 63 in 2019.

The 65-year age limit for a guarantee pension will follow the recommended retirement age

The norm that older people are to retire at 65 will be maintained by retaining the 65-year rule in both the public and contracted regulatory systems. Around 30 per cent of all newly granted pensioners, half of all women, have a retirement age of 65 through their guarantee pensions. All those who are supported via various social insurance schemes, such as sickness compensation, sickness benefit, unemployment benefit, etc. have a retirement age of 65 in practice. In addition, an estimated 70 per cent of all employees have con-

tracted occupational pensions and these are normally automatically disbursed at 65 years of age.

It is reasonable for increasing numbers of citizens to work for longer when we live longer. It would be seen as unfair for people who have worked full time for most of their lives to have to work for longer when they are older in order to finance an increasing number of retirement years for people who have worked part time and/or a shorter period of their lives. As time goes by, there will also be too serious complications in the pension system if the 65-year age limit for guarantee pensions is retained, at the same time as other age limits are raised to keep pace with the recommended retirement age. The Commission considers that the 65-year norm can only be changed if the 65-year age limit for guarantee pensions is adjusted:

- The 65-year age limit for guarantee pension decided in 2019 will be raised with the recommended retirement age, which according to forecasts will be 66 in 2019.
- Older provisions will apply to guarantee pensions that were decided for the period before 2019.

Guarantee pensioners to also benefit from continued work

On the whole, the financial incentives for working longer and postponing drawing one's pension from the public pension system, including the effects of taxes and benefits, are appropriately designed. For people with low income-related pensions, however, the incentives to work for a longer period are weak. Many of these people would probably want to improve their financial situations by continuing to work. For reasons of fairness, the financial benefits should also be strengthened for people with lower pension levels:

- Incomes earned after the age of 65/the recommended retirement age should not be able to affect the guarantee pension or the housing supplement.
- People with fewer than 40 years of residence must be able to "work to collect" more insurance years after the age of 65.

Increase in the age limit referred to in the Employment Protection Act to 69 years of age

Under the Employment Protection Act, an employee is entitled to remain in his or her employment with full employment protection until the end of the month of his or her 67th birthday.

The major improvements in the health, cognitive capacity and education of older people gradually raises the age when, based on the best knowledge, natural ageing can be regarded, on average, as considerably reducing the work capacity of an older person. The increase in average life expectancy means that more and more people must also work after 67 in order to obtain an acceptable pension. Raising the age limit may help increase the labour supply among people of 67 or older.

There are, of course, some risks associated with raising the age limit, such as employers who may be inclined to terminate a job before an employee's 65th birthday so as to avoid having too many people continuing to work until they are 69. These and other risks can be reduced if the rules for giving notice are modified. According to the Commission, the advantages of raising the age limit referred to in the Employment Protection Act outweigh any disadvantages:

- It is proposed to raise the age limit applying to the Employment Protection Act to 69 in 2016.
- The age limit will subsequently be adapted to the recommended retirement age.
- If the employer wants an employee who has had his or her 69th birthday to leave the job, the employer must give the employee who is over 69 written notice of this at least one month beforehand. In the event of a changeover in operations, however, notice of termination of employment will apply, but in such cases, the employee will not be entitled to a notice period longer than a month and will have limited right of priority to re-employment.
- An appropriate government agency should be tasked with following up the effects of abolishing the rules on notice of termination of employment.

Other age limits will be changed as a result

The age limits in related social systems are also important components in norm formation on when older people should be considered ready to leave working life. When the age limits of the pension system are gradually raised, it will be necessary to ensure that the age limits for insurance protection for people in gainful employment follow suit. Peculiar effects may otherwise arise when some systems are linked to the recommended retirement age, while others retain the 65-year age limit.

The Commission proposes that the age limit of 65 years in social insurance and related social benefits in normal cases be adjusted upwards in pace with the increase in average life expectancy. The age limits of 65 in other legislation should be adapted to the increase in average life expectancy in special procedures, if there is nothing to indicate otherwise:

- The age limit for sickness compensation that is newly granted as of 2019, together with the age limit for sickness benefit qualifying income in the sickness insurance system, unemployment benefit, occupational injury life annuities, sickness benefit in special cases, maintenance support for elderly persons and the age limit for social security contributions will be adapted to the recommended retirement age, which according to the forecasts will be 66 in 2019.
- Older provisions will apply to benefits in the form of sickness compensation and insurance cases that were decided or refer to the period before 2019.
- Occupational aids and extended occupational life injury annuities will be linked to the age applying to the Employment Protection Act.
- The continued right to protection of the sickness benefit qualifying income, the disability allowance, car support, unemployment benefit after the introduction of the recommended retirement age and coordination between pensions and unemployment benefits should be examined further.
- Initiatives with regard to the attendance allowance should be followed up before a change in the age limit can be considered.

The 55-year age limit in the Income Tax Act is to be raised

Employer costs for pensions to employees are deductible under the Income Tax Act, provided that the pension is not disbursed earlier than at 55 years of age. Vocational pension agreements therefore normally have 55 years as the lowest age for drawing a pension. The same requirement applies to private pension savings.

The 55-year age limit in the Income Tax Act was introduced in 1951, when average life expectancy was much shorter, most employees had a low educational level, the age of entrance into working life was lower and the demands of working life different. Pension income that is deposited in funds within the framework of the provisions of the Income Tax Act is treated more favourably than other savings, in terms of taxes. According to the Commission, there is now no underlying reason to subsidise such an early exit from working life as 55 years. There are, moreover, few people who actually make use of this possibility to draw their pensions at 55. The age limit of 55 gives the wrong signal to the labour market, now that more older people need to work for longer. The Commission proposes that this age limit be raised:

- It is proposed to raise the 55-year age limit in the Income Tax Act to 62 in 2017.
- Special rules on exemptions will apply to certain private pension deposits and private pension savings and disbursements that have already begun.

The consequences of the proposals

The effects of these proposals will primarily depend on the labour market situation in which they are implemented. The Commission's assessment is based on a labour market that is balanced in supply and demand. The effects may be considerably more rapid and greater if the measures are implemented at the same time as Sweden recovers from the economic downturn of recent years.

A higher retirement age extends working life

Evaluations of changes in retirement age in other countries indicate that the average age for drawing the old-age pension and the proportion of people remaining in the labour force rises by 20–50 per cent of the higher retirement age. Experience also shows that a certain amount of overflow to other social insurance systems may occur. With reasonable assumptions on the effect of increased age limits and overflow to other social insurance, the Commission considers that its proposals will considerably increase the labour supply among older people:

- The number of people in the labour force between the ages of 60–70 is expected to increase by 40 000–50 000 people in 2020.
- It is estimated that the dependency burden, i.e., the ratio between the number of people who are not employed of 15 years and older and the number of employed people will be stabilised to about 0,8 in about 2030.

Improved public finances

Even in the short term, public finances and the financial balance of the pension system will be strengthened as a result of a longer working life. Some of this income should be used to fund the Commission's proposals for measures to promote a longer working life:

- Public finances are expected to be strengthened by some SEK 100 million in 2015 and by SEK 3 700 million by 2020 as the median alternative.
- The increased employment of older workers is estimated to have a levelling effect on the pension system's balance during the years 2018-2030.
- The costs of the Commission's proposals for a better work environment, skills etc. are estimated at some SEK 200 million in 2015 and SEK 400 million in 2020.
- The costs of extending the right to sickness benefit, unemployment benefits and other benefits are estimated at some SEK 100 million in 2015 and SEK 2 300 million in 2020.
- The Commission also gives an account of the impact in a high and a low alternative.

The consequences for individuals

Increased employment is expected to increase disposable income among people between the ages of 60 and 70 by up to 18 percent in 2015–2019. Income distribution is expected to even out somewhat as a result of the fact that financial standards, in relative terms, will be raised for older people.

Typical case estimates show that an increased age limit for sickness benefits and unemployment benefits will improve financial standards for the people involved, both before and after retirement.

The regulatory amendments for guarantee pensioners means that one year more of gainful employment increases disposable income by some SEK 7 000 per year. With the current rules, continuing to work provides only marginally higher incomes.

Financial equality is considered to be positively affected, primarily through the proposal for guarantee pensions.

Other consequences

The proposed regulatory amendments will lead to some transitional costs for employers and companies, but they are considered to be modest. The Commission proposes a gradual introduction, which means that the administrative consequences for the agencies involved are considered to be manageable.

Follow-up and evaluation

Assessments of the proposals' effects are uncertain. Some effects are less difficult to predict, such as the effects of raising the lower age limit for drawing the old-age pension. For these regulatory amendments, it is reasonable to assume a considerable impact on labour supply. The proposal on a recommended retirement age is more difficult to assess. There is no experience of similar proposals from other countries.

The proposed initiatives to improve the work environment, to strengthen opportunities for older people to preserve and develop their skills, increase information, etc. will contribute to a higher, actual retirement age. Several initiatives, however, will only take effect in the long term and others should be expected to have a modest impact.

This uncertainty means that it will be necessary for the package of measures to promote a longer working life to be carefully monitored and evaluated scientifically:

- An expert group should lead efforts on follow-up and evaluation.
- This group should have the resources to assign tasks to agencies and researchers.
- The main task is to follow up and present annual reports on the effects of the proposals on labour supply and public finances.
- The task should also include following the distributional effects of the proposals, their consequences for the health and quality of life of older people and other social effects.

The different proposals of the Commission are interdependent. The funding of the Commission's proposals on the work environment, etc. is conditional on older people working for longer as a result of the regulatory amendments. The increase in the age limit for sickness benefit, sickness compensation and other social benefits can only be funded if the introduction of a recommended retirement age significantly extends working life.

If the follow-ups and evaluations show that the measures to promote a longer working life do not lead to sufficient reinforcement of public finances, the Government should quickly examine more forceful measures to ensure a longer working life.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken *dels* att 2 kap. 1 §, 26 kap. 17, 18, 22 a och 25 §§, 27 kap. 36 och 37 §§, 28 a kap. 7 §, 31 kap. 4 §, 33 kap. 16 §, 35 kap. 4, 12, 13 och 15 §§, 41 kap. 5 och 6 §§, 56 kap. 3 och 5 §§, 60 kap. 30 och 41 §§, 62 kap. 15, 16, 17 och 44 §§, 67 kap. 4, 8, 11, 13 och 20 §§, 74 kap. 7 §, 77 kap. 18 §, 81 kap. 4 och 7 §§, 82 kap. 1, 4, 6, 7, 8, 14, 16, 20 och 21 §§, 101 kap. 6 §, 102 kap. 16, 18, 22, 28 och 30 §§ samt 103 c kap. 8 §, rubrikerna närmast före 27 kap. 36 och 37 §§, 62 kap. 15, 16, och 44 §§, 67 kap. 11 och 20 §§ samt rubriken närmast före rubriken till 82 kap. 20 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sju nya bestämmelser, 2 kap. 10 a–c §§, 67 kap. 12 a, 16 a och 20 a §§ samt 84 kap. 7 a §§ och närmast före 2 kap. 10 a § och 67 kap. 12 a § nya rubriken av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- socialförsäkringens administration, m.m. i 2 §,
- socialförsäkringens finansiering, m.m. i 3 och 4 §§,
- internationella förhållanden i 5 §,

- prisbasbelopp m.m. i 6–10 §§, och
 - definitioner och förklaringar i 11–16 §§.
- prisbasbelopp m.m. i 6–10 §§,
 - riktålder för pension i 10 a–c §§, och

Riktålder för pension

10 a §

Vissa förmåner som anges i denna balk ska anknytas till en riktålder för pension som beräknas varje år enligt bestämmelserna i 10 b §.

Den beräknade riktåldern för pension ska gälla för det fjärde året efter beräkningsåret.

10 b §

Riktåldern för pension räknas fram enligt följande.

Till bastalet 65 ska läggas 2/3 av differensen mellan

– den återstående medellivslängden för befolkningen i Sverige under en femårsperiod närmast före det år personerna fyllde 65 år för beräkningsåret och

– motsvarande värde för jämförelseåret 1997.

Den framräknade riktåldern för pension ska avrundas till närmaste hela år.

10 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om riktåldern för pension.

26 kap

17 §¹

SGI-skydd gäller under tid då den försäkrade inte förvärvsarbetar av någon anledning som ger rätt till ersättning i form av

1. sjukpenning,
2. ersättning för arbetsresor i stället för sjukpenning,
3. rehabiliteringsersättning, eller
4. ersättning från arbetsskadeförsäkringen enligt 38–42 kap. som motsvarar ersättning enligt 1–3 eller någon annan jämförbar ekonomisk förmån.

Första stycket gäller endast för tid före 65 års ålder.

Första stycket gäller endast för tid före uppnådd riktålder för pension.

18 §²

SGI-skydd gäller under högst tre månader i följd för en försäkrad som avbryter sitt förvärvsarbete, oavsett om avsikten är att förvärvsavbrottet ska pågå längre tid.

Första stycket gäller endast för tid före 65 års ålder.

Första stycket gäller endast för tid före uppnådd riktålder för pension.

22 a §

Vid utgången av en period då en försäkrad helt eller delvis har fått sjukersättning eller aktivitetsersättning, ska den sjukpenninggrundande inkomsten motsvara den sjukpenninggrundande inkomst som den försäkrade skulle ha varit berättigad till omedelbart före en eller flera sådana perioder. Om ett år eller längre tid har förflutit från den tidpunkt när sjukersättningen eller aktivitetsersättningen började lämnas ska den sjukpenninggrundande inkomsten räknas om enligt 31 § för varje helt år som har förflutit.

¹ Senaste lydelse 2010:1307.

² Senaste lydelse 2010:1307.

Första stycket gäller endast för tid före *65 års ålder*.

Första stycket gäller endast för tid före *uppnådd riktålder för pension*.

Om en försäkrad får tjänstepension i form av ålderspension eller därmed likställd pension före utgången av den månad han eller hon *fyller 65 år*, ska sjukpenninggrundande inkomst fastställas endast om den försäkrade har ett förvärvsarbete som beräknas pågå under minst sex månader i följd. Den sjukpenninggrundande inkomsten ska då beräknas enligt bestämmelserna i 25 kap.

25 §

Om en försäkrad får tjänstepension i form av ålderspension eller därmed likställd pension före utgången av den månad han eller hon *uppnår riktåldern för pension*, ska sjukpenninggrundande inkomst fastställas endast om den försäkrade har ett förvärvsarbete som beräknas pågå under minst sex månader i följd. Den sjukpenninggrundande inkomsten ska då beräknas enligt bestämmelserna i 25 kap.

27 kap.

Sjukpenning efter *65-årsdagen*

Sjukpenning efter *uppnådd riktålder för pension*

Har den försäkrade fått sjukpenning för 180 dagar efter ingången av den månad när han eller hon *fyllde 65 år*, får Försäkringskassan besluta att sjukpenning inte längre ska lämnas till den försäkrade.

36 §

Har den försäkrade fått sjukpenning för 180 dagar efter ingången av den månad när han eller hon *uppnådde riktåldern för pension*, får Försäkringskassan besluta att sjukpenning inte längre ska lämnas till den försäkrade.

Sjukpenning efter *70-årsdagen*

Sjukpenning efter *71-årsdagen*

För tid efter ingången av den månad då den försäkrade fyllt *70 år* får sjukpenning lämnas under högst 180 dagar.

37 §

För tid efter ingången av den månad då den försäkrade fyllt *71 år* får sjukpenning lämnas under högst 180 dagar.

28 a kap.7 §³

Sjukpenning i särskilda fall lämnas längst till och med månaden före den när den försäkrade *fyller 65 år*.

Sjukpenning i särskilda fall lämnas längst till och med månaden före den när den försäkrade *uppnår riktåldern för pension*.

31 kap.

4 §

Rehabiliteringsersättning lämnas längst till och med månaden före den när den försäkrade *fyller 65 år*.

Rehabiliteringsersättning lämnas längst till och med månaden före den när den försäkrade *uppnår riktåldern för pension*.

33 kap.

16 §

Sjukersättning kan lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon *fyller 65 år*.

Sjukersättning kan lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon *uppnår riktåldern för pension*.

35 kap.

4 §

Försäkringstid för rätt till garantiersättning tillgodoräknas en försäkrad

1. enligt 6–11 §§ under tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet (faktisk försäkringstid),

2. enligt 12 och 13 §§ för tiden därefter till och med det år då han eller hon *fyller 64 år* (framtida försäkringstid), och

2. enligt 12 och 13 §§ för tiden därefter till och med *året före* det år då han eller hon *uppnår vid försäkringsfallet gällande riktålder för pension* (framtida försäkringstid), och

³ Senaste lydelse 2011:1523.

3. enligt 14–17 §§ om försäkringsfallet har inträffat före 18 års ålder.

12 §

Om den faktiska försäkringstiden enligt 6–11 §§ utgör minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet räknas hela tiden därefter till och med det år då den försäkrade *fyller 64 år* som framtida försäkringstid.

Om den faktiska försäkringstiden enligt 6–11 §§ utgör minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet räknas hela tiden därefter till och med *året före* det år då den försäkrade *uppnår den för honom eller henne vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension* som framtida försäkringstid.

13 §

Om den faktiska försäkringstiden motsvarar mindre än fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet gäller följande.

Som framtida försäkringstid räknas en så stor andel av tiden från och med året för försäkringsfallet, till och med det år då den försäkrade *fyller 64 år*, som motsvarar kvoten mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet.

Som framtida försäkringstid räknas en så stor andel av tiden från och med året för försäkringsfallet, till och med *året före* det år då den försäkrade *uppnår den för honom eller henne vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension*, som motsvarar kvoten mellan den faktiska försäkringstiden och fyra femtedelar av tiden från och med det år då den försäkrade fyllde 16 år till och med året före försäkringsfallet.

15 §

För en försäkrad som är svensk medborgare ska som försäkringstid räknas tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med det år

För en försäkrad som är svensk medborgare ska som försäkringstid räknas tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med *året före*

då han eller hon *fyller 64 år*. Hänsyn ska dock inte tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år inte har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av försäkringstid enligt 6–11 §§.

det är då han eller hon *uppnår den för honom eller henne vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension*. Hänsyn ska dock inte tas till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år inte har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av försäkringstid enligt 6–11 §§.

41 kap.

5 §

Livränta lämnas längst till och med månaden före den då den försäkrade *fyller 65 år*, om inte något annat anges i 6 §.

Livränta lämnas längst till och med månaden före den då den försäkrade *uppnår riktåldern för pension*, om inte något annat anges i 6 §.

6 §

Livränta lämnas längst till och med månaden före den då den försäkrade *fyller 67 år*, om
– skadan inträffar den månad då den försäkrade *fyller 65 år* eller senare, och

Livränta lämnas längst till och med månaden före den då den försäkrade *fyller 69 år*, om
– skadan inträffar den månad då den försäkrade *uppnår riktåldern för pension* eller senare, och

– en sjukpenninggrundande inkomst kan fastställas för den försäkrade enligt 25 kap. 3 §.

56 kap.

3 §

Inkomstgrundad ålderspension lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade *fyller 61 år*.

Inkomstgrundad ålderspension lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade *fyller 62 år*.

För garantipension finns särskilda bestämmelser om förmånstid i 66 och 67 kap.

5 §

Inkomstpension, tilläggs-
pension och garantipension får
lämnas för högst tre månader
före ansökningsmånaden om
den försäkrade fick sjukersätt-
ning omedelbart före 65 års
ålder.

Bestämmelserna i första
stycket tillämpas bara i fråga
om pension som lämnas tidigast
från och med den månad då den
försäkrade *fyller 65 år*.

Inkomstpension, tilläggs-
pension och garantipension får
lämnas för högst tre månader
före ansökningsmånaden om
den försäkrade fick sjukersätt-
ning omedelbart före *det han
eller hon uppnår riktåldern för
pension*.

Bestämmelserna i första
stycket tillämpas bara i fråga
om pension som lämnas tidigast
från och med den månad då den
försäkrade *uppnår riktåldern för
pension*.

60 kap.

30 §

Pensionsgrundande belopp för barnår får tillgodoräknas en
förälder endast om

1. föräldern har varit försäkrad och bosatt i Sverige hela
intjänandeåret,

2. barnet har varit bosatt i Sverige hela intjänandeåret eller, om
barnet inte har levt hela det året, den del av året barnet levt,

3. föräldern har *fyllt högst 64*
år under intjänandeåret,

3. föräldern *inte* har *uppnått*
riktåldern för pension under intjän-
andeåret,

4. föräldern har haft vårdnaden om barnet minst halva
intjänandeåret, och

5. föräldern under minst halva intjänandeåret har bott tillsam-
mans med barnet.

41 §

Överlåtelse enligt 40 § får göras endast om mottagaren

1. under intjänandeåret var gift med eller hade gemensamt barn
med överlåtaren,

2. stadigvarande sammanbodde med överlåtaren under
intjänandeåret,

3. var bosatt i Sverige hela intjänandeåret,

4. *fyllde* högst 64 år under intjänandeåret, 4. *uppnådde* högst året före riktåldern för pension under intjänandeåret,

5. under minst halva intjänandeåret bodde tillsammans med barnet, och

6. inte enligt 30–36 §§ för samma år kan tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för ett annat barn.

62 kap.

Arvsvinstfaktorer vid dödsfall efter 16 års ålder men före 60 års ålder Arvsvinstfaktorer vid dödsfall efter 16 års ålder men före 61 års ålder

15 §

Arvsvinstfaktorer som avser fördelning av pensionsbehållningar efter personer som har avlidit efter det år då de har fyllt 16 år, men före det år de skulle ha fyllt 60 år, ska grundas på kvoten mellan Arvsvinstfaktorer som avser fördelning av pensionsbehållningar efter personer som har avlidit efter det år då de har fyllt 16 år, men före det år de skulle ha fyllt 61 år, ska grundas på kvoten mellan

– summan av pensionsbehållningarna för personer som har avlidit under året före det år omräkningen avser och

– summan av pensionsbehållningarna för de personer i samma ålder som levde vid utgången av samma år.

När pensionsbehållningarna bestäms ska det bortses från förändringar efter den 1 december det år fördelningen avser.

Arvsvinstfaktorer vid dödsfall efter 60 års ålder Arvsvinstfaktorer vid dödsfall efter 61 års ålder

16 §⁴

Arvsvinstfaktorer som avser fördelning av pensionsbehållningar efter personer som har avlidit det år de fyllt eller skulle ha fyllt 60 år eller senare ska grundas på kvoten mellan Arvsvinstfaktorer som avser fördelning av pensionsbehållningar efter personer som har avlidit det år de fyllt eller skulle ha fyllt 61 år eller senare ska grundas på kvoten mellan

⁴ Senaste lydelse 2010:1307.

- det beräknade antalet personer som har avlidit det år de uppnått eller skulle ha uppnått samma ålder som den person som beräkningen ska göras för och
- det beräknade antalet kvarlevande personer i samma ålder.

17 §

För en försäkrad som inte har fyllt 65 år ska beräkningen enligt 16 § göras med ledning av officiell statistik över livslängden hos befolkningen i Sverige under femårsperioden närmast före det år personen uppnådde 60 års ålder.

Från och med det år den som avses i första stycket fyller 65 år ska beräkningen enligt 16 § göras med ledning av statistiken för femårsperioden närmast före det år personen uppnådde 64 års ålder.

För en försäkrad som inte har fyllt 65 ska beräkningen enligt 16 § göras med ledning av officiell statistik över livslängden hos befolkningen i Sverige under femårsperioden närmast före det år personen uppnådde 61 års ålder.

Omräkning vid 65 års ålder efter tidigt uttag

Omräkning vid *uppnådd riktålder för pension* efter tidigt uttag

44 §

För den som har tagit ut inkomstpension före det år då han eller hon *fyllt 65 år*, ska pensionen räknas om från och med det år då den försäkrade uppnår denna ålder om delningstalet ändrats.

För den som har tagit ut inkomstpension före det år då han eller hon *uppnått riktåldern för pension*, ska pensionen räknas om från och med det år då den försäkrade uppnår denna ålder om delningstalet ändrats.

67 kap.

4 §

Garantipension får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade *fyller 65 år*.

Garantipension får tas ut tidigast från och med den månad då den försäkrade *uppnår riktåldern för pension*.

8 §

Vid beräkningen enligt 7 § ska en så stor andel av tiden i hemlandet tillgodoräknas som svarar mot kvoten mellan

– den tid under vilken den pensionssökande har varit bosatt i Sverige, inräknad den tid som avses i 6 §, från den första ankomsten till landet till och med det kalenderår då han eller hon *fyllde 64 år* och

– hela tidrymden från det att den pensionssökande första gången kom till Sverige till och med det kalenderår *då* han eller hon *fyllde 64 år*.

Vid beräkningen ska det bortses från tid för vilken den pensions-sökande, vid bosättning i Sverige, har rätt till pension från hemlandet.

Tiden mellan 16 och 64 års *ålder*

– den tid under vilken den pensionssökande har varit bosatt i Sverige, inräknad den tid som avses i 6 §, från den första ankomsten till landet till och med det kalenderår *före det år då* han eller hon *uppnår rikt-åldern för pension* och

– hela tidrymden från det att den pensionssökande första gången kom till Sverige till och med det kalenderår *före det år då* han eller hon *uppnår rikt-åldern för pension*.

Tiden mellan 16 år och *året före uppnådd riktålder för pension*

11 §

Vid beräkning av försäkrings-tid beaktas endast tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalenderår då han eller hon *har fyllt 64 år*.

Vid beräkning av försäkrings-tid beaktas endast tid från och med det kalenderår då den pensionssökande har uppnått 16 års ålder till och med det kalen-derår *före det år* då han eller hon *uppnår riktåldern för pension*.

Tiden efter 64 års ålder

12 a §

För att en försäkrad ska få tillgodoräkna sig tiden efter det att han eller hon har fyllt 64 år som försäkringstid, ska en pensionsgrundande inkomst om minst ett inkomstbasbelopp per år ha fast-ställts för samma tid.

13 §

För den som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon *fyllde 65 år* hade rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning gäller följande. Om det är förmånligare än en beräkning enligt 5–12 §§, räknas som försäkringstid för garantipension den försäkringstid som legat till grund för beräkning av sjukersättningen.

För den som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon *uppnådde riktåldern för pension* hade rätt till hel sjukersättning i form av garantiersättning gäller följande. Om det är förmånligare än en beräkning enligt 5–12 §§, räknas som försäkringstid för garantipension den försäkringstid som legat till grund för beräkning av sjukersättningen.

16 a §

Vid beräkning av inkomstpension och premiepension enligt 16 § beaktas inte tillgodoräknad pensionsrätt som har intjänats från och med det år den försäkrade fyller 66 år.

Uttag av inkomstgrundad ålderspension från annan tidpunkt än vid 65 års ålder

Uttag av inkomstgrundad ålderspension från annan tidpunkt än vid 65 års ålder *eller uppnådd riktålder för pension*

20 §

Om den försäkrade har rätt till inkomstpension eller tilläggs-pension ska beräkningsunderlaget alltid bestämmas som om inkomstpensionen och tilläggs-pensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade fyller 65 år.

Om sådant garantitillägg lämnas som avses i 63 kap. 18 och 19 §§ och inkomstpension eller tilläggs-pension har tagits ut före den kalendermånad då den försäkrade fyllde 65 år ska, när beräkningsunderlaget bestäms, detta tillägg ökas på motsvarande sätt som hel årlig tilläggs-pension har minskats enligt 63 kap. 20 §.

Om den försäkrade *är född 1953 eller tidigare och* har rätt till inkomstpension eller tilläggs-pension ska beräkningsunderlaget alltid bestämmas som om inkomstpensionen och tilläggs-pensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade fyller 65 år.

Om *den försäkrade är född 1953 eller tidigare och* sådant garantitillägg lämnas som avses i 63 kap. 18 och 19 §§ och inkomstpension eller tilläggs-pension har tagits ut före den kalendermånad då den försäkrade fyllde 65 år ska, när beräkningsunderlaget bestäms, detta tillägg ökas på motsvarande sätt som hel årlig tilläggs-pension har minskats enligt 63 kap. 20 §.

20 a §

Om den försäkrade är född 1954 eller senare och har rätt till inkomstpension ska beräkningsunderlaget alltid bestämmas som om inkomstpensionen hade börjat lyftas den kalendermånad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

74 kap.

7 §

Äldreförsörjningsstöd kan lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år.

Äldreförsörjningsstöd kan lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

Äldreförsörjningsstöd lämnas från och med den månad då rätt till förmånen har inträtt, dock tidigast från och med ansökningsmånaden.

77 kap.

18 §

Efterlevandepension och efterlevandestöd lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör. Dock lämnas följande förmåner längst till och med månaden före den då den efterlevande *fyller 65 år*:

1. omställningspension,
2. garantipension till omställningspension, och
3. änkepension i form av 90-procentstillägg.

Efterlevandepension och efterlevandestöd lämnas till och med den månad då rätten till förmånen upphör. Dock lämnas följande förmåner längst till och med månaden före den då den efterlevande *uppnår riktåldern för pension*:

81 kap.

4 §

Garantipension till omställningspension ska beräknas med hänsyn till den försäkringstid som kan tillgodoräknas för den avlidne till och med året före dödsfallet (faktisk försäkringstid).

Som försäkringstid för garantipension till omställningspension ska tid tillgodoräknas även från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha *fyllt 64 år* (framtida försäkringstid).

Som försäkringstid för garantipension till omställningspension ska tid tillgodoräknas även från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år *före det* då den avlidne skulle ha *uppnått den för honom eller henne vid dödsfallet gällande riktåldern för pension* (framtida försäkringstid).

7 §

Om det för den avlidne inte kan tillgodoräknas försäkringstid med minst fyra femtedelar av tiden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet gäller följande.

Den framtida försäkringstiden ska beräknas som produkten av
 – tidsperioden från och med året för dödsfallet till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år och

– tidsperioden från och med året för dödsfallet till och med det år *före det* då den avlidne skulle ha *uppnått den för honom eller henne vid dödsfallet gällande riktåldern för pension* och

– kvoten mellan den försäkringstid som kan tillgodoräknas den avlidne från och med det år han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet och fyra femtedelar av hela den faktiska tidsperioden från och med det år då han eller hon fyllde 16 år till och med året före dödsfallet.

Vid beräkningen ska försäkringstiden sättas ned till närmaste hela antal månader.

82 kap.

1 §

I detta kapitel finns inledande bestämmelser i 2 och 3 §§.

Vidare finns bestämmelser om

– efterlevandepensionsunderlag efter avlidna som var födda 1938 eller senare i 4–8 §§,

– pensionsbehållning efter avlidna som var födda 1938 eller senare och som avlidit *före 65 års ålder* i 9–19 §§,

– pensionsbehållning efter avlidna som var födda 1938 eller senare och som avlidit *före det år då han eller hon skulle ha uppnått riktåldern för pension* i 9–19 §§,

– pensionsbehållning efter avlidna som var födda 1938 eller senare och som avlidit *efter 65 års ålder* i 20 och 21 §§, och

– pensionsbehållning efter avlidna som var födda 1938 eller senare och som avlidit *efter att ha uppnått riktåldern för pension* i 20 och 21 §§, och

– efterlevandepensionsunderlag efter avlidna som var födda 1937 eller tidigare i 22–26 §§.

4 §

Till grund för beräkning av efterlevandepension efter avlidna som var födda 1938 eller senare ska läggas den avlidnes

– faktiska pensionsbehållning, och

– antagna pensionsbehållning.

Pensionsbehållning beräknas

Pensionsbehållning beräknas

på olika sätt beroende på om dödsfallet inträffat före eller efter *65 års ålder*.

på olika sätt beroende på om dödsfallet inträffat före eller efter *uppnådd riktålder för pension*.

Om den avlidne har tagit ut inkomstpension före den månad då han eller hon fyllt eller skulle ha *fyllt 65 år* (tidigt uttag) gäller vid beräkning av den faktiska pensionsbehållningen det som anges i andra stycket.

6 §

Om den avlidne har tagit ut inkomstpension före den månad då han eller hon fyllt eller skulle ha *uppnått riktåldern för pension* (tidigt uttag) gäller vid beräkning av den faktiska pensionsbehållningen det som anges i andra stycket.

Oavsett när dödsfallet inträffar ska den avlidnes pensionsbehållning, beräknad som om något uttag av inkomstpension inte hade gjorts, läggas till grund för beräkningen av faktisk pensionsbehållning.

7 §

Med antagen pensionsbehållning avses ett belopp som enligt 14–19 §§ kan tillgodoräknas för den avlidne för tiden från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha *fyllt 64 år*.

Med antagen pensionsbehållning avses ett belopp som enligt 14–19 §§ kan tillgodoräknas för den avlidne för tiden från och med det år då dödsfallet inträffade till och med *året före* det då den avlidne skulle ha *uppnått riktåldern för pension*.

8 §

Efterlevandepensionsunderlaget ska beräknas som kvoten mellan

– summan av faktisk pensionsbehållning och antagen pensionsbehållning och

– det delningstal som enligt 62 kap. 34–37 §§ ska tillämpas för beräkning av inkomstpension för försäkrade som i januari det år dödsfallet inträffade *fyllde 65 år*.

– det delningstal som enligt 62 kap. 34–37 §§ ska tillämpas för beräkning av inkomstpension för försäkrade som i januari det år dödsfallet inträffade *uppnådde riktåldern för pension*.

14 §

En antagen pensionsbehållning ska beräknas för den avlidne enligt 15–19 §§ om

1. dödsfallet har inträffat före det år då den avlidne skulle ha *fyllt 65 år*, och 1. dödsfallet har inträffat före det år då den avlidne skulle ha *uppnått riktåldern för pension*, och

2. pensionsrätt för inkomstpension enligt 61 kap. har fastställts för den avlidne för minst tre av de fem kalenderåren närmast före året för dödsfallet.

16 §

Den antagna pensionsbehållningen ska motsvara summan av de årliga pensionsrätter som kan tillgodoräknas för den avlidne för tiden från och med det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha *fyllt 64 år*.

Pensionsbehållning efter avlidna som var födda 1938 eller senare och som avlidit efter *65 års ålder*

Den antagna pensionsbehållningen ska motsvara summan av de årliga pensionsrätter som kan tillgodoräknas för den avlidne för tiden från och med det år då dödsfallet inträffade till och med *året före det* då den avlidne skulle ha *uppnått riktåldern för pension*.

Pensionsbehållning efter avlidna som var födda 1938 eller senare och som avlidit efter *uppnådd riktålder för pension*

20 §

Om dödsfallet inträffat efter det år då den avlidne *fyllde 65 år* ska till grund för beräkning av efterlevandepension läggas den avlidnes faktiska pensionsbehållning, beräknad enligt 9–13 §§, som tjänats in till och med det år då den avlidne *fyllde 64 år*.

Om dödsfallet inträffat efter det år då den avlidne *uppnådde riktåldern för pension* ska till grund för beräkning av efterlevandepension läggas den avlidnes faktiska pensionsbehållning, beräknad enligt 9–13 §§, som tjänats in till och med det år *före det* då den avlidne *uppnådde riktåldern för pension*.

21 §

Den faktiska pensionsbehållningen enligt 20 § ska räknas om med förändringar av inkomstindex enligt 58 kap. 10–12 §§ fram till ingången av det år den avlidne *fyllde 65 år*.

Från och med årsskiftet därefter ska den faktiska pensionsbehållningen följsamhetsindexeras. Det görs genom att den räknas om i enlighet med 62kap. 42 och 43 §§ till ingången av det år då dödsfallet inträffade.

Den faktiska pensionsbehållningen enligt 20 § ska räknas om med förändringar av inkomstindex enligt 58 kap. 10–12 §§ fram till ingången av det år den avlidne *uppnådde riktåldern för pension*.

84 kap.

7 a §

För en änka som är född 1954 eller senare ska änkepensionen för år räknat enligt 6 § 2 motsvara för tid före den månad då änkan uppnår riktåldern för pension, 90 procent av det prisbasbelopp som gällde för dödsfallsåret.

101 kap.

6 §

Följande förmåner kan inte ligga till grund för bostadstillägg:

- | | |
|--|--|
| <p>1. ålderspension för tid före den månad då den försäkrade <i>fyller 65 år</i>,</p> <p>2. änkepension för tid från och med den månad då änkan <i>fyller 65 år</i>, och</p> | <p>1. ålderspension för tid före den månad då den försäkrade <i>uppnår riktåldern för pension</i>,</p> <p>2. änkepension för tid från och med den månad då änkan <i>uppnår riktåldern för pension</i>, och</p> |
|--|--|

3. änkepension till en änka som är född 1945 eller senare på grund av dödsfall efter 2002

102 kap.**16 §**

Reduceringsinkomsten är summan av

1. sjukersättning, aktivitetsersättning, allmän ålderspension och änkepension,

1. sjukersättning, aktivitetsersättning, allmän ålderspension, *minskat med den del av tilläggs-pensionen som har höjts enligt 63 kap. 13 § på grund av uppskjutet uttag och de pensionsrätter som intjänats från det år den försäkrade fyller 66 år,* och änkepension,

2. pension och invaliditetsförmån som lämnas enligt utländsk lagstiftning,

3. inkomst av kapital enligt 7 § 3,

4. del av förmögenhet enligt 7 § 4,

5. 50 procent av de delar av den bidragsgrundande inkomsten som består av arbetsinkomst enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229),

6. 50 procent av de delar av inkomsten enligt 15 § som, bortsett från att skatteplikt inte föreligger, är av motsvarande slag som arbetsinkomst enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen, och

7. 80 procent av övriga delar av den bidragsgrundande inkomsten, minskad med ett fribelopp enligt 17–19 §§.

18 §

Om den försäkrade får sjukersättning eller aktivitetsersättning eller motsvarande utländsk förmån ska i stället för vad som anges i 17 § ett avdrag göras med ett belopp som motsvarar garantinivån för hel sådan ersättning enligt 35 kap. 18 respektive 19 §. Detta gäller dock längst till och med månaden före den då den försäkrade *fyller 65 år.*

Om den försäkrade får sjukersättning eller aktivitetsersättning eller motsvarande utländsk förmån ska i stället för vad som anges i 17 § ett avdrag göras med ett belopp som motsvarar garantinivån för hel sådan ersättning enligt 35 kap. 18 respektive 19 §. Detta gäller dock längst till och med månaden före den då den försäkrade *uppnår rikt-åldern för pension.*

22 §⁵

Vid beräkning av bostadstillägg beaktas 93 procent av bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 5 000 kronor för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift.

För var och en av makar ska bostadskostnaden beräknas till hälften av deras sammanlagda bostadskostnad.

Från och med den månad den försäkrade *fyller 65 år* ska ett belopp om 340 kronor för den som är ogift och 170 kronor för den som är gift läggas till den bostadskostnad som har beaktats enligt första och andra styckena och 23 §.

Från och med den månad den försäkrade *uppnår riktåldern för pension* ska ett belopp om 340 kronor för den som är ogift och 170 kronor för den som är gift läggas till den bostadskostnad som har beaktats enligt första och andra styckena och 23 §.

28 §⁶

Skälig levnadsnivå i övrigt enligt 26 § anses per månad motsvara en tolfedel av

- 1,3546 prisbasbelopp för den som är ogift, och
- 1,1446 prisbasbelopp för den som är gift.

Från och med den månad den försäkrade *fyller 65 år* anses skälig levnadsnivå enligt 26 § per månad motsvara en tolfedel av

Från och med den månad den försäkrade *uppnår riktåldern för pension* anses skälig levnadsnivå enligt 26 § per månad motsvara en tolfedel av

- 1,4468 prisbasbelopp för den som är ogift, och
- 1,191 prisbasbelopp för den som är gift.

30 §

Summan av inkomsterna enligt 29 § 1–3 ska alltid anses utgöra lägst en tolfedel av det för den försäkrade gällande fribeloppet enligt 17–19 §§ efter avdrag för beräknad preliminär skatt enligt 29 § 1. I fråga om makar ska inkomsterna för var och en av dem beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda inkomster.

⁵ Senaste lydelse 2012:934.

⁶ Senaste lydelse 2012:934.

För den som är född 1938 eller senare ska inkomsterna från och med den månad då han eller hon *fyller 65 år*, i stället för de belopp som anges i 17 §, alltid, efter avdrag för beräknad preliminär skatt enligt första stycket, anses utgöra lägst en tolfte del av

- 2,13 prisbasbelopp för den som är ogift, och
- 1,9 prisbasbelopp för den som är gift.

För den som är född 1938 eller senare ska inkomsterna från och med den månad då han eller hon *uppnår riktåldern för pension*, i stället för de belopp som anges i 17 §, alltid, efter avdrag för beräknad preliminär skatt enligt första stycket, anses utgöra lägst en tolfte del av

103 c kap.

8 §⁷

Boendetillägg lämnas längst till och med månaden före den när den försäkrade *fyller 65 år*.

Boendetillägg lämnas längst till och med månaden före den när den försäkrade *uppnår riktåldern för pension*.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. De nya bestämmelserna i 2 kap. 10 a–c §§, 56 kap. 3 §, 67 kap. 16 a § och 102 kap. 16 § tillämpas från ikraftträdandet. I övrigt tillämpas de nya bestämmelserna första gången för beslut som avser förmåner för tid från och med den 1 januari 2019.
 3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för förmåner som avser tid före den 1 januari 2019.

⁷ Senaste lydelse 2011:1513.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 56 kap. 3 §, 62 kap. 15, 16 och 17 §§, 67 kap. 12 a och 16 a §§ samt 102 kap. 16 §, rubriken närmast för 62 kap. 15 och 16 §§ samt 67 kap. 12 a § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagförslag 1

Föreslagen lydelse

56 kap.

3 §

Inkomstgrundad ålderspension lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 62 år.

Inkomstgrundad ålderspension lämnas tidigast 36 månader före den försäkrade gällande riktåldern för pension.

För garantipension finns särskilda bestämmelser om förmånstid i 66 och 67 kap.

62 kap.

Arvsvinstfaktorer vid dödsfall efter 16 års ålder men före 61 års ålder

Arvsvinstfaktorer vid dödsfall efter 16 års ålder men *minst fyra år före riktåldern för pension*

15 §

Arvsvinstfaktorer som avser fördelning av pensionsbehållningar efter personer som har avlidit efter det år då de har fyllt 16 år, men före det år de skulle ha fyllt 61 år, ska grundas på kvoten mellan

Arvsvinstfaktorer som avser fördelning av pensionsbehållningar efter personer som har avlidit efter det år då de har fyllt 16 år, men *vid fördelningen fyra år före det år de skulle ha uppnått riktåldern för pension*, ska grundas på kvoten mellan

– summan av pensionsbehållningarna för personer som har avlidit under året före det år omräkningen avser och

– summan av pensionsbehållningarna för de personer i samma ålder som levde vid utgången av samma år.

När pensionsbehållningarna bestäms ska det bortses från förändringar efter den 1 december det år fördelningen avser.

Arvsvinstfaktorer vid dödsfall efter *61 års ålder*

Arvsvinstfaktorer vid dödsfall *fyra år före riktåldern för pension eller senare*

16 §

Arvsvinstfaktorer som avser fördelning av pensionsbehållningar efter personer som har avlidit det år de *fyllt* eller skulle ha *fyllt 61 år* eller senare ska grundas på kvoten mellan

Arvsvinstfaktorer som avser fördelning av pensionsbehållningar efter personer som *vid fördelningen* har avlidit *fyra år före* det år de skulle ha *uppnått riktåldern för pension* eller senare ska grundas på kvoten mellan

– det beräknade antalet personer som har avlidit det år de uppnått eller skulle ha uppnått samma ålder som den person som beräkningen ska göras för och

– det beräknade antalet kvarlevande personer i samma ålder.

17 §

För en försäkrad som inte har *fyllt 65 år* ska beräkningen enligt 16 § göras med ledning av officiell statistik över livslängden hos befolkningen i Sverige under femårsperioden närmast före det år personen uppnådde *61 års ålder*.

För en försäkrad som inte har *uppnått riktåldern för pension* ska beräkningen enligt 16 § *vid beräkningstillfället* göras med ledning av officiell statistik över livslängden hos befolkningen i Sverige under femårsperioden närmast före *tredje året före* det år personen uppnådde *riktåldern för pension*.

Från och med det år den som avses i första stycket *fyller 65 år* ska beräkningen enligt 16 § göras med ledning av statistiken för femårsperioden närmast före det år personen uppnådde *64 års ålder*.

Från och med det år den som avses i första stycket *vid beräkningstillfället uppnår riktåldern för pension* ska beräkningen enligt 16 § göras med ledning av statistiken för femårsperioden närmast före *året före* det år personen uppnådde *riktåldern för pension*.

67 kap.

Tiden efter 64 års ålder

Tiden *från och med uppnådd riktålder för pension*

12 a §

För att en försäkrad ska få tillgodoräkna sig tiden *efter att* han eller hon *fyllt 64 år* som försäkringstid, ska en pensionsgrundande inkomst om minst ett inkomstbasbelopp per år ha fastställts för samma tid.

För att en försäkrad ska få tillgodoräkna sig tiden *från och med det år* han eller hon *uppnår riktåldern för pension* som försäkringstid, ska en pensionsgrundande inkomst om minst ett inkomstbaslopp per år ha fastställts för samma tid.

16 a §

Vid beräkning av inkomstpension och premiepension enligt 16 § beaktas inte tillgodoräknad pensionsrätt som har intjänats från och med det år den försäkrade *fyller 66 år*.

Vid beräkning av inkomstpension och premiepension enligt 16 § beaktas inte tillgodoräknad pensionsrätt som har intjänats från och med det år den försäkrade *uppnår riktåldern för pension*.

102 kap.

16 §

Reduceringsinkomsten är summan av

1. sjukersättning, aktivitetsersättning, allmän ålderspension, minskat med *den del av tilläggs-pensionen som har höjts enligt 63 kap. 13 § på grund av uppskjutet uttag och de pensionsrätter som intjänats från det år den försäkrade fyller 66 år*, och änkepension,

1. sjukersättning, aktivitetsersättning, allmän ålderspension, minskat med de pensionsrätter som intjänats från det år den försäkrade *uppnår riktåldern för pension för tid från och med 2015*, och änkepension,

2. pension och invaliditetsförmån som lämnas enligt utländsk lagstiftning,

3. inkomst av kapital enligt 7 § 3,

4. del av förmögenhet enligt 7 § 4,

5. 50 procent av de delar av den bidragsgrundande inkomsten som består av arbetsinkomst enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229),

6. 50 procent av de delar av inkomsten enligt 15 § som, bortsett från att skatteplikt inte föreligger, är av motsvarande slag som arbetsinkomst enligt 67 kap. 6 § första stycket inkomstskattelagen, och

7. 80 procent av övriga delar av den bidragsgrundande inkomsten, minskad med ett fribelopp enligt 17–19 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd

Härigenom föreskrivs att 4, 5, 32 a och 33 §§ samt rubriken närmast före 32 § lagen (1982:80) om anställningsskydd⁸ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁹

Anställningsavtal gäller tills vidare. Avtal om tidsbegränsad anställning får dock träffas i de fall som anges i 5 och 6 §§. Träffas i annat fall ett sådant avtal, kan arbetstagaren på det sätt som anges i 36 § få domstols förklaring att avtalet ska gälla tills vidare.

Anställningsavtal som gäller tills vidare kan sägas upp av arbetsgivaren eller arbetstagaren för att upphöra efter en viss uppsägningstid. En tidsbegränsad anställning upphör utan föregående uppsägning vid anställningstidens utgång eller när arbetet är slutfört, om inte annat har avtalats eller följer av 5 § andra stycket eller 6 §. I 33 § finns särskilda regler om skyldighet att lämna anställningen vid 67 års ålder och i samband med att arbetstagaren får rätt till hel sjukersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Anställningsavtal som gäller tills vidare kan sägas upp av arbetsgivaren eller arbetstagaren för att upphöra efter en viss uppsägningstid. En tidsbegränsad anställning upphör utan föregående uppsägning vid anställningstidens utgång eller när arbetet är slutfört, om inte annat har avtalats eller följer av 5 § andra stycket eller 6 §. I 33 § finns särskilda regler om skyldighet att lämna anställningen vid 69 års ålder och i samband med att arbetstagaren får rätt till hel sjukersättning enligt socialförsäkringsbalken.

En arbetstagare får med omedelbar verkan frånträda sin anställning, om arbetsgivaren i väsentlig mån har åsidosatt sina åligganden mot arbetstagaren.

I de fall som avses i 18 § kan en arbetsgivare genom avskedande avbryta anställningen med omedelbar verkan.

⁸ Senaste lydelse 2010:1230.

⁹ Senaste lydelse 2010:1230.

Att arbetsgivaren i vissa fall är skyldig att informera och överlägga med arbetstagaren och berörd arbetstagarorganisation samt att tillämpa ett visst förfarande i samband med att ett anställningsavtal ingås eller upphör följer av 6, 8–10, 15, 16, 19, 20 och 28–33 §§.

5 §¹⁰

Avtal om tidsbegränsad anställning får träffas

1. för allmän visstidsanställning,
2. för vikariat,
3. för säsongsarbete, och
4. när arbetstagaren har fyllt 67 år. 4. när arbetstagaren har fyllt 69 år.

Om en arbetstagare under en femårsperiod har varit anställd hos arbetsgivaren antingen i allmän visstidsanställning i sammanlagt mer än två år, eller som vikarie i sammanlagt mer än två år, övergår anställningen till en tillsvidareanställning.

Rätt att kvarstå i anställning till 67 år

Rätt att kvarstå i anställning till 69 år

32 a §¹¹

En arbetstagare har rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år, om inte annat följer av denna lag.

En arbetstagare har rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år, om inte annat följer av denna lag.

33 §¹²

Om en arbetsgivare vill att en arbetstagare ska lämna sin anställning vid utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år ska arbetsgivaren skriftligen ge arbetstagaren besked om detta minst en månad i förväg.

Om en arbetsgivare vill att en arbetstagare ska lämna sin anställning vid utgången av den månad då han eller hon fyller 69 år *eller efter utgången av den månad arbetstagaren har fyllt 69 år* ska arbetsgivaren skriftligen ge arbetstagaren besked om detta minst en månad i förväg.

¹⁰ Senaste lydelse 2007:391.

¹¹ Senaste lydelse 2001:298.

¹² Senaste lydelse 2010:1230.

Om en arbetsgivare vill att en arbetstagare ska lämna sin anställning i samband med att arbetstagaren enligt socialförsäkringsbalken får rätt till hel sjukersättning, ska arbetsgivaren skriftligen ge arbetstagaren besked om detta så snart arbetsgivaren har fått kännedom om beslutet om sjukersättning

En arbetstagare som har fyllt 67 år har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22, 23, 25 eller 25 a §.

Skriftligt besked enligt första stycket får inte lämnas till en arbetstagare efter utgången av den månad arbetstagaren har fyllt 69 år grund av övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet som avses i 6 b §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
 2. Bestämmelser i kollektivavtal eller enskilda anställningsavtal som innebär att en arbetstagare inte har rätt att kvarstå i anställning till 69 år gäller inte efter lagens ikraftträdande.

1.4 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 58 kap. 10 och 24 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

58 kap.

10 §¹³

Ålderspension får inte börja betalas ut innan den försäkrade fyller 55 år.

Utbetalning får dock göras tidigare om den försäkrade enligt socialförsäkringsbalken har fått rätt till sjukersättning. Om det i annat fall finns särskilda skäl, får Skatteverket medge att pensionen får börja betalas ut innan den försäkrade fyller 55 år.

Förmånstagare får inte sättas in till annan ålderspensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkring. Förmånstagare till sådan försäkring ska vara den som var anställd när avtalet ingicks.

Ålderspension får inte börja betalas ut innan den försäkrade fyller 62 år.

Utbetalning får dock göras tidigare om den försäkrade enligt socialförsäkringsbalken har fått rätt till sjukersättning. Om det i annat fall finns särskilda skäl, får Skatteverket medge att pensionen får börja betalas ut innan den försäkrade fyller 62 år.

24 §¹⁴

Ålderspension får inte börja betalas ut innan pensions-spararen fyller 55 år.

Ålderspension får inte börja betalas ut innan pensions-spararen fyller 62 år.

¹³ Senaste lydelse 2010:1277.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:1277.

Utbetalning får dock göras tidigare om pensionsspararen enligt socialförsäkringsbalken har fått rätt till sjukersättning. Om det i annat fall finns särskilda skäl, får Skatteverket medge att pensionen får börja betalas ut innan pensionsspararen fyller 55 år.

Utbetalning får dock göras tidigare om pensionsspararen enligt socialförsäkringsbalken har fått rätt till sjukersättning. Om det i annat fall finns särskilda skäl, får Skatteverket medge att pensionen får börja betalas ut innan pensionsspararen fyller 62 år.

-
1. Lagförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2017 och tillämpas på försäkringsavtal som ingåtts efter den 31 december 2016.
 2. För kollektivavtalsbundna försäkringsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och förnyas efter ikraftträdandet gäller de nya bestämmelserna.
 3. Vad som anges beträffande försäkringsavtal ska i tillämpliga delar också gälla för avtal om tjänstepension.

1.5 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395) dels att 3 kap, 3 och 9 §§, 4 kap. 4, 14, 16, 21 och 25 §§ samt 5 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny bestämmelse, 3 kap. 13 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §¹⁵

Studiemedel får lämnas längst till och med det kalenderår då den studerande fyller 54 år. Regeringen får föreskriva att studiemedel i form av studiebidrag får lämnas även för tid därefter.

Studiemedel får lämnas längst till och med det kalenderår då den studerande fyller 57 år. Regeringen får föreskriva att studiemedel i form av studiebidrag får lämnas även för tid därefter.

9 §¹⁶

Trots vad som anges i 8 § är rätten till studiemedel i form av studielån begränsad till sammanlagt högst det antal veckor som anges nedan från och med det kalenderår då den studerande fyller 45 år.

Det antal veckor som den studerande tidigare har haft studielån skall räknas in i det sammanlagda antalet veckor. Detta gäller dock inte studielån som har lämnats för studier på grundskolenivå. Vad gäller studielån som har lämnats för studier i någon annan sådan utbildning som avses i 2 § andra stycket skall hälften av antalet veckor räknas in.

En studerande som genom återbetalning eller avskrivning inte längre har studielån får beviljas nya studielån trots vad som anges i andra stycket. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förutsättningarna att bevilja nya lån enligt detta stycke.

Om den studerande inte har fått studielån under en sammanhängande period skall rätten till fortsatta studielån bedömas

¹⁵ Lydelse 2005:613.

¹⁶ Lydelse 2006:1456.

med beaktande av den studerandes ålder vid den nya studie-
medelsperiodens början. Regeringen eller den myndighet som
regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som skall
anses vara en sammanhängande period.

Ålder som uppnås	Antal veckor
---------------------	--------------

under
kalenderåret

45 år	220
46 år	200
47 år	180
48 år	160
49 år	140
50 år	120
51 år	100
52 år	80
53 år	60
54 år	40

55 år	40
56 år	40
57 år	40

13 c §

Utöver det studiemedelsbelopp som följer av 11 § får studiemedel lämnas i form av förstärkningsbidrag till studerande som fyllt 45 år. Sådant bidrag får lämnas till och med det kalenderår som den studerande fyller 57 år. Förstärkningsbidraget som lämnas kan högst motsvara bidragsbeloppet vid heltidsstudier under sammanlagt 40 veckor.

Regeringen får meddela föreskrifter om förstärkningsbidragets belopp i förhållande till studiernas omfattning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de förutsättningar i övrigt som ska gälla för förstärkningsbeloppet.

4 kap.

4 §

Återbetalningstiden <i>skall</i> vara 25 år eller det lägre antal år som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 60 år.	Återbetalningstiden <i>ska</i> vara 25 år eller det lägre antal år som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 63 år.
---	---

Återbetalningstiden skall i vissa fall bestämmas till kortare tid än vad som anges i första stycket. Bestämmelser om detta finns i 9–11 §§.

14 §¹⁷

Årsbeloppet får sättas ned till fem procent av låntagarens inkomst. Som inkomst räknas det belopp som utgör summan av låntagarens överskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital under betalningsåret. Detta gäller dock endast till och med det kalenderår då låntagaren fyller 49 år.

Från och med det kalenderår då låntagaren fyller 50 år får årsbeloppet sättas ned till sju procent av den i första stycket angivna inkomsten. Tillägg till inkomsten får göras för förmögenhet enligt grunder som regeringen bestämmer.

Nedsättning får ske endast om årsbeloppet beräknat enligt första och andra styckena understiger årsbeloppet beräknat enligt 8–11 §§ med minst tre procent av prisbasbeloppet.

Årsbeloppet får sättas ned till noll, om årsbeloppet beräknat enligt första och andra styckena understiger fem procent av prisbasbeloppet.

Årsbeloppet får sättas ned till fem procent av låntagarens inkomst. Som inkomst räknas det belopp som utgör summan av låntagarens överskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital under betalningsåret. Detta gäller dock endast till och med det kalenderår då låntagaren fyller 52 år.

Från och med det kalenderår då låntagaren fyller 53 år får årsbeloppet sättas ned till sju procent av den i första stycket angivna inkomsten. Tillägg till inkomsten får göras för förmögenhet enligt grunder som regeringen bestämmer.

¹⁷ Lydelse 2001:304.

16 §¹⁸

Årsbelopp enligt 14 § får sättas ned preliminärt i avvaktan på att underlaget för att ta ut skatt eller avgift för betalningsåret fastställs. Det preliminära årsbeloppet ska grunda sig på den uppgift om beräknad inkomst och från och med det år då låntagaren fyller 50 år även den uppgift om förmögenhet som låntagaren lämnar i ansökan om nedsättning.

Årsbelopp enligt 14 § får sättas ned preliminärt i avvaktan på att underlaget för att ta ut skatt eller avgift för betalningsåret fastställs. Det preliminära årsbeloppet ska grunda sig på den uppgift om beräknad inkomst och från och med det år då låntagaren fyller 53 år även den uppgift om förmögenhet som låntagaren lämnar i ansökan om nedsättning.

21 §

När återbetalningstiden är slut skall eventuell resterande skuld betalas under det följande året. Bestämmelserna om nedsättning i 13–18 §§ skall tillämpas även vid återbetalning som sker efter den ordinarie återbetalningstiden.

Om nedsättning sker, skall återstoden av skulden varje år betalas av med nedsatt belopp tills full återbetalning skett. Om förutsättningar för nedsättning upphör innan full betalning skett, skall det då återstående beloppet betalas under det första kalenderår då nedsättning inte sker.

Betalning *skall* pågå till dess full återbetalning har skett, dock längst till utgången av det år då låntagaren fyller 67 år.

Betalning *ska* pågå till dess full återbetalning har skett, dock längst till utgången av det år då låntagaren fyller 69 år.

25 §

Studielån som inte har betalats vid utgången av det år då låntagaren fyller 67 år *skall* skrivas av. Betalningsskyldigheten kvarstår dock för årsbelopp avseende de tre senaste kalenderåren som har förfallit till betalning. Om det finns synnerliga skäl, får dock också sådana årsbelopp skrivas av.

Studielån som inte har betalats vid utgången av det år då låntagaren fyller 69 år *ska* skrivas av. Betalningsskyldigheten kvarstår dock för årsbelopp avseende de tre senaste kalenderåren som har förfallit till betalning. Om det finns synnerliga skäl, får dock också sådana årsbelopp skrivas av.

¹⁸ Lydelse 2011:1401.

Lån *skall* också skrivas av om låntagaren avlider eller om det annars finns synnerliga skäl till det.

Lån *ska* också skrivas av om låntagaren avlider eller om det annars finns synnerliga skäl till det.

5 kap.

6 §

En fordran som har uppkommit på grund av att studie-stöd har krävts tillbaka, *skall* bevakas fram till utgången av det år då den återbetalnings-skyldige fyller 67 år. Därefter skall fordringen skrivas av. Av-skrivning *skall* också ske om den återbetalningsskyldige avlider.

En fordran som har uppkommit på grund av att studie-stöd har krävts tillbaka, *ska* bevakas fram till utgången av det år då den återbetalnings-skyldige fyller 69 år. Därefter skall fordringen skrivas av. Av-skrivning *ska* också ske om den återbetalningsskyldige avlider.

Om indrivningen av en sådan fordran som avses i första stycket skulle leda till mer arbete eller kostnad än som är skäligt och indrivning inte är påkallad från allmän synpunkt får indrivningsåtgärder underlåtas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som har beslutats före ikraftträdandet.
 3. Bestämmelsen i 5 kap. 6 § tillämpas även i fråga om en fordran som har uppkommit före den 1 juli 2015 under förutsättning att fordran inte har preskriberats före det datumet.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Pensionsåldersutredningens huvudsakliga uppdrag är att genomföra en översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter till ett längre arbetsliv. Översynen ska genomföras mot bakgrund av en ökande medellivslängd och ett förestående ökande antal äldre i förhållande till antalet förvärvsaktiva. Utredningen ska analysera åldersgränserna samt de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv. Utredningen ska ta fram förslag och alternativa strategier för hur de pensionsåldersrelaterade åldersgränserna ska hanteras. Utredningen ska slutligen även lämna förslag till åtgärder inom arbetsmiljö eller andra områden som ger bättre förutsättningar för att arbeta längre upp i åldrarna.

En kunskapsöversikt och analyser redovisas i delbetänkandet *Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre* (SOU 2012:28).

I detta betänkande redovisas kompletterande analyser samt förslag till åtgärder med syfte att förbättra förutsättningarna för att arbeta längre upp i åldrarna. Betänkandet innehåller ett huvudförslag men även alternativa strategier.

2.2 Arbetet

Pensionsåldersutredningens uppdrag spänner över vittomfattande och komplexa områden, från pensionssystemet, arbetsmiljöfrågor och skatteområdet till frågor om anställningsskydd. Ett antal experter från dessa områden har därvid förordnats för arbetet med slutbetänkandet.

Pensionsåldersutredningens uppdrag har en direkt koppling till arbetsmarknaden och dess organisationer. En särskild referensgrupp har därför enligt direktivet inrättats för löpande dialog och samråd med företrädare för dessa organisationer. Anna Hedborg, f.d. generaldirektör och statsråd, har varit sammankallande i referensgruppen, dessutom rådgivare till utredningen.

Utredningen har också haft ett omfattande stöd från bl.a. Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Skatteverket samt tjänstemän i Social-, Finans- och Arbetsmarknadsdepartementen.

Utredningen har konsulterat specialister med olika inriktning och kompetens. En bred panel av experter och forskare har biträtt utredningens arbete med rådgivning, granskning av material och i vissa fall med underlag i särskilda frågor.

Utredningen har haft stor nytta av de analyser och kunskapsöversikter som under senare år presenteras av bl.a. Pensionsmyndigheten, Finansdepartementet och Finanspolitiska rådet.

Utredningen har beställt sammanlagt 18 underlagsrapporter från forskare och experter som har presenterats vid fyra seminarier. Rapporterna har publicerats på utredningens hemsida. Underlagsrapporterna ligger bl.a. till grund för utredningens förslag och bedömningar.

I arbetet med området tjänstepensioner har utredningen fått omfattande stöd och hjälp av sakkunniga på de institutioner som förvaltar tjänstepensionerna.

Marja Lemne, Fil. dr och universitetslektor, har biträtt utredningen med redaktionell granskning.

Utredningen har under arbetet haft möten och samtal med bl.a. chefsekonomer, personalchefer, analytiker och experter i arbetsmarknadens organisationer, arbetsplatser, intresseorganisationer, företag som bedriver rådgivning om äldres arbetsmarknad osv.

Pensionsåldersutredningen ska enligt direktivet ha ett utåtriktat arbetssätt. Utredningen har därför bl.a. löpande publicerat analyser, underlag och intressant forskning på en blogg/hemsida som används av både experter, intresserade och media (se www.pensionsaldersutredningen.blogspot.se). En förteckning av deltagarna i referensgruppen, specialister och andra som på olika sätt medverkat i utredningens arbete redovisas i bilaga 4.

2.3 Delbetänkandet och remissynpunkterna

2.3.1 Delbetänkandets innehåll

Utredningens delbetänkande är omvärlds- och problembeskrivande och redovisar utredningens överväganden inför det fortsatta arbetet. Delbetänkandet innehåller inga förslag.

I delbetänkandet ingår en kunskapsöversikt av förutsättningarna och hindren för ett längre arbetsliv för äldre och en höjning av den faktiska pensionsåldern. Den visar att förutsättningarna för äldre att arbeta längre har successivt blivit allt bättre. Men samtidigt framgår att det finns åtskilliga hinder som behöver mötas med breda och ömsesidigt förstärkande åtgärder inom en rad olika system för att underlätta för äldre att arbeta längre.

Utredningen gör i delbetänkandet bedömningen att regelsystem och institutioner så långt möjligt behöver anpassas till de äldres förbättrade förutsättningar och deras växande intresse av att arbeta längre, oavsett när eller hur man vill ta ut sin allmänna pension och tjänstepension. Den viktigaste frågan för att höja den faktiska pensionsåldern och förlänga arbetslivet bedöms vara att försöka minska andelen äldre som lämnar arbetslivet relativt tidigt. I det fortsatta utredningsarbetet anger utredningen att hög prioritet ska ges de åtgärder som minskar tidiga utträden och pensioneringar.

Prioriterade frågor i delbetänkandet

Utredningen anger följande områden som prioriterade.

Arbetsmiljö

I det fortsatta arbetet bör övervägas inom vilka delar av arbetsmiljöområdet som det kan finnas behov av förstärkta insatser, inklusive bättre statistik över arbetsmiljöbrister. Vidare bör övervägas hur kunskapsuppbyggnaden kan förstärkas rörande sambanden mellan arbetsförhållanden, ohälsa och tidigt utträde från arbetslivet, särskilt vad gäller psykosociala arbetsmiljöproblem och kvinnors fortsatt relativt höga utträde från arbetsmarknaden via sjukersättning. De organisatoriska formerna för kunskapsutveckling behöver också övervägas.

Diskriminering

Utredningens bedömning i delbetänkandet är att s.k. ålderism hör till de viktigaste hindren för äldre att arbeta längre. Utredningen bedömer att den främsta vägen att motverka negativa attityder och diskriminering är åtgärder som bidrar till att öka andelen äldre på arbetsplatserna. I det fortsatta arbetet bör en dialog föras med ansvariga myndigheter och experter om behoven och förutsättningen för en effektivare lagstiftning mot åldersdiskriminering.

Utbildning

I det fortsatta arbetet bör bl.a. granskas behov av insatser för bättre arbetsförhållanden i syfte att stärka uthållig arbetshälsa under hela arbetslivet och ökade möjligheter till vidareutbildning för äldre.

Det bör utredas om det finns behovet av ytterligare åtgärder för att göra utbildning tillgänglig och ekonomiskt realistisk för äldre arbetstagare, inklusive frågan om eventuella kompetenskonton.

Informationsinsatser

Förslag bör prioriteras som kan bidra till att öka äldres kunskaper om fördelarna för deras ekonomiska standard resten av livet genom att arbeta längre och skjuta upp uttaget av pensionen.

Arbetsmarknadens parter

Utredningens bedömning i delbetänkandet är att bristande kunskaper om äldres förbättrade förutsättningar att arbeta längre bidrar till en negativ inställning hos många arbetsgivare till att anställa och behålla äldre arbetskraft. Behovet av fortsatta samtal med bl.a. parterna på arbetsmarknaden om hur man effektivare ska kunna sprida kunskaperna om äldres ökande arbetsförmåga bör övervägas.

Tjänstepensionssystemet

En viktig fråga är också om parterna kan ta ett ökat ansvar för att minska de hinder som finns för äldre att arbeta längre. I det fortsatta arbetet bör samtalet med de avtalande parterna fördjupas om förutsättningarna att anpassa reglerna för tjänstepensionerna och informationen om pensionerna för att underlätta ett längre arbetsliv.

Det allmänna pensionssystemet och kringliggande system

Även efter pensionsreformen finns det kvar en rad styrande och normerande åldersregler i det allmänna pensionssystemet. Dessa är exempelvis 65-årsgränsen för garantipension och 61-årsgränsen när man tidigast kan ta ut pension. Utredningen bedömer att dessa regler både formar pensioneringsnormer, styr besluten om pensionering och påverkar kringliggande system inklusive tjänstepensionerna. Förslag bör övervägas som innebär att de åldersrelaterade reglerna i det allmänna pensionssystemet kan anpassas till en ökande medellivslängd och pröva hur åldersregler i kringliggande system kan följdpassas till dessa justeringar. Vidare bör undersökas om det ekonomiska utbytet av att arbeta längre ytterligare kan förstärkas, i synnerhet för de grupper som har ett svagt ekonomiskt utbyte av att arbeta längre.

Tillsyn och information

Åtgärder bör övervägas för att förbättra tillsyn och information och förutsättningar för att staten kan gå före med förhandlingar som kan leda till bättre villkor för äldre som vill arbeta längre.

Anställningskydd

Förslag bör övervägas för ändrade regler av 67-årsgränsen så att fler äldre ges utökade möjligheter att fortsätta sin anställning efter 67 år.

Uppdrag

Uppdrag bör fortsättningsvis ges till forskare att sammanfatta kunskapsläget bl.a. från finsk forskning om hur regler och institutioner kan förändras för att minska de hinder som finns för ett längre arbetsliv och hur arbetet bättre kan anpassas till äldres förutsättningar.

Vidare bör uppdrag ges till forskare att sammanställa kunskaper kring äldres deltidsarbete och delpensioner samt diskutera under vilka förutsättningar ökade möjligheter till deltid kan vara en effektiv metod att öka antalet arbetade timmar bland den äldre arbetskraften.

2.3.2 Remissvaren

Remissförfarandet omfattade 70 remissinstanser, 43 remissvar inkom. Remissyttrandena finns tillgängliga i Socialdepartementet (Dnr 2012/3111/SF).

En majoritet av remissinstanserna uttryckte sitt stöd för den inriktning av det fortsatta arbetet som beskrivits i delbetänkandet och de problem och frågor som aktualiserats. Det rådde dock delade meningar om vad som bör göras i syfte att fler ska stanna kvar i arbetslivet.

Ett stort antal remissinstanser framhöll att arbetsmiljön är viktig för att fler ska få möjlighet att arbeta längre. Det är viktigt att utveckla arbetet med att förebygga arbetsmiljöbesvär och det systematiska arbetsmiljöarbetet. Andra remissinstanser framhöll att utredningen inte kunnat visa att arbetsmiljön utgör ett avgörande hinder för ett längre arbetsliv.

Ett stort antal remissinstanser höll med om att åldersgränserna i olika transfereringssystem och lagstiftning bör vara synkroniserade.

Flera remissinstanser höll inte med utredningen om att tjänstepensionerna utgör ett viktigt hinder för ett längre arbetsliv. Flera av dem framhöll också att arbetsmarknadens parter som en del av den svenska modellen tecknar avtal som gäller på arbetsmarknaden och att staten inte bör intervensera i detta förfarande.

Flera remissinstanser höll med utredningen att anställningsskyddets utformning får effekten att många arbetsgivare säger upp samtliga anställda i samband med 67-årsdagen och att detta regelverk behöver ses över. De flesta remissinstanser var dock

negativa till att höja åldersgränsen 67 år för rätt att kvarstå i anställning.

Några remissinstanser framhöll i sina yttranden att utredningens analys vad gällde frågor om åldersdiskriminering var bristfällig och att det inte gav en rättvisande bild av svensk arbetsmarknad. Andra remissinstanser höll med utredningen om att åldersdiskrimineringen på arbetsmarknaden är utbredd.

2.4 Slutbetänkandet

2.4.1 Vad ska och kan utredningens förslag omfatta?

Förväntningarna på utredningens förslag är stora. Det följer av regeringens breda uppdrag och att ett mycket stort antal frågor väckts och tydliggjorts under utredningsarbetet.

Utredningens handlingsutrymme påverkas av EU-rättens ramar och internationella konventioner m.m. Vidare har utredningen att förhålla sig till andra utredningar som regeringen tillsatt (se avsnitt 2.5). Utredningens arbete berör ett omfattande antal regelverk och dess tillämpning.

Utredningen föreslår att flera pensionsrelaterade åldersgränser ska ändras och följa medellivslängdens utveckling i socialförsäkrings- och pensionssystemet samt i kringliggande system. Utredningen pekar också på behovet av att anpassa en del åldersgränser i angränsande regelsystem så att dessa följer utvecklingen. Utredningen har dock inte gjort någon fullständig inventering. Det kan därför finnas anledning att fortsätta detta arbete och se om åldersgränserna i fler regelsystem behöver anpassas till medellivslängdens utveckling.

Under arbetets gång har det framkommit några ytterligare frågeställningar, som utredningen analyserat. Utredningen har valt att redovisa dessa frågor i kapitel 4 Några grundläggande utgångspunkter.

Eftersom en del remissinstanser uttryckt att utredningen beträffande frågor om åldersdiskriminering var bristfällig har utredningen i det fortsatta arbetet utrett dessa frågor ytterligare. Utredningen har även med hjälp av experter, myndigheter, forskare och deltagare i referensgruppen genomfört en bred inventering av vilka förstärkningar och förbättringar som är önskvärda inom arbetsmiljöpolitiken. Utredningen har också låtit genomföra en kompletterande analys av arbetslivskarriärer och hur olika faktorer

som hälsa och arbetsförhållanden är kopplade till arbetsmarknadsutträde.

2.5 Viktiga statliga utredningar

Ett antal statliga utredningar arbetar parallellt med Pensionsåldersutredningen. I det följande beskrivs några av dessa som har en nära koppling till utredningen och som utredningen fört dialog med.

2.5.1 Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering

En särskild utredare har i uppdrag att undersöka hur krav på aktiva åtgärder i diskrimineringslagen ska utformas och göras tydliga för att bli ett effektivare medel i arbetet med att förebygga diskriminering och uppnå lika rättigheter och möjligheter (dir. 2012:80). I uppdraget ingår även att förutsättningslöst ta ställning till och föreslå hur tillsynen av att regler om aktiva åtgärder följs ska bedrivas.

Eftersom denna utredning har i uppdrag att föreslå hur kraven på aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter ska bli mer effektiva avstår Pensionsåldersutredningen från att lämna några egna förslag i denna del. Pensionsåldersutredningens principiella inställning är dock att det kan finnas skäl att driva på utvecklingen genom att utreda om de aktiva åtgärderna i diskrimineringslagen även ska omfatta åldersdiskriminering.

2.5.2 Utredningen om översyn av regleringen av tjänstepension samt beskattning av livförsäkringsföretag

En särskild utredare har i uppgift att kartlägga graden av konkurrensneutralitet i skattereglerna och de civilrättsliga reglerna för olika former av tjänstepensionssparande och föreslå hur reglerna kan göras mer neutrala (dir. 2012:22). Utredaren ska också göra en fullständig inventering av regler och praxis som gäller tjänstepension i syfte att identifiera i vilka avseenden regelsystemet är dels ofullständigt och oklart, dels onödigt betungande, samt

lämna förslag till förändringar av reglerna. Utredaren ska särskilt granska bestämmelserna i kap. 28 och 58 Inkomstskattelagen (IL).

Pensionsåldersutredningens förslag innebär att den rekommenderade uttagsåldern för pension följer medellivslängden. Det skulle vara önskvärt om denna ökade rörlighet även kunde återspeglas i skattereglerna. Pensionsåldersutredningen prövar inte närmare dessa frågor, men pekar i betänkandet ändå på att några bestämmelser i kap. 28 och 58 kap. IL som skulle kunna behöva anpassas.

2.5.3 Parlamentariska socialförsäkringsutredningen

Med tanke på att Parlamentariska socialförsäkringsutredningen ser över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet för att överväga förändringar som ger hållbara försäkringar för framtiden (dir. 2010:48), har Pensionsåldersutredningen bedömt att det inte är lämpligt att göra någon mer utförligt bedömning av utvidgad rätt till SGI-skydd och arbetslöshetsersättning. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen har även i uppdrag att utreda frågan om pensionens påverkan på arbetslöshetsersättningen (dir. 2012:90).

Pensionsåldersutredningen vill dock peka på att det behövs en större flexibilitet i reglerna som styr tidpunkten för pensionering så att det blir enklare för människor att förlänga arbetslivet. Det kan därför ifrågasättas om inte försäkrade som vill arbeta längre upp i åldrarna och som står till arbetsmarknadens förfogande borde omfattas av utvidgat SGI-skydd och rätt till arbetslöshetsersättning.

2.5.4 Arbetsgruppen för översyn av regler och tillämpning av bl.a. bilstöd och handikappersättning

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet har tillsatts för att göra en översyn av regler och tillämpning av flera förmåner för funktionshindrade (dnr S1202/9134/SF). Bland annat ska frågan om hur nuvarande regelverk för åldersgränser påverkar förutsättningarna att delta i arbetslivet även efter 65 år uppmärksammas. Förmånerna upplevs av både medborgare och ansvariga myndigheter som

omoderna och rättsosäkra och arbetsgruppen ska göra en genomgripande översyn.

Pensionsåldersutredningen lämnar inte några förslag som gäller dessa förmåner. Om fler ska kunna arbeta längre är det dock rimligt att utsträcka åldersgränserna så långt möjligt även inom detta område, inte minst på grund av rättviseskäl. I vart fall gäller det då förmånerna har stark koppling till övriga socialförsäkringsförmåner.

2.6 Essäer och underlagsrapporter

Pensionsåldersutredningen har inför arbetet med slutbetänkandet beställt ett antal essäer och rapporter som har redovisas i särskild ordning. I det följande sammanfattas kort slutsatserna i dessa underlag.

Gunnar Wetterberg konstaterar i sin essä *Åldern sitter i huvudet* att frågan om statens styrmedel ofta reduceras till lagar, skatter och bidrag i den politiska debatten. I många fall handlar det emellertid om att påverka människors beteenden. Hur kan man påverka detta ”vad vi själva vill”? I analyserna av pensionsåldern och utträdet ur arbetslivet är det en nyckelfråga. I essän granskas olika föreställningar, beteenden och värderingar som har betydelse för vid vilken tidpunkt människor väljer att lämna arbetslivet. Vissa människors pensionsbeteende kan påverkas genom konkreta åtgärder, andra genom att resonera och förklara, i hopp om att fler då ska fundera igenom hur de ska agera.

Juhani Ilmarinen skriver i sin essä *An essay on longer working life* att chefernas och arbetsledarnas inställning till äldres arbetsmiljö är central för att kunna åstadkomma det åldersmedvetna arbetsliv som så småningom kan leda till att fler arbetar längre. Han menar att en sådan kompetens kommer att bli en konkurrensfördel på framtidens arbetsmarknad. Företagshälsovården borde också utveckla kompetens inom så kallad ”Age management” i syfte att göra arbetsplatser mer anpassade till äldres behov och förutsättningar. Man bör arbeta med att utveckla ett åldersmedvetet arbetsförmågebegrepp.

Oskar Nordström Skans och Anders Forslund visar i sin essä *Kan man pensionera bort ungdomsarbetslösheten?* att varken ekonomisk teori eller empiri ger något stöd för den vanligt förekommande uppfattningen att äldre tränger ut yngre från arbets-

marknaden. Uppfattningen vilar på villfarelsen om en fast mängd arbete i en ekonomi. I själva verket förhåller det sig så att ju fler som arbetar desto större blir inkomsterna, och desto högre blir efterfrågan på företagets produkter och därmed deras efterfrågan på arbetskraft. Mängden arbetstillfällen bestäms i huvudsak av hur många som *kan* och *vill* arbeta. Ökade pensionsavgångar kan då i stället leda till att mängden arbete som blir utfört minskar.

Anna Hedborg och Ola Pettersson tar i sin essä *Arbetslinjen efter 65* upp frågor om hur parterna på arbetsmarknaden kan medverka till ett längre arbetsliv och vilka krav som bör ställas på politiken. Parterna behöver bl.a. anpassa omställnings- och tjänstepensionsavtal till ett längre arbetsliv och ompröva sin inställning till den äldre arbetskraften. Politiken behöver inriktas på att anpassa sjukersättning, sjukförsäkring m. fl. system till en höjd pensionsålder och utforma en arbetsmarknads- och utbildningspolitik som uppmuntrar till omställning.

Gabriella Sjögren Lindquist framhåller i sin underlagsrapport *Deltid och längre arbetsliv* att bättre möjligheter till deltid ofta anses kunna öka intresset att arbeta längre bland äldre. Utvärderingar av delpensionssystemen visar också att det är oklart om systemen bidrar till att öka antalet arbetade timmar i ekonomin och att kostnaderna för delpensioner till största delen kan vara en subvention till annars obetald fritid. Enligt genomgången av forskningen råder inte någon enighet om huruvida flexibla arbetstider bidrar till att öka antalet arbetade timmar bland äldre eller inte.

Michael Thålin undersöker arbetskarriärer och utträde från arbetsmarknaden med hjälp av Levnadsnivåundersökningarna i sin underlagsrapport *Arbetskarriärer och utträde från arbetsmarknaden*. Det handlar om hur problem i arbetsmiljön efterhand leder till att man går i pension tidigare. Preliminära resultat visar att tidig pensionering har ett starkt samband med hälsoproblem, ett samband som tycks ha förstärkts efter år 2000. Givet graden av ohälsa ser dock sambandet mellan upplevda arbetsmiljöproblem och tidig pensionering från arbetslivet ut att ha försvagats något.

Gabriella Sjögren Lindquist har i underlagsrapporten *Om effekter på arbetsutbud och pensionering av förändringar av pensionsåldern – en forskningsöversikt* gått igenom olika undersökningar av reformer i Australien, Norge, Portugal, Schweiz, USA och Österrike. Utvärderingarna pekar på att i länder som ändrat den normala pensionsåldern, eller åldern för tidigaste uttag av pension, så höjs

den genomsnittliga åldern för uttaget av ålderspension respektive andelen som stannar i arbetskraften med 20–50 procent av ändringen till följd av pensionsåldern. Erfarenheterna visar också att en viss överströmning till andra socialförsäkringar kan inträffa.

På utredningens uppdrag undersöker analytiker i Social- och Finansdepartementet hur ett längre arbetsliv givet sociala skillnader i dödlighet kan påverka pensionssystemet egenskaper. Slutrapporten redovisas i särskild ordning.

3 Bakgrund

I detta kapitel redovisas kortfattat relevanta nationella regler. Det gäller de pensionsrelaterade åldersgränserna i socialförsäkrings- och pensionssystemet, arbetsmiljöområdet, studiestödsområdet samt anställningsskyddsområdet. Dessutom redovisas regler vad gäller åldersdiskriminering. Vidare redovisas kortfattat relevanta internationella konventioner som Sverige har ratificerat och därmed åtagit sig att följa, vissa EU-rättsliga bestämmelser och relevant EU-rätt. Slutligen redovisas en del åtgärder för längre arbetsliv i andra länder.

Rätten till arbetslöshetsersättning regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF samt i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Reglerna redovisas i kapitel 16. Särskilda skatteregler gäller både för arbetsgivarens avsättningar för tjänstepension och för det privata pensionssparandet. Dessa bestämmelser beskrivs närmare i kapitel 17.

3.1 Arbetsmiljö

Arbetsmiljölagen (1977:1160) reglerar skyldigheter för arbetsgivare och andra skyddsansvariga om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Det finns också regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagar, till exempel regler om skyddsombudens verksamhet. Arbetsmiljölagen ger de yttre ramarna för vad som gäller för miljön på arbetet. Arbetsmiljöverket har regeringens uppdrag att närmare reglera vilka krav som ska ställas på arbetsmiljön genom att utfärda föreskrifter och allmänna råd i författningssamlingen (AFS). Det finns ett stort antal föreskrifter och allmänna råd som gäller en mängd olika aspekter av arbetsmiljön, som exempelvis maskiner, belastningsergonomi, byggnads- och

anläggningsarbete, buller och psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön. Föreskrifterna utarbetas i samråd med arbetsmarknadens parter.

Arbetsgivaren ansvarar för arbetsmiljön och för att arbetet kan utföras utan risk för ohälsa eller olycksfall. Det är arbetsgivarens ansvar att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten och se till att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall förebyggs och att arbetsmiljön är god. Skyddsombudet företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor arbetsmiljölagen ger dem befogenheter att exempelvis avbryta farligt arbete.

Arbetsmiljön omfattar alla faktorer och förhållanden i arbetet, inklusive tekniska, fysiska, arbetsorganisatoriska, sociala och arbetets innehåll.

Arbetsmiljöverket utövar tillsyn av arbetsmiljön. Tillsyn genom inspektion syftar till att stärka arbetsplatsens egen förmåga att förebygga risker samtidigt som arbetsgivaren får besked om vad som behöver göras.

Urvalet av arbetsställen för inspektion görs utifrån flera olika utgångspunkter. Riskerna i arbetsmiljön ska anses vara betydande och besöken ska bedömas göra skillnad. Ett index baserat på nio poängsatta variabler utgör också ett urvalsverktyg. Variablerna består av statistikuppgifter om t.ex. anmälda arbetsskador och dödsolyckor, sjukfrånvaro osv. Specifika arbetsmiljöproblem uppmärksammas också genom särskilda tillsynskampanjer.

3.2 Åldersdiskriminering

Diskrimineringslagen (2008:567) har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 §). Lagen är tvingande, vilket innebär att ett avtal som inskränker någons rättigheter eller skyldigheter enligt lagen är utan verkan i den delen.

Lagens första kapitel innehåller definitioner och inledande bestämmelser. I andra kapitlet finns bestämmelser om förbud mot diskriminering och repressalier. Frågor om aktiva åtgärder regleras i tredje kapitlet. Fjärde kapitlet behandlar tillsynen över lagens tillämpning och i femte kapitlet regleras frågor om ersättning och

ogiltighet. I sjätte kapitlet finns slutligen bestämmelser om rättsgången.

Diskrimineringslagen gäller arbetslivet i vid mening, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder, anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvård, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värn- och civilplikt samt i vissa avseenden för alla dem som har offentlig anställning.

Diskrimineringsförbuden på de skilda samhällsområdena är inte absoluta utan gäller i varierande utsträckning med skilda undantag. Det kan röra sig om specifika eller mer generellt utformade undantag för olika diskrimineringsgrunder.

Fr.o.m. den 1 januari 2013 har skyddet mot diskriminering på grund av ålder utvidgats till att omfatta fler samhällsområden. Diskriminering på grund av ålder är numera även förbjuden inom samhällsområdena varor, tjänster och bostäder, anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvård, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, samt i vissa avseenden för alla dem som har offentlig anställning. Förbudet är försett med undantag genom att det inte hindrar tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder. På samtliga områden utom offentlig anställning gäller dessutom ett generellt undantag för sådan särbehandling som har ett berättigat syfte om särbehandlingen är nödvändig och lämplig för att nå syftet.

Samtidigt som lagen trädde i kraft inrättades Diskrimineringsombudsmannen (DO). Enligt 4 kap. 1 § diskrimineringslagen ska DO utöva tillsyn över att lagen följs. Ombudsmannen ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. DO får dock, enligt 6 kap. 2 §, föra talan i domstol för en enskild som medger det. DO kan, med stöd av 4 kap. 4 §, i vissa situationer besluta om vitesföreläggande. Ytterligare bestämmelser om DO:s uppgifter finns i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

Den som bryter mot diskrimineringslagen ska betala diskrimineringsersättning till den som drabbats av överträdelsen (5 kap. 1 §). Diskrimineringsersättningen ska både utgöra en ersättning för den kränkning som överträdelsen inneburit och verka avskräckande

mot diskriminering. En arbetsgivare kan också i vissa situationer bli ersättningskyldig för den ekonomiska förlust som uppkommit på grund av överträdelsen av diskrimineringslagen.

3.3 Studiestöd

Regler om studiestöd finns i studiestödslagen (1999:1395). Studiemedel beviljas från och med 45 år och t.o.m. det kalenderår då den studerande fyller 54 år. En av grundprinciperna i studiemedelsystemet är att studielånen inte ska vara större än att de kan betalas tillbaka. Rätten att låna begränsas därför från 45 års ålder enligt en s.k. lånetrappa. Motivet till trappan är således att skuldsättningen för personer med kort återbetalningstid inte ska bli alltför hög. En hög skuld kombinerad med en kort återbetalningstid leder både till höga årliga belopp att betala för individen och till risker för att hela lånet inte betalas tillbaka. Subventionen i systemet ska ligga på tilldelningssidan och det ska vara lätt för den studerande att se vad han eller hon själv bekostar och vad samhället bidrar med. En nedtrappning av möjligheten att ta studielån sker för personer som är mellan 45 och 54 års ålder.

3.4 Det allmänna pensionssystemet

Den 1 januari 1999 infördes ett nytt ålderspensionssystem i Sverige. De inkomstrelaterade pensionsförmånerna är inkomstpension och premiepension. Grundskyddet utgörs av garanti-pensionen och tilläggsförmånerna bostadstillägg och äldre försörjningsstöd. Det nya pensionssystemet har fasats in successivt. Först de personer som är födda 1954 eller därefter får hela den inkomstrelaterade pensionen enligt de nya reglerna. Äldre åldersgrupper får delar av pensionen från det nya systemet och delar i form av tilläggs-pension enligt de tidigare gällande bestämmelserna.

3.4.1 Intjänande av inkomstpension

Pensionsgrundande inkomster

Inkomstpensionen baseras på hela livsinkomsten. Pensionsgrundande inkomst fastställs för en person för varje år under vilket han eller hon varit försäkrad och haft inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete. Någon övre åldersgräns för möjligheten att tjäna in pensionsrätt finns inte. Pensionsrätt fastställs årligen och utgör 18,5 procent av pensionsunderlaget, varav 16 procentenheter grundar rätt till inkomstpension och 2,5 procentenheter fonderas i premiepensionssystemet. För år med små barn, studier, sjuk- och aktivitetsersättning samt allmän värnplikt beräknas så kallade pensionsgrundande belopp. Avgiften på dessa pensionsgrundande belopp betalas av staten.

Pensionsgrundande belopp för barnår

Pensionsgrundande belopp (PGB) för barnår kan tillgodoräknas en förälder under barnets fyra första levnadsår. De grundläggande villkoren för att en förälder ska kunna tillgodoräknas PGB för barnår är att

- föräldern har varit försäkrad och bosatt hela intjänandeåret i Sverige,
- barnet har varit bosatt i Sverige hela intjänandeåret,
- föräldern har fyllt högst 64 år under intjänandeåret samt
- föräldern har haft vårdnaden om barnet minst halva intjänandeåret och föräldern har bott tillsammans med barnet under minst halva intjänandeåret.

Om en förälder har avlidit får den andra föräldern i vissa fall överlåta rätten att tillgodoräknas PGB till en annan person. För att detta ska vara möjligt krävs att mottagen har haft nära relation både till överlåtaren och till barnet. Mottagarna får dessutom inte ha varit äldre än 64 år under intjänandeåret.

Pensionsrätt för barnår beräknas enligt tre olika alternativ. Den försäkrade tillgodoräknas det förmånligaste av dessa tre.

1. Det pensionsgrundande beloppet blir en utfyllnad upp till den inkomst den försäkrade hade året innan barnets födelse eller adoption.
2. Det pensionsgrundande beloppet blir en utfyllnad upp till en lön som motsvarar 75 procent av genomsnittsinkomsten för alla försäkrade som är 16–64 år.
3. Det pensionsgrundande beloppet ger ett fast tillägg som motsvarar ett inkomstbasbelopp.

Övriga pensionsgrundande belopp

PGB tillgodoräknas en försäkrad för varje månad den försäkrade har inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning. Vid beräkningen utgår man från den antagandeinkomst som ligger till grund för den inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen. Antagandeinkomsten ska minskas med sju procent. Det pensionsgrundande beloppet är skillnaden mellan den minskade antagandeinkomsten och den inkomstrelaterade sjuk- eller aktivitetsersättningen.

PGB för plikttjänstgöring ska beräknas för varje dag den försäkrade tjänstgjort och fått dagersättning. Beloppet per dag ska motsvara hälften av genomsnittsinkomsten under intjänandeåret för försäkrade som var 16–64 år, delat med 365.

Studiebidrag berättigar till PGB. Det pensionsgrundande beloppet ska motsvara 138 procent av det studiebidrag som den studerande mottagit under året.

3.4.2 Uttag av inkomstpension

Inkomstpension betalas ut efter ansökan från och med den månad den försäkrade fyller 61 år. Den som söker pension kan ansöka om att ta ut hela pensionen eller delar av den i valfritt antal fjärdedelar. En pensionstagare kan också obegränsat välja att öka eller minska uttagsnivån genom hela sitt pensionärliv. Ökningar och minskningar påverkar den framtida pensionen, genom att pensionen blir mindre eller större.

När inkomstpensionen ska beräknas utgår man från den pensionsbehållning som den pensionsberättigade har vid tidpunkten. Pensionsbehållningen grundas på de pensionsrätter som den

pensionsberättigade tjänat in. Pensionsbehållningen ska vara omräknad med hänsyn till tilldelade arvsvinster, indexering och avdrag för förvaltningskostnader.

För att få fram pensionens årsbelopp divideras pensionsbehållningen med ett delningstal. Detta innebär att den pensionsbehållning som en person tjänat in under sin förvärvsaktiva tid, ska fördelas på så många år som motsvarar den genomsnittligt återstående livslängd som gäller för personer i den pensionsberättigades ålder. Genom delningstalet tillgodoräknas den pensionsberättigade även en viss framtida tillväxt och framtida arvsvinster.

Den årliga pensionen räknas automatiskt om med hänsyn till nya pensionsrätter.

Från det att inkomstpension börjar tas ut, indexeras den år för år genom att den följer de förvärvsarbetandes genomsnittliga inkomstutveckling minskat med den så kallade normen om 1,6 procentenheter. Inom ramen för pensionssystemet finns något som kallas balanseringen. Balanseringen begränsar indexeringen av pensionsrätter och utgående pensioner under perioder då pensionssystemets tillgångar understiger systemets samlade skulder.

3.4.3 Premiepension

Premiepensionen är en del av pensionen som var och en själv får placera i fonder. Den inbetalda avgiften – som utgör 2,5 procent av löner och andra skattepliktiga ersättningar – fonderas. Den enskilde kan själv välja kapitalförvaltare bland en stor mängd fonder. Drygt hälften av spararna har gjort aktiva val inom systemet. För den som har avstått från att välja fonder placeras medlen i premiesparfonden som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Ett flertal förändringar av reglerna genomfördes 2010. Sjunde AP-fonden administrerar nu flera olika sparalternativ. Utöver generationsfonder finns även placeringsalternativ med olika riskprofil. När premiepensionen tas ut väljer man mellan traditionell livförsäkring och fondförsäkring.

3.4.4 Garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

Pensionssystemets grundskydd för personer med låg eller ingen inkomstrelaterad pension utgörs av garantipensionen samt tilläggsförmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Garantipension

Syftet med garantipensionen är att ge en grundtrygghet till den som aldrig haft några inkomster. Garantipension betalas även som en utfyllnad till den som har en låg inkomstrelaterad pension. För full garantipension krävs att den försäkrade har minst 40 bosättningsår i Sverige mellan 16–64 år. För den försäkrad som har färre bosättningsår minskas garantipensionen med 1/40 för varje år som saknas. Garantipensionen kan betalas ut från och med den månad den försäkrade fyller 65 år.

Full garantipension (basnivån) är 1,9 prisbasbelopp för den som är gift och 2,13 prisbasbelopp för en ogift person (7 046 kronor respektive 7 899 kronor per månad år 2013). För den som helt saknar inkomstgrundad pension är den årliga garantipensionen lika med basnivån. För den som har tjänat in inkomstgrundad pension avtrappas basnivån i två steg, beroende på den inkomstgrundade pensionens storlek.

Om den årliga inkomstgrundade pensionen uppgår till högst 1,26 prisbasbelopp för den som är ogift och till 1,14 prisbasbelopp för den som är gift minskas garantipensionens basnivå med hela den inkomstgrundade pensionen. Avräkningen sker således till 100 procent, krona för krona. För den pensionstagare vars inkomstgrundade pension överstiger de nämnda beloppen gäller följande beräkningsregler.

- En ogift pensionstagare får en årlig garantipension som är skillnaden mellan 0,87 prisbasbelopp och 48 procent av den del av den inkomstgrundade pensionen som överstiger 1,26 prisbasbelopp.
- En gift pensionstagare får en årlig garantipension med ett belopp som är skillnaden mellan 0,76 prisbasbelopp och 48 procent av den del av den inkomstgrundade pensionen som överstiger 1,14 prisbasbelopp.

För en försäkrad som gör tidiga uttag av sin inkomstrelaterade ålderspension eller skjuter upp uttaget beräknas garantipensionen som om pensioner hade börjat lyftas den månad då den pensionsberättigade fyller 65 år.

Bostadstillägg

Bostadstillägg (BT) är ett skattefritt inkomstprövat tillägg till ålderspensionen. Bostadstillägget kan betalas ut från och med att den försäkrade fyller 65 år. Bostadstilläggets storlek påverkas av bostadskostnaden och inkomsten. BT är maximalt 93 procent av bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 5 000 kronor för den som är ogift och 2 500 kronor för den som är gift. Bostadskostnaden för var och en av makarna beräknas till hälften av deras sammanlagda bostadskostnad. För gifta ålderspensionärer ska ett belopp om 170 kronor läggas till bostadskostnaden och för ogifta ålderspensionärer ska ett belopp om 340 kronor läggas till bostadskostnaden.

Inkomster som påverkar storleken av BT beräknas i princip enligt skatterättsliga regler. Som inkomst räknas inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital. Även vissa skattefria inkomster ingår i beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten. Endast hälften av arbetsinkomsten beaktas. Tillägg görs för den förmögenhet som den sökande och hans eller hennes make äger.

När bostadstillägget beräknas görs det först ett avdrag från den bidragsgrundande inkomsten med ett fribelopp. Fribeloppet motsvarar de basnivåer som gäller för oavkortad garantipension. Inkomsten efter avdrag för fribeloppet kallas för reduceringsinkomst. Det maximala bostadstillägget minskas sedan med 62 procent av reduceringsinkomsten upp till ett prisbasbelopp och med 50 procent av den reduceringsinkomst som överstiger denna nivå.

Särskilt bostadstillägg (SBT) kan betalas ut till den som har bostadstillägg. SBT betalas ut i de fall där den sökandes inkomst, efter avdrag för skälig bostadskostnad, understiger skälig levnadsnivå. Inkomsterna beräknas efter avdrag för skatt.

Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstöd är en inkomstprövad förmån som i likhet med bostadstillägget är relaterad till den sökandes bostadskostnad och inkomst. Äldreförsörjningsstöd betalas ut om den sökandes inkomster, efter avdrag för skälig bostadskostnad, understiger skälig levnadsnivå. Bostadskostnaden och inkomsterna beräknas på ett liknande sätt som för särskilt bostadstillägg. Inkomsten för var och en av makarna utgör hälften av makarnas sammanlagda inkomster. Detsamma gäller för makarnas bostadskostnad. Äldreförsörjningsstöd kan betalas ut till den som är bosatt i Sverige och som har fyllt 65 år.

3.5 Övriga socialförsäkringar och ersättningar vid arbetslöshet

I socialförsäkringarna ingår, förutom ålderspensioner, försäkringar och bidrag som betalas ut till barnfamiljer, till sjuka, till personer med funktionsnedsättning, efterlevande och till pensionärer. Efterlevandepensioner samt ålderspensioner och andra förmåner administreras och betalas ut av Pensionsmyndigheten. Övriga socialförsäkringar administreras och betalas ut av Försäkringskassan.

I socialförsäkringsbalken finns det närmare 80-tal regler där åldersfaktorn 60, 61, 64, 65, 67 och 70 förekommer. Exempelvis är tidpunkten när den försäkrade är berättigad till förmåner, försäkringstid ska beräknas eller under vilken tid som den försäkrade längst har rätt till en förmån enligt SFB är åldersrelaterad. Utredningen lämnar förslag och bedömningar i flera av dessa bestämmelser. De olika förmånerna beskrivs närmare i anslutning till detta i kapitel 15 och 16.

3.6 Anställningsskydd

Enligt 33 § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) gäller att en arbetsgivare som vill att en arbetstagare ska lämna sin anställning när arbetstagaren uppnår 67 år, ska ge arbetstagaren skriftligt besked om detta minst en månad i förväg. Om en arbetsgivare vill att en arbetstagare ska lämna sin anställning i samband med att arbetstagaren får rätt till hel sjukersättning, ska

arbetsgivaren skriftligen ge arbetstagaren besked om detta så snart arbetsgivaren fått kännedom om beslutet om sjukersättning (33 § andra stycket LAS).

Enligt 33 § tredje stycket LAS har en arbetstagare som fyllt 67 år inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och inte heller företrädesrätt enligt 22, 23, 25 eller 25 a § samma lag. Arbetstagaren har således inte företrädesrätt när turordning ska bestämmas i samband med uppsägning enligt 22 § och inte heller möjlighet att åberopa den särskilda skyddsregeln för arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga i 23 §. Vidare saknar dessa arbetstagare företrädesrätt till återanställning och till anställning med högre sysselsättningsgrad enligt 25 och 25 a §§.

Enligt 5 § LAS gäller att avtal om tidsbegränsad anställning får träffas bland annat avseende tidsbegränsad anställning när arbetstagaren har fyllt 67 år.

Enligt 2 § LAS anställningsskyddslagen får det genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation göras avvikelser från 33 §. Även bestämmelserna i 5, 22, 25 och 25 a §§ är dispositiva för parterna.

När arbetstagaren uppnår 67 års ålder har arbetsgivaren således rätt att utan uppsägning skriftligen meddela arbetstagaren att hon eller han ska lämna sin anställning. Om en arbetsgivare inte iakttar kravet på skriftlighet utan i stället lämnar en muntlig underrättelse, får underrättelsen ändå rättslig verkan för anställningens upphörande. Stadgandet har således i den delen endast karaktären av en ordningsföreskrift och arbetsgivaren kan således bli skyldig att betala skadestånd på grund av brott mot skriftlighetskravet. Om arbetsgivaren inte lämnar besked till arbetstagaren om att arbetsgivaren önskar att arbetstagaren ska lämna anställningen kvarstår arbetstagaren automatiskt i anställningen. Om arbetsgivaren därefter vill att arbetstagaren ska lämna anställningen gäller en månads uppsägningstid.

Vill arbetsgivaren å andra sidan att en arbetstagare ska sluta sin anställning tidigare än vid den tidpunkt då avgångsskyldighet föreligger, måste arbetsgivaren enligt vanliga regler vidta uppsägning.

3.7 Internationella överenskommelser, EU-rätten m.m.

3.7.1 Pensionssystemet

Den europeiska normen för social trygghet regleras i den Europeiska balken om social trygghet och dess protokoll (1964). Sverige har förbundit sig att följa balken och dessa protokoll fullt ut. Balken utgör en minimistandard inom det sociala trygghetsområdet. I artiklarna 26–27 i balken anges närmare vad som gäller för ålderspension.

Enligt artikel 26 ska ålderspension utges vid en ålder som inte överstiger 65 år eller den högre ålder om antalet medborgare som uppnått den åldern representerar 10 procent av befolkningen under 65 år men över 15 år.

För att enskilda ska ha rätt att få ålderspension krävs det enligt artikel 27–29 att den enskilde har utfört förvärvsarbete under ett visst antal år. En reducerad ålderspension kan utbetalas till enskild som har ett mycket begränsat antal förvärvsaktiva år.

Det finns också en ILO-konvention och en ILO-rekommendation som rör pensionsförhållandena. Det är dels konvention (nr 128) om invaliditets-, ålders-, och efterlevandeförmåner, dels rekommendation (nr 162) om äldre arbetstagare. I konvention nr 128 i del III om åldersförmåner anges i artikel 15.2 att den föreskrivna åldersgränsen för rätt till pension inte får överstiga 65 år. Högre ålder får dock fastställas av behörig myndighet i enlighet med de särskilda grunder som anges i konventionen. I ILO-rekommendation nr 162 om äldre arbetstagare anges vidare i del IV punkten 21 att åtgärder i mån av möjlighet bör vidtas för att göra den ålder som kvalificerar för ålderspension flexibel. I punkten 29 rekommenderas att äldre arbetstagare som är arbetsdugliga bör kunna uppskjuta sina anspråk på åldersförmåner utöver den ålder, som normalt kvalificerar arbetstagare för sådana förmåner, i syfte exempelvis att uppfylla alla kvalifikationer för förmåner eller att förbättra sina förmåner med hänsyn till den högre ålder då förmånerna tas ut och i förekommande fall det ytterligare arbete som utförts eller de ytterligare avgifter som erlagts.

3.7.2 Mänskliga rättigheter och regler mot diskriminering m.m.

Principen om icke-diskriminering är central i Förenta Nationernas (FN) konventioner om mänskliga rättigheter. Den har sin utgångspunkt i den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter. Principen om icke-diskriminering, som utgör en grundbult i det internationella systemet med olika instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna, kom första gången till uttryck i FN-stadgans första artikel. Därefter har den upprepats i en mer utvecklad form i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. Den allmänna förklaringen är formellt sett en politisk deklaration. Den skapades ursprungligen inte som ett rättsligt bindande instrument, men stora delar av den anses med tiden ha blivit sedvanerättsligt bindande, däribland förbudet mot diskriminering. Det skydd för mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering som kommer till uttryck i den allmänna förklaringen har sedermera utvecklats och förstärkts genom ett flertal bindande konventioner som också innehåller förbud mot diskriminering.

Europakonventionen

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ratificerades av Sverige 1952. Europakonventionen gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995 (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen (RF) får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Regler mot diskriminering i unionsrätten finns främst i olika direktiv som antagits med stöd av EU-fördraget. Det finns bl.a. ett direktiv som förbjuder åldersdiskriminering inom arbetslivet (rådets direktiv 2000/78/EG). Europeiska kommissionen lämnade i juli 2008 ett förslag till nytt direktiv som syftar till att genomföra principen om likabehandling även utanför arbetslivet (KOM[2008] 426 slutlig). Det framgår också direkt av fördraget (artikel 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) att unionen vid

utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet ska söka bekämpa all slags diskriminering på grund av bl.a. ålder. EU-domstolen har slagit fast att en princip om förbud mot åldersdiskriminering är en allmän rättsprincip i unionsrätten.¹ Ett uttryckligt förbud mot åldersdiskriminering föreskrivs vidare i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 21.1).

EU-domstolen har vid flera tillfällen behandlat frågan om var gränsen mellan acceptabel och oacceptabel särbehandling på grund av ålder närmare ska dras när det gäller avgång i samband med pension. Avgångsskyldighet har i flera fall accepterats.² I fallet Ole Andersson, C-499708, ansågs dock förtida pension oproportionerligt ingripande för individen och därför utgöra åldersdiskriminering³. Under 2012 behandlade EU-domstolen den s.k. 67-årsregeln i 33 § lagen (1982:80) om anställningsskyddslagen. Målet gällde Posten Meddelande AB och en tidigare arbetstagar vars anställningsavtal upphörde när han fyllde 67 år. Arbetstagaren menade att 67-årsregeln, som inte tar hänsyn till vilken pension arbetstagaren har, innebär otillåten åldersdiskriminering. EU-domstolen konstaterade att 67-årsregeln utgör en särbehandling på grund av ålder, men att direktivet om likabehandling i arbetslivet inte ställer några hinder mot en sådan nationell regel som motiveras av ett berättigat mål som rör sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik samt utgör ett lämpligt och nödvändigt sätt för att genomföra detta mål.

3.7.3 Arbetsrätt

Europarådets sociala stadga

I artikel 6 i Europarådets sociala stadga regleras den kollektiva förhandlingsrätten. Parterna åtar sig där att främja gemen samt samråd mellan arbetstagar och arbetsgivare samt att där så är nödvändigt

¹ Se bl.a. mål C-144/04, Werner Mangold mot Rüdinger Helm, [2005] ECCR 1-9981 och C-555/07, Seda Küçükdeveci mot Swedex GmbH. & Co. KG, [ECJ] 19 januari 2010.

² Se Palacios de la Villa v. Cortefiel Servivios SA, C-411/05, den 16 oktober 2007; Age Concern England v. Secretary of State för Business, enterprise and Regulatory Reform, C-388/07, den 5 mars 2009; rosenbaldt v. Oellerking Gebäudereinigungsges mbH, C-45/09, den 12 oktober 2010; Fuchs och Köhler v. Land Hessen, C-159/10 och C-160/10, den 21 juli 2011.

³ Ole Andersson v. Region Syddanmark, 499/08, den 12 oktober 2010.

och lämpligt, främja ett förfarande med frivilliga förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter för att uppnå en reglering av arbetsvillkoren genom kollektivavtal. Huvudregeln när det gäller inskränkningar av de rättigheter som parterna åtnjuter enligt stadgan är att de endast kan ske med stöd av artikel G. I denna anges att förutom de inskränkningar och begränsningar som anges särskilt i vissa delar av stadgan kan inskränkningar göras av rättigheterna för sådana bestämmelser som anges i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle som garanti för andras fri- och rättigheter eller som skydd för samhällets intresse, den nationella säkerheten eller allmän hälsa eller moral.

Internationella arbetsorganisationen (ILO)

ILO-konventionen nr 168 behandlar främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet och ratificerades av Sverige 1990. Enligt artikel 6 i konventionen ska varje medlemsstat säkerställa lika behandling av alla skyddade personer utan diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning, nationell härkomst, medborgarskap, etniskt eller socialt ursprung, funktionsnedsättning eller ålder. Bestämmelsen ska dock inte vara till hinder för att bl.a. vidta särskilda åtgärder som är avsedda att tillgodose specifika behov hos kategorier av personer som har särskilda problem på arbetsmarknaden, i synnerhet de sämst ställda grupperna.

3.7.4 Särskilt om tre ILO-konventioner

Av de ILO-konventioner som Sverige har ratificerat är det särskilt tre som är av betydelse för den kollektiva avtalsrätten. Det är 1948 års konvention om facklig föreningsfrihet och skydd för facklig organisationsrätt (nr 87), 1949 års konvention om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (nr 98) samt 1981 års konvention om främjande av kollektiva förhandlingar (nr 154). Av 1948 och 1949 års konventioner framgår bland annat att åtgärder ska vidtas för att säkerställa att organisations- och föreningsrätten respekteras. Dessutom anges att staterna ska agera för att uppmuntra och främja en full utveckling och användning av systemet för frivilliga förhand-

lingar mellan arbetsmarknadens parter i syfte att reglera villkor och förutsättningar för anställning genom kollektivavtal.

I 1981 års konvention slås bland annat fast att åtgärder ska vidtas i syfte att främja kollektiva förhandlingar. Syftet med dessa åtgärder ska vara att möjliggöra kollektiva förhandlingar inom de områden som täcks av konventionen. Syftet ska också vara att successivt utsträcka kollektiva förhandlingar till de frågor som räknas upp i konventionen som exempelvis att bestämma arbetsvillkor och anställningsvillkor.

3.7.5 Åtgärder för längre arbetsliv i andra länder

Utredningens sammanställning av den internationella utvecklingen i delbetänkandet och i underlagsrapporter har visat att allt fler länder höjer pensionsåldern i sina allmänna system. Olika länder har dock valt skilda tekniska lösningar. De olika reformernas tekniska lösningar har utgjort ett värdefullt underlag för utredningens förslag.

Flera länder genomför även olika program för att anpassa arbetslivet till den demografiska utvecklingen genom att stimulera och stödja ett längre arbetsliv för äldre. Ofta sker detta i samarbete mellan staten, parterna på arbetsmarknaden och företag och arbetsgivare. Utredningen har inte haft möjlighet att genomföra någon bred inventering, men noterar dock att program som kan vara intressanta för Sverige genomförs i bl.a. Norge, Finland och i Europeiska unionen.

I Norge nåddes en trepartsöverenskommelse år 2001 om ett "Inkluderande Arbetsliv" (IA-avtalet) som bl.a. innebär att arbetsmarknadens parter ska medverka till att reducera antalet personer som går i sjukersättning. Företagens HR-ansvariga är numera mer medvetna om behovet av policy och åtgärder för att underlätta för äldre att stanna kvar i arbetet. Lokala IA-avtal har tecknats för hälften av alla anställda i Norge. Nio av tio av dessa arbetsgivare har fastställt seniorpolitiska riktlinjer för att minska tidiga utträden från arbetslivet. Genom information, bloggar och forskning sprids kunskaper om politiken och programmen. Ett särskilt Centrum för Seniorpolitik (CSP) har inrättats som arbetar med att stimulera och utveckla policy och insatser på arbetsplatserna. CSP samordnar och bidrar till samarbete med myndigheter, arbetsmarknadens parter,

företag och branschorganisationer. Dessutom initierar och stödjer CSP forskning och utveckling inom området.

I en utvärdering har forskarna studerat risken för tidig pension bland personer i åldern 62 år under 2001–2007 i företag med eller utan särskilda seniorpolitiska åtgärder, när man kontrollerar för skillnader i olika faktorer bland individer och företag.⁴ Det handlar oftast om åtgärder som reducerad arbetstid, ökad ledighet, ekonomiska stimulanser osv., som erbjuds alla äldre anställda från 62 års ålder. Resultaten visar att ett arbete hos en arbetsgivare med särskild seniorpolicy inte minskar risken för tidigt utträde genom avtalspension eller förtidspension på grund av nedsatt arbetsförmåga.

I Finland inleddes ett omfattande program för äldre i arbetslivet redan på 1980-talet.⁵ Det inleddes med undersökningar av hur arbetsförmågan utvecklas när man blir äldre bland arbetstagare i olika yrkesgrupper och sektorer. Arbetsmarknadens parter kom 1989 överens om att de har ett gemensamt mål att vårda och stärka arbetstagarnas arbetsförmåga. Ett nytt program, FinnAge, utvecklades av det finska Arbetshälsoinstitutet, som provades i praktisk verksamhet till 1996. Efter hand blev också regeringen intresserad av åldrandet och arbetsmarknaden, vilket ledde fram till en ny bred satsning, FINPAW, med olika insatser för att bevara och utveckla de äldres arbetsförmåga. Programmet innehöll 40 olika åtgärder, bl.a. insatser för att göra medborgarna och arbetsgivarna medvetna om att arbetskraften åldras och hur arbetslivet kan anpassas. Detta första nationella program för äldre arbetstagare bedrevs 1998–2002. Olika utvärderingar har visat att programmen haft betydande positiva effekter på de äldres arbetsförmåga och attityderna till äldre arbetskraft.

Även inom EU bedrivs ett omfattande arbete för att stödja ett längre arbetsliv. Många pensionssystem i EU behöver justeras på något sätt så att de kan ge människor tillräckliga och långsiktiga pensioner. Det framhålls i kommissionens årliga tillväxtöversikt 2011 och avspeglas i de landspecifika rekommendationerna om pensioner till de flesta medlemsländer. I kommissionens tillväxtöversikt 2012 betonas att omfattande pensionsreformer behöver få stöd i syftet att skapa förutsättningar för ett långt arbetsliv. Till

⁴ Tove Midtsundstad, Åsmund Hermansen, Roy A. Nielsen, *Nordic Journal of Working Life Studies: Effects of Companies' Initiatives to Reduce Early Retirement Among Older Workers*.

⁵ Juhani Ilmarinen (2013): *An essay on longer working life*.

stöd för detta har i EU utarbetats Europa 2020-strategin som innebär en närmare samordning mellan medlemsstaternas nationella politik inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Vidare har EU-kommissionen 2012 i Vitboken *En agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner* presenterat en uppsättning initiativ som bör tas på EU-nivå för att stödja de nationella pensionsreformerna.

Stora företag i Europa och i USA bedriver självständiga projekt för att anpassa arbetsförhållandena till en äldre arbetskraft. I en rapport från Framtidskommissionen visas att en rad företag i bl.a. Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Polen och Finland genomför olika åldersrelaterade arbetsmiljöanpassningar⁶. Det handlar bl.a. om åtgärder när det gäller den fysiska arbetsmiljön, ledarskapet, flexibla arbetstider, utbildning, förebyggande hälsovård m.m. Det finns tecken på att svenska företag hittills har gjort för lite för att klara anpassningen till den åldrande befolkningen. En enkät som Företagarna har gjort bland ett urval av sina medlemmar visar att de flesta av dessa inte har vidtagit några åtgärder för att anpassa sig till den åldrande befolkningen.

⁶ Mårten Blix: Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen. Framtidskommissionen 2013.

4 Några grundläggande utgångspunkter

4.1 Inledning

I delbetänkandet gjordes en omfattande analys av de pensionsrelaterade åldersgränserna samt de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv. Slutsatsen var att fler behöver arbeta längre och att åtgärder behöver vidtas för att motverka hinder för detta på många olika områden. Remissvaren och därefter följande diskussioner med experter, arbetsmarknadens parter m.fl. har föranlett utredningen att analysera en del frågor ytterligare. I det följande redovisas några väsentliga frågor som diskuterats och utredningens ställningstaganden.

4.2 Begreppet äldre

Vem som ska betraktas som äldre förändras i takt med att medellivslängden ökar. Undersökningar pekar på att den övre gränsen för begreppet medelålders i vanligt språkbruk närmar sig 65 år. Däröver anses man vara äldre. Begreppet senior har med tiden också kommit att bli närbesläktat med ordet äldre. Utredningen överväger olika åtgärder som kommer att beröra personer som är 50 år och däröver. Det finns ord som de flesta associerar med denna åldersgrupp. Utredningen har prövat om det är dags att benämna 50 + medelålders, för att anpassa språket till utvecklingen i samhället. Även det kan dock leda till tolkningsproblem, eftersom det finns personer i 75 års åldern och däröver som i dag fortsätter att arbeta. Utredningen har således inte kunnat finna något bättre alternativ till begreppet äldre, utan använder det i betänkandet.

4.3 Utvecklingen är inte uthållig – åtgärder behövs

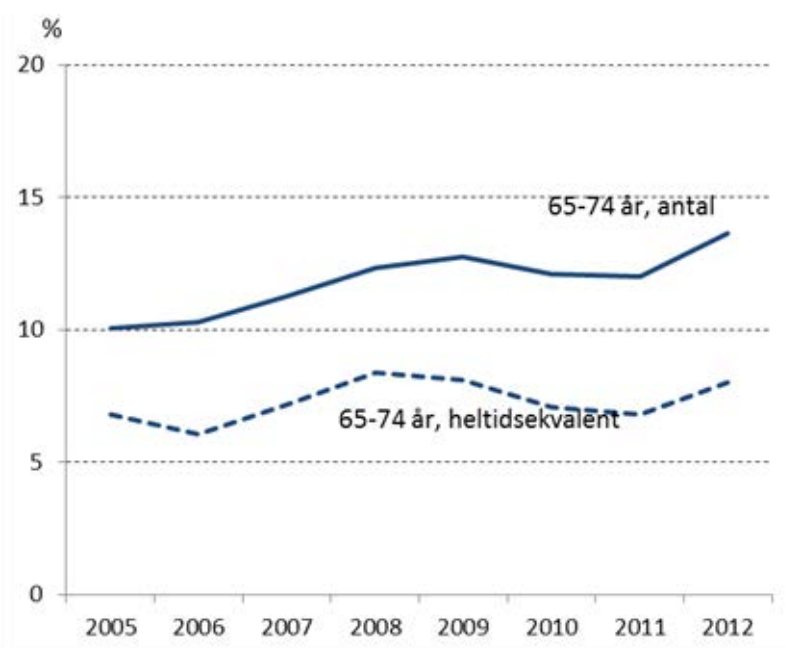
Sambället måste bli bättre på att ta vara på äldre medarbetare för att klara generationsväxlingen och förebygga brist på arbetskraft.

Sverige står i likhet med de flesta utvecklade länder inför stora utmaningar till följd av en åldrande befolkning och en antalsmässigt stagnerande arbetskraft. Befolkningens sammansättning förändras och detta kommer att medföra behov av anpassningar på de flesta områden i samhället. Den positiva utvecklingen att vi lever längre innebär vid oförändrat pensioneringsmönster att de som är sysselsatta måste försörja ett ökande antal äldre som lämnat arbetsmarknaden, och dessutom allt fler äldre med omfattande vård- och omsorgsbehov.

Dessa utmaningar har varit kända en längre tid. En rad reformer har därför genomförts som bidrar till ett ökat arbetsutbud, som pensionsreformen, jobbskatteavdraget, nedsatta socialavgifter för äldre, reformerna i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen osv. Det finns vissa positiva tendenser när det gäller de äldres sysselsättningsgrad och utträdesålder. Andelen sysselsatta i åldern 55–64 år har stigit från 62 procent 1987 till 71 procent 2012. Nya beräkningar från Pensionsmyndigheten visar att utträdesåldern, som mäts med hjälp av SCB:s arbetskraftsundersökningar, har ökat med cirka 1,3 år sedan 1994.

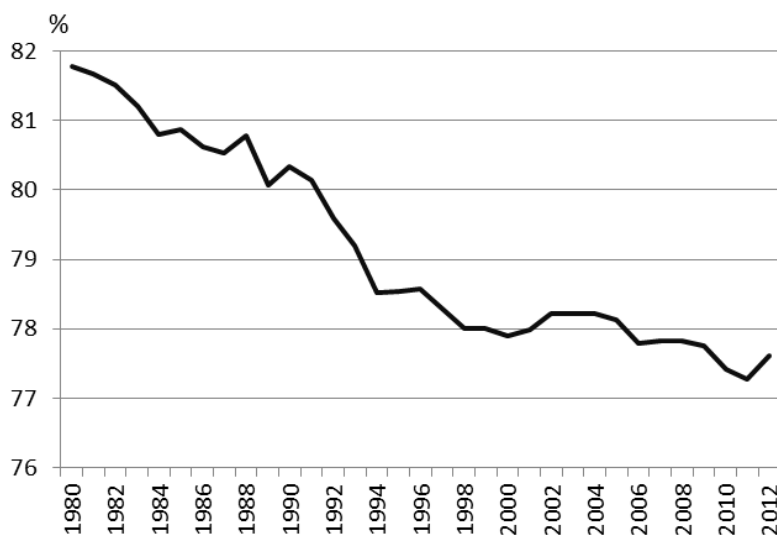
Utredningens bedömning är dock att förbättringarna inte är tillräckliga. Trots att vi lever längre arbetar vi inte längre visar utredningens kartläggning i delbetänkandet. Räknat i heltidsekvivalenter har sysselsättningen bland personer 65 år och äldre inte ökat sedan 2008 (diagram 4.1). Utträdesåldern ökar bara långsamt och hänger inte med ökningen i medellivslängden (diagram 4.2).

Diagram 4.1 Arbetskräftsdeltagande bland personer 65 år och äldre i procent av befolkningen 2005–2012, heltidsekvivalenter



Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Diagram 4.2 Kvoten mellan faktisk utträdesålder och förväntad medellivslängd 1980–2012

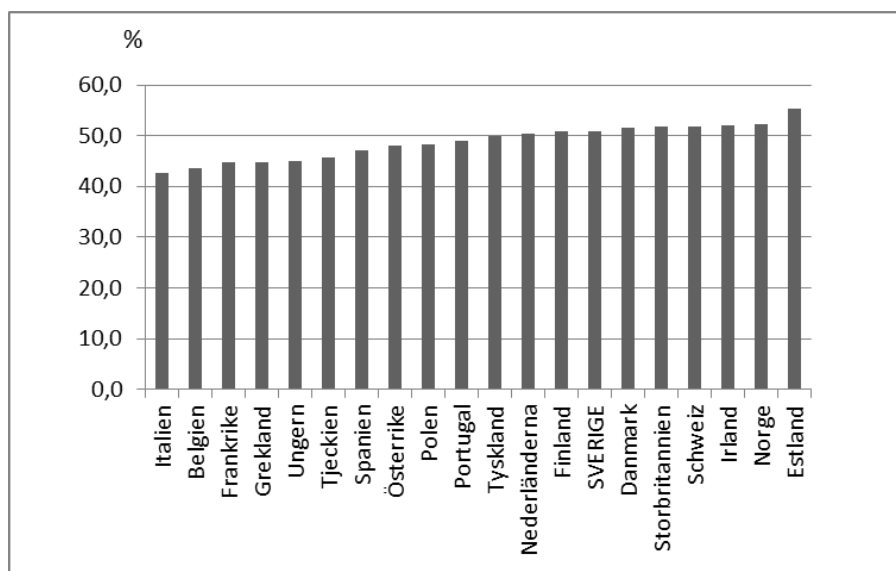


Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Sedan årtionden ligger den genomsnittliga åldern då ålderspension tas ut (medelpensionsåldern) ganska konstant kring 65 år. Andelen personer som tar ut sin allmänna pension före 65 år har mer än fördubblats på kort tid. Cirka 10 procent av personer födda 1938 tog ut sin allmänna ålderspension före 65 års ålder. Bland personer födda 1947 var motsvarande andel 24,6 procent. Det är fortfarande många som lämnar arbetslivet tidigt genom de avtalade tjänstepensionerna eller med s.k. avgångspensioner. Det var cirka 13 procent av 64-åringarna som 2009 hade tjänstepension som huvudsaklig försörjning.

Utredningens analyser av inträdes- och utträdesålder visar att vi arbetar en allt mindre del av våra liv sett i förhållande till medellivslängden. Sverige har en relativt hög sysselsättning bland äldre jämfört med andra likartade länder. Beräknar man emellertid arbetslivets längd i olika länder med hjälp av inträdes- och utträdesålder i förhållande till återstående medellivslängd vid födelsen har dock Sverige en ganska genomsnittlig relativ arbetlivslängd (diagram 4.3).

Diagram 4.3 Arbetlivets längd i procent av medellivslängd för vissa OECD-länder



Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

Sysselsättningens utveckling beror av många förhållanden exempelvis på den aktuella konjunkturutvecklingen, lönebildningen, egenkapital i olika skatte- och bidragssystem osv. Det kan inte uteslutas att den svaga sysselsättningsutvecklingen för äldre under det senaste decenniet delvis beror på sådana faktorer. Särskilt finanskrisen kan antas ha en negativ effekt på efterfrågan på arbetskraft. Effekterna har utvärderats och redovisats i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1). Äldre som blir arbetslösa under kriser brukar som regel ha sämst förutsättningar att komma tillbaka till arbeten. Under den senaste krisen klarade sig de äldre dock relativt bra.

Utredningen bedömer att den svaga sysselsättningsutvecklingen och det oförändrade pensioneringsmönstret till betydande del beror på olika hinder för de som vill och kan fortsätta att arbeta längre upp i åldrarna eller till och med ett helt arbetsliv.

Denna utveckling är inte långsiktigt hållbar. Det är en bedömning som delas av de flesta experter, forskare, parter på arbetsmarknaden, myndigheter och intresseorganisationer. När vi lever längre måste vi också arbeta längre, annars blir försörjningsbördan efter hand omöjlig för dem som arbetar. Om de flesta fortsätter att lämna arbetslivet tidigt och ta ut pension är det uppenbart att det successivt leder till minskade pensionsnivåer. Detta kan undergräva förtroendet för det allmänna pensionssystemet och leda till krav på höjda pensionsavgifter.

Ett längre arbetsliv behövs också för att bidra till en uthållig finansiering av välfärden. Samhället måste bli bättre på att ta vara på äldre anställda för att klara generationsväxlingen och förebygga en brist på arbetskraft.

4.4 Synen på äldre arbetstagare är otidsenlig

Det är hög tid att systematiskt ompröva tidiga pensioner för den äldre arbetskraften och ersätta dessa pensioner med ekonomiskt och aktivt stöd till omställning.

Åldersreglerna i lagstiftningen och i de avtalade tjänstepensionerna speglar enligt utredningens bedömning en otidsenlig syn på äldre arbetstagare som inte stämmer med den kunskap som vi har i dag. Detta gäller även attityderna till den äldre arbetskraften, som ofta är negativ enligt enkätsvar från arbetsgivare och fackföreningar,

vilket redovisats i delbetänkandet. Forskningen visar entydigt att äldre blir allt friskare, smartare och mer välutbildade. Både den faktiska sysselsättningen och enkäter till äldre pekar tydligt på att allt fler äldre både kan och vill arbeta längre. Åldersregler, värderingar och attityder i samhället har inte hängit med i denna förändring.

Äldres växande arbetsförmåga är enligt alla långsiktiga kalkyler och bedömningar en kritisk resurs för att bidra till en uthållig finansiering av välfärden och till ett fungerande generationsskifte på många arbetsplatser samt för att förbättra pensionssystemets finansiella balans.

Trots detta anses fortfarande i breda kretsar en tidig pensionering, eller senast vid 65 år, vara högsta möjliga välfärd. Denna välfärdsambition för äldre kontrasterar mot hur samhället ser på arbete för personer i ”förvärvsaktiv ålder”. Arbetslinjen bygger på både forskning och erfarenhet att arbetet betyder så mycket mer än pengar och ekonomisk tillväxt. Ett meningsfullt arbete är viktigt för individens självbestämmande, för vår upplevelse av livskvalitet och delaktighet. Att ha ett arbete handlar inte bara om att klara sin försörjning, utan handlar lika mycket om att kunna känna trygghet och vara en del av en gemenskap.

Frågan är dock om arbetets betydelse upphör runt 65 år. Det finns relativt omfattande forskning som visar att personer som förlorar sina jobb och blir arbetslösa en längre tid ofta får en försämrad livskvalitet. Hälsan påverkas negativt, de sociala aktiviteterna minskar, många försämrar sin livsstil vad gäller exempelvis alkoholkonsumtion, rökning, fysisk aktivitet osv.

För hundra år sedan när ålderspensionen infördes gav pensionen tveklöst högre välfärd. De som blev gamla var ofta utslitna och orkeslösa och kunde inte fortsätta att arbeta. I dag är situationen till stor del annorlunda. Allt fler friska och välutbildade äldre kan och vill fortsätta att arbeta längre. Utredningens genomgång av senare års forskning som redovisats i delbetänkandet, om än inte fullständig, indikerar att sambanden mellan ålderspensionering och ökad välfärd är långtifrån entydiga. I ju högre grad studierna utformas för att söka fastställa orsakssamband, desto mindre tydligt är det att pensioneringen i genomsnitt höjer de äldres livskvalitet. Skillnaderna är dock påtagliga mellan olika grupper. Fortfarande ger pensioneringen välfärd för dem som är utslitna och som har nedsatt arbetsförmåga efter ett långt arbetsliv. Många andra som vill och kan fortsätta att arbeta längre upplever att de har små möjligheter att

fortsätta att arbeta och pensioneringen kan då upplevas som ett utanförskap.

Dessutom klargör utredningens underlagsrapporter och experternas bedömningar att biologisk ålder, upp till en ganska hög ålder, inte är en användbar mätare på fysisk, psykisk och social förmåga. Skillnaderna mellan individers förmåga ökar med åldern. De åldersgränser som i dag används som vägledning för när man typiskt sett kan anse det rimligt och lämpligt att lämna arbetslivet är enligt utredningens bedömning inte uppdaterade. Om dessa regler inte anpassas till de personer som vill och kan arbeta längre upp i åldrarna eller ett helt yrkesliv kan åldersgränserna så småningom komma att betraktas som en form av diskriminering.

Arbetets innehåll och karaktär förändras över tiden. Så sent som på 1950- och 1960-talen dominerades arbetslivet av fysiskt krävande arbeten som ställde krav endast på lägre utbildning. Arbetsmiljön var ofta farlig och åtskilliga skadades eller dödades i arbetet. Andra blev utslitna i förtid. Skillnaderna mot dagens förhållanden är stora. I dag har maskiner och teknik i allt högre grad tagit över tunga och farliga arbetsuppgifter. Strukturförändringarna innebär att allt fler arbetar i tjänstesektorn. De flesta arbeten i dag kräver också god utbildning. Arbetsmiljön har förbättrats, inom många yrken och branscher på ett närmast dramatiskt sätt. För allt fler medborgare kan antas att arbetets nyttovärde har förändras, från något negativt och enahanda till något som ger ett utbyte utöver lönen. De allmänna och avtalade pensionerna har emellertid inte anpassats till dessa stora förändringar.

Tidiga pensioneringar kan betraktas som en historisk kvarleva som innebär ett slöseri med humankapital. För inte så länge sedan användes den dåvarande förtidspensioneringen för att lösa olika samhällsproblem som exempelvis arbetslöshet och omstruktureringar i arbetslivet i stället för bristande försörjningsförmåga på grund av sjukdom. De flesta torde i dag inse att detta inte bidrog till en höjd välfärd i samhället. Fortfarande förekommer det att politiskt förtroendevalda och chefer i näringslivet får livsvariga pensioner efter några års tjänstgöring. Få anser numera att detta är rimligt. Det bedrivs ett framgångsrikt arbete inom bl.a. Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen för att hjälpa äldre som förlorat sin anställning att få ett nytt arbete. Inom socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken inriktas arbetet också på att erbjuda omställning i syfte att få ett nytt arbete. Även parterna på arbetsmarknaden

arbetar med att utveckla och förstärka möjligheterna till omställning.

Mot den bakgrunden förefaller det otidsenligt att så många fortfarande anser att det är godtagbart att välutbildade och friska personer i 60-årsåldern permanent lämnar arbetsmarknaden med allmän pension, tjänstepension eller avgångspension. Ofta erbjuds pension med fördelaktiga villkor som gör det svårt för den enskilde att välja att fortsätta att arbeta.

OFRIVILLIG PENSIONERING

Det mesta av debatten och forskningen om pensionering utgår från att pensionsbeslutet är frivilligt och bygger på den enskildes bedömning av löner, pensioner, förmögenhet, hälsoförhållanden m.m. I många länder diskuteras emellertid numera i vilken grad det förekommer tvångspensionering eller ofrivillig pensionering som beror på anställnings- och pensionsavtal, attityder bland arbetsgivare, svag efterfrågan på äldre arbetskraft osv. Inte minst i USA finns det forskare som jämför ofrivillig pensionering med arbetslöshet, både vad gäller hur utträdet uppstår och vilka effekterna blir för den enskilde. Det finns t.o.m. forskning som pekar på att pensionering leder till positiva effekter på livskvaliteten endast om pensioneringen uppfattas som frivillig.

En stor undersökning av pensionärer i 19 industriländer visade att mer än hälften av alla pensionärer i bl.a. Tyskland och Portugal uppgav att man inte gick i pension frivilligt¹. Det gäller även i flera länder i östra Europa – och i Sverige. I Sverige uppgav mer än en tredjedel att pensioneringen var ofrivillig. Låga andelar redovisas för bl.a. USA, Danmark och Norge.

Ofrivillig pensionering var vanlig i länder med hög arbetslöshet och där man har en stark anställningstrygghet. Generösa socialförsäkringar gör det enklare för arbetsgivarna att anpassa arbetskraften till den ekonomiska utvecklingen.

Andra studier i USA pekar på att cirka 30 procent av pensionärerna uppfattar att pensionsbeslutet var ofrivilligt.² Orsakerna anges ofta vara nedsatt arbetsförmåga eller arbetslöshet.

Mikael Nordenmark och Mikael Stattin har undersökt hur äldres tillfredsställelse med livet påverkas av pensionering.³ Deras resultat

¹ David Dorn, Alfonso Sousa-Poza, IZA (2007): 'Voluntary' and 'Involuntary' Early Retirement: An International Analysis.

² Marie-Eve Lachance, Jason S. Seligman (2009): Involuntary Retirements: Prevalence, Causes, and Impacts.

pekar på att ofrivillig pensionering har en starkt negativ effekt på mäns tillfredsställelse efter pensioneringen.

Många utländska studier av ofrivillig pensionering handlar om för-tidspensionering, ofta delvis beroende av nedsatt arbetsförmåga. Det finns såvitt känt inga systematiska undersökningar som visar hur vanligt det är att övergången till ålderspension i Sverige uppfattas som ofrivillig, exempelvis på grund av nedsatt arbetsförmåga, avtal om anställning och tjänstepension, negativa attityder osv.

Vad som är frivilligt respektive ofrivillig är dock svårt att veta, arbetstagaren och arbetsgivaren kan ha olika syn. Det finns dock en rad indikationer på att ofrivillig ålderspensionering kan vara ganska vanlig och att den kanske ökar. En undersökning från försäkringsbolaget AMF visar att andelen pensionärer som hade velat jobba längre har ökat de senaste åren till 19 procent i dag mot 16 procent 2010. I den enkät som Pensionsmyndigheten genomfört i samarbete med utredningen framgår att av ålderspensionärerna 61–70 år som inte arbetar skulle en femtedel egentligen vilja arbeta. Andelen som önskar gå i pension senare än 65 års ålder har fördubblats på tio år. Cirka 25–40 procent av pensionärerna säger att de gärna skulle ha arbetat längre om attityderna mot äldre var mindre negativa. Seniorbarometern som genomförs av Skandia visar att 310 000 svenskar planerar att pensionera sig de närmsta fem åren. Men nära 70 000 av dem gör det mot sin vilja. Två nya undersökningar från Linneuniversitetet respektive IFAU pekar på att åldersdiskriminering kan vara ganska utbredd.

Även den faktiska utvecklingen av de äldres sysselsättning pekar på att äldre i växande omfattning inte kan fortsätta att arbeta i den omfattning de egentligen önskar. Allt fler äldre är i dag friska och välutbildade och skulle gärna arbeta längre. Trots vissa positiva tendenser har sysselsättningen bland 65 + inte ökat alls sedan 2005 räknat i heltidsekvivalenter. Den svenska sysselsättningsgraden närmast före 65 års ålder är praktiskt taget högst i världen, men den är låg efter 65 års ålder. Dessa olika data tyder på att det finns avsevärda hinder för ett längre arbetsliv.

³ Mikael Nordenmark och Mikael Stattin: Psychosocial wellbeing and reasons for retirement in Sweden. Ageing and Society 2009.

4.5 Myten att äldre tränger ut unga från arbetsmarknaden

Myten att äldre tränger ut unga från arbetsmarknaden är fortfarande ett av de allvarligaste hindren för ett längre arbetsliv. Motiveringar till regler eller avtal som ställer en åldersgrupp mot en annan på arbetsmarknaden bör utmönstras.

Det finns fortfarande, även bland i övrigt bildade personer, en utbredd och cementerad föreställning att äldre bör ge plats till ungdomar på arbetsmarknaden, bl.a. för att minska ungdomsarbetslösheten.⁴ Många försvarar de generösa villkoren för tidig pension i de avtalade tjänstepensionerna med önskan att ge unga arbetslösa en chans.

Pensionsmyndighetens enkät som redovisas i delbetänkandet tyder på att denna föreställning är vanlig både bland arbetsgivare och fackliga representanter. Cirka 25 procent av fackliga representanter och 15 procent av arbetsgivare anser att äldre borde gå i pension tidigare för att lämna plats för yngre.

Ekonomer anser i allmänhet att detta är en seglivad myt. I utredningens delbetänkande finns bl.a. diagram 10.13 från OECD som illustrerar sambandet mellan andelen sysselsatta unga (15–24 år) och äldre (55–64 år). Diagrammet visar att det finns ett positivt samband mellan äldres och ungas sysselsättningsnivå. I länder med en hög sysselsättning bland äldre är också sysselsättningen hög bland ungdomar.

Som nämnts har forskare vid IFAU på utredningens uppdrag undersökt om man kan pensionera bort ungdomsarbetslösheten. De visar i sin analys att ökning av den arbetsföra befolkningen leder till ett ökat antal arbetstillfällen men lämnar den relativa arbetslösheten oförändrad. Mönstren tyder inte på att en höjd pensionsålder skulle försvåra ungdomars möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden.

Slutsatserna får stöd i en ny studie från USA.⁵ Studien mäter arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet, arbetade timmar och lönenivå. Studien ger inga belägg för att ökad syssel-

⁴ Bilden av att äldre står i vägen för yngre fick det slående namnet "Jätteproppen Orvar" av Expressen-journalisten Maria Hörnfeldt i TV-programmet *Ärligt talat* 1984: "Dom är så många, dom sitter som en slags enda stor jättepropp Orvar i hålet och hindrar all utveckling".

⁵ Alicia H. Munnell and April Yanyuan Wu, CRR, 2012. Will Delayed Retirement by the Baby Boomers Lead to Higher Unemployment Among Younger Workers?

sättning bland äldre försämrar de yngres arbetsmarknadschanser. Tvärtom pekar resultaten, i likhet med tidigare studier, på att högre sysselsättning bland äldre leder till en bättre arbetsmarknad för yngre, med lägre arbetslöshet, ökad sysselsättning och högre löner.

Det mesta talar för att situationen i Sverige är som Gunnar Wetterberg skriver i sin bok *Kurvans kraft*: ”*Ju fler äldre som fortsätter att arbeta, desto färre behöver de yngre försörja. Många äldre i arbetskraften hjälper till att hålla hjulen i gång. 67-åringen som fortsätter är 22-åringens bästa vän på arbetsmarknaden.*”

Föreställning om att äldre tar arbetstillfällen från ungdomar kan liknas vid den seglivade myt som fanns före kvinnornas breda inträde på arbetsmarknaden, om att kvinnor vid giftermål borde lämna sina arbeten till förmån för män.

4.5.1 Flera perspektiv på skillnader i medellivslängd

En kraftigt minskad spridning i livslängd sedan början av 1990-talet bör rimligen motverka eventuella risker att en högre faktisk pensionsålder försvagar pensionssystemets omfördelande förmåga, om inte nya analyser pekar på motsatsen.

Fördelarna med ett längre arbetsliv måste komma alla till del. Den viktigaste frågan för att höja den faktiska pensionsåldern och förlänga arbetslivet är att försöka minska andelen äldre som lämnar arbetslivet tidigt. I annat fall finns det en risk att åtgärder för ett längre arbetsliv delvis kan leda till en övervältring på andra ersättningssystem, dvs. ett ökat antal personer med sjukersättning och sjukpenning. En annan risk är att åtgärderna kan bidra till att pensionssystemets omfördelande egenskaper försvagas.

Hälsoklyftor och skillnader i dödlighet

Trots genomgripande samhällsförändringar och ökande välstånd tilltar i vissa fall skillnaderna i ohälsa och medellivslängd mellan olika socioekonomiska grupper. SCB:s analyser visar att skillnaderna i återstående medellivslängd vid 30 års ålder mellan olika utbildningsgrupper har ökat något 2000–2010, dock långsammare än tidigare.⁶ När människorna blir äldre minskar dock skillnaderna

⁶ Livslängden i Sverige 2001–2010, Livslängdstabeller för riket och länen, 2010, SCB.

betydligt. Bland personer 65 år och äldre är skillnaderna ungefär hälften så stora som bland personer 30 år och äldre.

Enligt den nya kunskapsöversikten *Den orättvisa hälsan* visar forskningen att skillnader i självrapporterad hälsa och sjukdomsförekomst (morbiditet) mellan olika socioekonomiska grupper är betydande och förändras knappast alls över tiden.⁷ Det råder dock en betydande oenighet om de socioekonomiska skillnaderna i hälsa ökar eller minskar bland äldre.

I en artikel från 2011 visas att nedgången i dödlighet under perioden 1971–2000 varit större i gruppen med högre utbildning än i grupper med lägre utbildning i Finland, Norge och Sverige.⁸ Skillnaderna i dödlighet mellan utbildningsgrupperna hade ökat.

Utvecklingen av skillnader i hälsa och medellivslängd är dock inte entydiga. Utredningens underlagsrapporter visar att förbättringar av självrapporterad hälsa de senaste 25 åren har varit något större i gruppen med kort utbildning än för dem med längre utbildning.⁹ Det gäller för båda könen.

Socialdepartementets beräkningar pekar på att spridningen i livslängd har minskat dramatiskt och att Sverige har en av de lägsta spridningarna av alla länder.¹⁰ Skillnaden i livslängden för de 10 procent med längst liv och de 10 procent med kortast liv har minskat mycket kraftigt framför allt sedan början av 1990-talet (diagram 4.4). Denna stora utjämning består även om man beaktar medellivslängden exkl. barnadödligheten.

⁷ Mikael Rostila, Susanna Toivanen, ed: *Den orättvisa hälsan. Om socioekonomiska skillnader i hälsa och livslängd*, 2012.

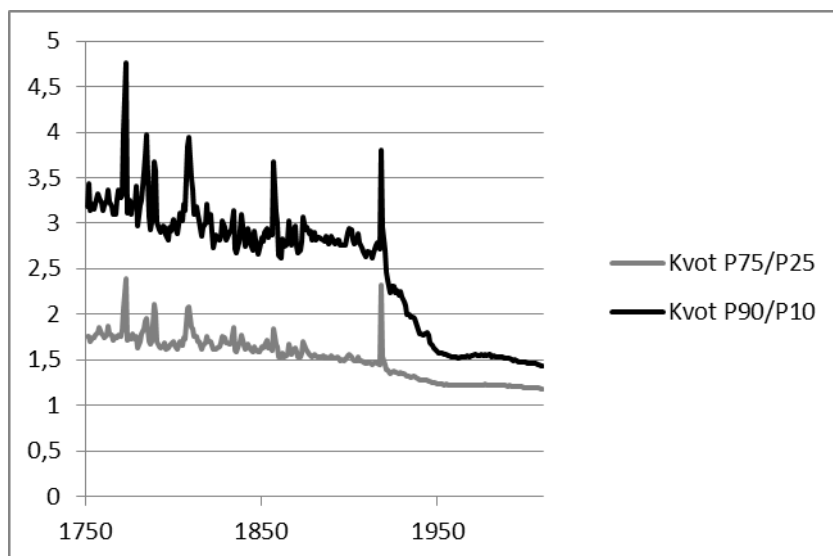
⁸ Vladimir M Shkolnikov et al: *Increasing absolute mortality disparities by education in Finland, Norway and Sweden, 1971–2000*, 2012.

⁹ Mårten Lagergren: *Finns det hälsomässiga förutsättningar för ett längre arbetsliv – en analys av hälsoutvecklingen i den övre medelåldern*, 2012.

¹⁰ <http://www.pensionsaldersutredningen.blogspot.se/2012/06/kap-8-medellivslangdens-utveckling.html>

Diagram 4.4 Spridningen i livslängd 1751–2010

Decilkvoter



Källa: Socialdepartementets beräkningar.

De till synes delvis motstridiga resultaten kan bero på selektions-effekter. De få personer som förr hade eftergymnasial utbildning var antagligen gynnade i många avseenden, varför andra faktorer än utbildning kan antas ha bidragit till ett längre liv. Den kraftiga utbildningsexpansionen de senaste 50 åren har inneburit att de få yngre som i dag endast har förgymnasial utbildning, på motsatt sätt kan antas vara allmänt sett mindre gynnade i genomsnitt. Det kan vara förändringar i sammansättningen som främst förklarar att skillnaderna i medellivslängden ökar mellan utbildningsgrupper, samtidigt som skillnaden mellan dem med längst liv och kortaste liv faktisk minskar kraftigt. Det behövs dock fler empiriska studier som kan klarlägga om och hur selektionen kan påverka att de sociala skillnaderna i livslängd ökar.

MEDFÖR LÄNGRE UTBILDNING MINSKAD DÖDLIGHET

Ett av de mest kända statistiska sambanden är att personer med en högre utbildningsnivå lever längre än personer med lägre utbildning. Det har ofta tolkats som ett orsakssamband. Forskarna har försökt förklara sambandet med att välutbildade får högre inkomster som de kan använda till sjukvård och hälsoförebyggande åtgärder, att välutbildade bättre förstår värdet av en hälsosam livsstil, att de snabbare söker vård vid sjukdomar osv.

Det väckte därför ganska stor uppståndelse i media i USA och Storbritannien när två brittiska forskare rapporterade att en förlängd skolgång inte medförde en höjd medellivslängd.¹¹ Forskarna utnyttjade att reformer med längre obligatorisk skoltid infördes i Storbritannien 1947 resp. 1972 så att näraliggande åldersgrupper fick stora skillnader i antal utbildningsår. Man kunde då jämföra dödligheten och andra mått på hälsan mellan personer som fick längre skoltid med andra som behöll kortare utbildningstid. De extra skolåren hade ingen signifikant effekt på dödligheten eller hälsobeteenden.

I en ny studie på svenska data har Anton Carl Jonas Lagera och Jenny Torssanderd undersökt om det omfattande sociala experiment med förlängd skolgång som föregick grundskolereformen i Sverige hade någon effekt på dödlighet och ohälsa¹². De har använt registerdata för nära 1,3 miljoner personer födda 1943–55 om dödlighet, dödsorsaker m.m. Experimentet innebar att den obligatoriska skoltiden förlängdes från 7 eller 8 år till 9 år på prov i olika kommuner åren 1949–1962. Forskarna fann inga tydliga belägg för att längre skolutbildning påverkade dödligheten i alla åldersgrupper. En mindre nedgång i dödligheten kunde observeras efter 40 års ålder. Längre utbildade hade också något lägre dödlighet i sjukdomar som anses ha ett samband med utbildningsnivå. Forskarna anser att studien inte ger ett klart svar på frågan om utbildningens kausala effekter på dödlighet.

Costas Meghir, Mårten Palme och Emilia Simeonova har också undersökt om grundskolereformen i Sverige med denna förlängda skolgång hade någon effekt på dödlighet och ohälsa.¹³ De har använt registerdata för nära 1,5 miljoner personer födda 1946–57 om död-

¹¹ Clark, Damon, Heather Royer, NBER: *The Effect of Education on Adult Health and Mortality: Evidence from Britain*. 2010.

¹² Anton Carl Jonas Lagera och Jenny Torssanderd (2012): *Causal effect of education on mortality in a quasi-experiment on 1.2 million Swedes*. PNAS Early Edition. 2012.

¹³ Costas Meghir, Mårten Palme, Emilia Simeonova, IZA. *Education, Health and Mortality: Evidence from a Social Experience*. 2012.

lighet, dödsorsaker, sjukhusvård, utträde från arbetslivet osv. Grundskolereformen infördes stegvis i olika kommuner och forskarna kunde därför jämföra dödligheten för personer med längre resp. kortare utbildningstid. De fann att reformen hade mycket små effekter på dödligheten upp till 60 års ålder. Den längre utbildningen förefaller inte heller ha minskat förekomsten av sjukdomar som kan förebyggas exempelvis genom en hälsosam livsstil. Den förlängda utbildningen medförde dock ett påtagligt uppskjutet utträde från arbetslivet.

Ännu finns det relativt få studier som undersöker orsaks-sambanden mellan utbildningsnivå och hälsa. Sambanden kan vara beroende av förhållandena under den period som undersöks, tillgången till subventionerad hälso- och sjukvård, hur mycket utbildningen förlängs, kvaliteten i utbildningen, vilka grupper som får längre utbildning osv.

Det råder ingen konsensus om orsakerna till skillnaderna i hälsa mellan socio-ekonomiska grupper. Förutom selektionen kan en viktig förklaring vara växande skillnader i livsstil mellan olika grupper i samhället. Det finns exempelvis studier som visar att rökning och andra livsstilsfaktorer har betydelse för skillnaden i medelliv. Det finns dock skäl att anta att skillnaden i medellivslängden mellan olika socio-ekonomiska grupper i viss utsträckning kan sammanhänga med arbetsmiljöbrister. De faktorer som bidrar till överdödlighet i arbetet är betydligt vanligare i yrken med lägre utbildningskrav och löner. I en kunskapsöversikt från Arbetsmiljöverket beräknas att det är cirka 1 000 personer varje år som dör på grund av arbetsrelaterade orsaker.¹⁴

Hälsa, inkomst och pensionsbeslut

Redovisningen i delbetänkandet visar att beslutet att pensionera sig beror på en rad faktorer. Framför allt har regler för pensionsålder, hälsoförhållanden, vilken pensionsnivå man får, hur stor förmögenheten är, makans/makens och kollegors pensionering, efterfrågan på äldre arbetskraft osv. betydelse. Fortfarande vet vi ganska lite om den relativa betydelsen av dessa olika faktorer. Flera studier, även i Sverige, pekar på att hälsa är en viktigare bestämningsfaktor

¹⁴ *Arbetsrelaterade dödsorsaker – Kunskapsöversikt*, Arbetsmiljöverket 2010.

för pensioneringstidpunkten än exempelvis de ekonomiska förutsättningarna.

Enligt amerikanska forskare arbetar friska personer i USA med höga livsinkomster i genomsnitt tre år längre än friska personer med låga livsinkomster.¹⁵ Men bland personer med dålig hälsa arbetar de med höga livsinkomster nio år längre än de med låga livsinkomster. En förklaring till skillnaden kan vara att låginkomsttagare i USA pensionera sig tidigt för att få tillgång till Medicare, den subventionerade sjukvården för pensionärer.

Såvitt känt finns det inga liknande undersökningar i Sverige. Anders Klevmarken har dock bl.a. visat att hälsovariabler inte har så stor betydelse för vem som arbetar efter 65 års ålder. Det finns dock en selektionsproblematik, personer med dålig hälsa har förmodligen lämnat arbetsmarknaden före denna ålder.¹⁶

Det finns åtskilliga studier som tydligt visar att självrapporterad dålig hälsa starkt ökar sannolikheten för tidig pensionering. Hälsochocker, som allvarlig sjukdom, leder till tidig pensionering. Den som har en sjukdomshistorik med perioder på sjukhus har större sannolikhet att lämna förvärvslivet tidigare än den som inte har det.

LEDER PENSIONERING TILL LÄNGRE LIV

En omstridd fråga bland forskare är om pensionering leder till bättre eller sämre hälsa och därmed till ett längre eller kortare liv. Att lämna arbetslivet kan minska stress och fysisk belastning och bidra till ett rikare liv. Pensionering kan dock också leda till vad man för yngre personer kallar utanförskap. Ett meningsfullt arbete är viktigt för individens självbestämmande, vår upplevelse av livskvalitet och delaktighet. Pensionering kan bidra till minskad fysisk och mental aktivitet, försvagade sociala nätverk, sämre livsstil, faktorer som skulle kunna förkorta livet.

Det finns en relativt omfattande forskning som visar ett samband mellan pensionering och upplevd bättre hälsa respektive en minskad sjuklighet. Dessa samband säger dock inte mycket om kausaliteten. Skillnader i hälsa mellan olika individer påverkar både pensions-tidpunkten och den fortsatta hälsoutvecklingen och dödligheten.

¹⁵ John Karl Scholz, Ananth Seshadri, MRRC: *The Interplay of Wealth, Retirement Decisions, Policy and Economic Shocks*.

¹⁶ Anders Klevmarken. Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys. En rapport från sociala rådet SOU 2010:85.

I en norsk studie används unika administrativa data över hela befolkningen där man kan jämföra dödligheten i vissa grupper på arbetsmarknaden som fick sänkt pensionsålder med andra grupper som inte berördes av reformerna.¹⁷ Reformen som infördes 1989 i Norge innebar att man successivt införde en tidig pensionering för anställda i offentliga sektorn och hos vissa privata arbetsgivare. För dessa anställda sänktes pensionsåldern från 67 till 66 år 1989 och därefter stegvis till 62 år 1998. För alla andra anställda gällde 67 som pensionsålder.

I studien undersöks pensioneringen i olika månadskohorter och visas att reformen medförde en avsevärd sänkning av den faktiska pensionsåldern. Därefter jämförs dödligheten fram till 70 års ålder (för vissa kohorter till 77 års ålder) för tidigt pensionerade med dem som inte fick del av denna reform. Av resultaten framgår att den sänkta pensionsåldern inte hade någon signifikant effekt på dödligheten. Forskarna drar slutsatsen att överväganden om dödlighet inte bör påverka den politiska diskussionen om en höjd pensionsålder.

Välfungerande ekonomisk trygghet

Det finns de som är utslitna efter årtionden av tungt arbete eller som av hälsoskäl inte orkar arbeta ett helt yrkesliv. Ett fortsatt arbete kan leda till att hälsoproblem förvärras. Det är särskilt viktigt vid åtgärder för längre arbetsliv att den ekonomiska tryggheten fungerar väl för dem som av hälsoskäl inte kan eller orkar arbeta längre. Personer som drabbas av nedsatt arbetsförmåga måste även i fortsättningen få en god ekonomisk trygghet och aktivt stöd till omställning genom sjukpenning och arbetslivsintroduktion, och ska beviljas sjukersättning om nedsättningen är stadigvarande.

Ett längre arbetsliv och höjda åldersgränser bör leda till att försäkringsskyddet vid nedsatt arbetsförmåga följer med. Höjda åldersgränser för sjukpenning och sjukersättning kommer i genomsnitt att förbättra den ekonomiska standarden för personer med nedsatt arbetsförmåga, både före och efter pensioneringen.

Erfarenheter från länder som höjt pensionsåldern pekar på att en viss överströmning till andra trygghetssystem kan inträffa.¹⁸ Storleken

¹⁷ Erik Hernaes, Simen Markussen, John Piggott and Ola Vestad, CEPAR ARC: *Does Retirement Age Impact Mortality?*

¹⁸ Gabriella Sjögren Lindquist: *Om effekter på arbetsutbud och pensionering av förändringar av pensionsåldern – en forskningsöversikt*, 2013.

av övervältringen beror dock bl.a. på hur generösa villkoren är i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och hur starkt anställningskyddet är. I flera länder har man gjort sjukersättningen och/eller arbetslöshetsersättningen mer tillgänglig i samband med att pensionsåldern höjts, vilket har medfört en betydande överströmning.

Under de senaste åren har betydande reformer genomförts vad gäller rätten till sjukpenning och sjukersättning respektive möjligheterna till rehabilitering och stöd från Arbetsförmedlingen. Reformerna har förstärkt det aktiva inslaget i försäkringen och minskat antalet personer som permanent hamnar utanför arbetslivet. Försäkringskassans prognoser pekar på att sjukfrånvaron och nybeviljandet av sjukersättning kommer att ligga kvar på en lägre nivå än tidigare.

Det är också viktigt med en effektiv medicinsk och arbetslivs-inriktad rehabilitering. De som blir sjukskrivna behöver få en snabb och effektiv rehabilitering för att komma tillbaka till arbetslivet. Under senare år har en rad åtgärder vidtagits för att åstadkomma en effektivare rehabilitering och prevention. Under 2012 och 2013 har regeringen avsatt 500 miljoner kronor per år till förstärkta tidiga och aktiva rehabiliteringsinsatser i samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Systematiska utvärderingar och omfattande försök har genomförts för att identifiera framgångsrika rehabiliteringsinsatser.

Reformerna och satsningarna på effektiv rehabilitering bör minska risken för överströmning. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen ser över försäkringsskyddet och rehabiliteringen för personer med nedsatt arbetsförmåga.

Förebyggande åtgärder

Åtgärder som bidrar till ett längre arbetsliv och högre faktisk pensionsålder kan få en bred acceptans bara om det samtidigt genomförs insatser för att fortsätta att minska andelen som lämnar arbetslivet tidigt på grund av ohälsa. Det behövs långsiktiga insatser för att möjliggöra för fler att arbeta ett helt yrkesliv. Framför allt behövs åtgärder för att minska risken för att arbetstagare skadas eller slits ut och måste lämna arbetslivet tidigt. Det behövs insatser för bättre arbetsmiljö, bl.a. genom systematiskt arbetsmiljöarbete, satsningar på kompetensutveckling och ökade ansträngningar till omställning i stället för ett permanent utträde från arbetslivet. Det behövs insatser under hela arbetslivet för att fler arbetstagare ska

kunna arbeta längre. De flesta måste få möjligheter att arbeta så länge att de kan få en rimlig pensionsnivå.

Möjligheterna att genomföra satsningar på bättre arbetsförhållanden och säkra den ekonomiska tryggheten förstärks om personer som kan och vill arbeta längre också får ökade möjligheter till ett längre arbetsliv. Deras arbete och skatter bidrar till en mer uthållig finansiering av den generella välfärden och till en ökad finansiell stabilitet i pensionssystemet. Det innebär fördelar för de personer som av hälsoskäl har svårt att arbeta längre. Ökade resurser för välfärdssektorn medför att tillgången till och kvaliteten i vården kan värnas. Bättre finanser för pensionssystemet minskar riskerna för att pensionerna ska sänkas till följd av den så kallade automatiska balanseringen. Ett längre arbetsliv ger ökade resurser för att satsa på förebyggande arbete i arbetslivet.

Pensionssystemets omfördelning

Den amerikanska pristagaren i ekonomi till Nobels minne Milton Friedman påpekade redan 1972 att höginkomsttagare lever längre än låginkomsttagare, vilket kan leda till oavsiktliga fördelningseffekter i offentliga pensionssystem. Det är främst sambanden mellan livsinkomst och medellivslängd som bestämmer hur pensionssystemets omfördelning fungerar.

De flesta studier av sociala skillnader i hälsa baseras på utbildningsnivå. Men utbildning är en, i bästa fall, grov indikator på livsinkomst. Många med långa eftergymnasiala utbildningar har inte högre inkomster än gymnasialt utbildade. Kvinnor som i genomsnitt har högre utbildningsnivå än män har betydligt lägre livsinkomster än män osv. I rapporten *Den orättvisa hälsan* anges att det finns oberoende nettoeffekter av inkomst på dödlighet och hälsa även om man kontrollerar för effekterna av utbildning och socioekonomisk grupp.

En amerikansk studie visar att skillnaden i medellivslängd mellan personer med låga respektive höga livsinkomster är 2–3 år, även efter det att man tagit hänsyn till andra skillnader mellan grupperna.¹⁹ Kvinnor lever dock längre oavsett inkomstnivå.

En ny finsk studie visar att skillnaderna i dödlighet i Finland mellan inkomstgrupper till stor del förklaras av socioekonomiska skillnader som utbildningsnivå, social tillhörighet, sysselsättnings-

¹⁹ James E. Duggan, Robert Gillingham, John S. Greenlees, U. S. Department of Treasury: Mortality and Lifetime Income Evidence from Social Security Records.

status m.m.²⁰ Dödsrisken sjönk påtagligt från 1988 till 2007 i de fyra grupper som hade höga taxerade inkomster, medan den sjönk obetydligt för den femtedel som hade de lägsta taxerade inkomsterna. Skillnaden i dödlighet har således ökat mellan de med lägsta inkomster och övriga inkomstgrupper.

Såvitt känt finns inga motsvarande aktuella studier baserade på svenska data. Skillnaden i återstående medellivslängd från 65 års ålder mellan förgymnasialt och eftergymnasialt utbildade var i Sverige cirka 2,5 år under perioden 2001–2010.²¹

Om skillnaderna i medellivslängd mellan grupper med olika livs-inkomster ökar finns det en viss risk att ett längre arbetsliv kan leda till att pensionssystemets omfördelande egenskaper försvagas. Välutbildade och ekonomisk välbeställda kan fortsätta att arbeta med höga löner och få bättre pensioner genom uppräknig av pensions-tillgångarna, lägre delningstal och högre arvsvinster – och lever längre som pensionärer. Personer med svag hälsa kan få det svårt att genom längre arbete förbättra sin pensionsnivå. Personer med lägre utbildning har sämre arbetsförhållanden och lägre löner, de lämnar ofta arbetslivet tidigt och har en kortare medellivslängd.

Konstruktionen med en avgiftsbestämt pension gynnar dock personer med ett långt arbetsliv och är mindre fördelaktigt för t.ex. personer som utbildar sig länge, dvs. de som gynnades i det tidigare ATP-systemet. I takt med att en allt större andel personer betalar avgifter på inkomster över intjänandetaket förstärks pensions-systemets omfördelande effekter. Systemet med garantipension och bostadstillägg har en starkt utjämnande funktion genom att kompensera personer som har haft låga inkomster exempelvis på grund av deltid m.m. och som därför fått en låg pension.

Pensionssystemets omfördelande egenskaper är en empirisk fråga. Utredningen har, som nämnts, uppdragit till analytiker inom Social- och Finansdepartementet att undersöka detta. Preliminära resultat visar att det även i Sverige finns ett negativt samband mellan livsinkomster och dödlighet, även om man tar hänsyn till andra faktorer. Underlagsrapporten redovisas i särskild ordning. I faktarutan Livslängd i olika inkomstgrupper visas vissa resultat från detta arbete.

²⁰ Lasse Tarkiainen, Pekka Martikainen, Mikko Laaksonen, *J Epidemiol Community Health: The changing relationship between income and mortality in Finland.*

²¹ *Livslängden i Sverige 2001–2010*, a.a.

LIVSLÄNGD I OLIKA INKOMSTGRUPPER

Inom uppdraget att analysera effekterna av ett längre arbetsliv har analytiker på Social- och Finansdepartementen skattat mortalitetsmodeller på den s.k. LINDA-databasen. I modellerna ingår variabler som ålder, kön, utbildningsnivå, sysselsättning, förekomst av sjukersättning osv. Inkomstvariablerna avser att avspeglade individernas långsiktiga inkomstnivå. Med hjälp av logit-modeller skattas sannolikheten för olika individer att avlida under ett år. Databasen ger inte lika pålitliga mortalitetsskattningar som SCB:s beräkningar på befolkningsstatistiken, men medger å andra sidan en nyanserad beskrivning av relativa dödsrisker mellan grupper med olika egenskaper.

Resultaten visar hur de olika variablerna var för sig påverkar risken att avlida. De visar att för personer 65 år och äldre har män högre risk att dö än kvinnor men att skillnaderna avtar med åldern. En 65-årig man med eftergymnasial utbildning lever i genomsnitt 1,0 år längre en man som har förgymnasial utbildning, allt annat lika. En 65-årig man med en skattepliktig inkomst, vilken för pensionärer är en rimlig indikator för livsinkomsten, som motsvarar den dubbla medianinkomsten lever i genomsnitt cirka 1,5 år längre än en man med medianinkomst. Skillnaderna är något mindre för kvinnor.

Den sammanlagda effekten av skillnaderna mellan olika grupper med hänsyn till utbildnings-nivå, förekomst av sjukersättning, inkomst osv. innebär att de 20 procent män med högst inkomst (kvintil 5) bland födda 1940–49 beräknas i genomsnitt leva 3,6 år längre än de 20 procent med lägst inkomst (kvintil 1). För kvinnor är motsvarande skillnad cirka 2,5 år. För personer födda 1960–69 väntas skillnaden uppgå till 2,9 år för män och 2,5 år för kvinnor, att jämföra med 2,8 år respektive 2,0 år för födda 1980–89. Resultaten bygger på att framtida kohorter upprepar dagens observerade förvärvsmönster.

Tabell 1 Simulerad genomsnittlig återstående livslängd i olika kohorter vid 65 års ålder

Kohort	Män			Kvinnor		
	Kvintil 1	Kvintil 3	Kvintil 5	Kvintil 1	Kvintil 3	Kvintil 5
1940–49	16,4	18,1	20,0	20,1	21,5	22,6
1960–69	18,4	19,5	21,3	21,0	22,5	23,5
1980–89	19,4	20,9	22,2	22,0	23,0	24,0

Källa: Beräkningar av Social- och Finansdepartementen. Resultaten baseras på simulering med SESIM-modellen, se www.sesim.org

Ett annat sätt att beskriva skillnaderna i medellivslängd är att beräkna antal år man i olika grupper lever efter det att man har slutat att arbeta. Simuleringarna visar att de med höga inkomster lever längre men träder ut senare i livet än personer med lägre inkomster. De 20 procent män med högst inkomst bland födda 1960–69 beräknas i genomsnitt leva 0,6 år kortare efter arbetsmarknadsutträdet jämfört med de 20 procent med lägst inkomst. För kvinnor är motsvarande skillnad cirka 2,1 år. För personer födda 1980–99 väntas skillnaden uppgå till 1,7 år för män och 3,0 år för kvinnor. Utträdesåldern avser dem som slutar arbeta efter 50 års ålder.

Tabell 2 Simulerad genomsnittlig återstående livslängd vid arbetsmarknadsutträdet efter kön och skattepliktig inkomst vid 65 års ålder

Kohort	Män			Kvinnor		
	Kvintil 1	Kvintil 3	Kvintil 5	Kvintil 1	Kvintil 3	Kvintil 5
1960-69	23,3	23,2	22,7	26,2	26,0	24,1
1980-89	24,8	24,5	23,1	27,6	26,6	24,6

Källa: Beräkningar av Social- och Finansdepartementen.

Avvägningar

Som så ofta i utvecklingen av samhällets välfärdssystem måste man väga samman för- och nackdelar och kombinera olika åtgärder. Den äldre arbetskraften är en heterogen grupp och skillnaderna mellan individer ökar med åldern. Åtgärder för ett längre arbetsliv behöver anpassas till dessa variationer. Det är inte rimligt att behålla hinder för ett längre arbetsliv när allt fler kan och vill arbeta längre, enbart för att det fortfarande finns personer som inte kan arbeta ett helt arbetsliv. Ett av de viktigaste motiven för åtgärder för ett längre arbetsliv är att medborgarna ska få större möjligheter att anpassa sitt arbete och sin pensionering till sina egna förutsättningar och önskemål.

Om ökade insatser i arbetslivet m.m. medför att de positiva tendenserna vad gäller hälsa och arbetsmiljö fortsätter bör arbetslivet kunna förlängas successivt utan en kraftig överströmning till sjukersättningen eller allvarliga negativa fördelningseffekter. Ett längre arbetsliv kan visserligen öka det fysiska och psykiska slitaget på de arbetstagare som väljer att arbeta längre. Men ett längre arbetsliv höjer samtidigt inkomsterna bland dessa personer, vilket kan förbättra hälsan genom att de äldre får mer resurser som kan användas till hälso- och sjukvård. Effekten kan dessutom bli att äldre i högre grad vårdar sin hälsa och arbetsförmåga bl.a. genom att välja en mer hälsosam livsstil. Ju fler som fortsätter att arbeta, desto större ansträngningar kan man förvänta att arbetsgivare gör för att anpassa arbetsförhållanden och arbetsuppgifter till medelålders och äldre arbetstagares förutsättningar. Den forskning som försöker mäta orsakssamband visar inte entydigt att tidig pensionering förbättrar hälsan, men inte heller att ett längre arbetsliv försämrar den. När allt färre dör i förtid och fler lever allt längre innebär det rimligen att de omfördelade egenskaperna i pensionssystemet förstärks.

De sammantagna effekterna av ett längre arbetsliv kan inte bedömas säkert på grundval av nuvarande kunskaper. Därför bör reformer följas noga genom vetenskapliga utvärderingar. Det blir därvid särskilt viktigt att följa om åtgärder för ett längre arbetsliv förändrar pensionssystemets omfördelade egenskaper.

5 Allmänna överväganden

Det behövs fortsatta och förstärkta åtgärder för att öka antalet arbetade timmar bland äldre och höja den faktiska pensionsåldern. Syftet med åtgärderna är att utträdesåldern framöver ska följa medellivslängdens utveckling så att äldre får en tillräcklig pensionsnivå, att pensionssystemets finansiella balans förstärks och att försörjningsbördan utvecklas på ett uthålligt sätt.

Åtgärder för ett längre arbetsliv behöver inriktas på att minska hindren för äldre som kan och vill arbeta längre, exempelvis i styrande åldersregler och svaga ekonomiska drivkrafter. Det viktigaste för att höja den faktiska pensionsåldern, dvs. utträdesåldern när äldre i genomsnitt lämnar arbetslivet, är att minska antalet personer som slutar att försörja sig genom arbete tidigt, exempelvis genom tidigt uttag av tjänstepension eller på grund av nedsatt arbetsförmåga. Det behövs därför också förstärkta insatser som kan öka människors förutsättningar och resurser att arbeta längre. För äldre som inte kan arbeta längre på grund av nedsatt arbetsförmåga behövs ett väl fungerande system för rehabilitering, aktivering och ekonomisk trygghet, som anpassas till ett längre arbetsliv.

5.1 Ett brett paket med åtgärder som förstärker varandra

Utredningens bedömning: Det behövs olika åtgärder som förstärker varandra, som exempelvis åtgärder för bättre arbetsmiljö, ökade möjligheter för äldre att uppgradera sin kompetens, bättre ekonomiskt utbyte av att arbeta längre, förstärkt information om fördelarna att arbeta längre och justerade åldersgränser.

Förutsättningarna för ett längre arbetsliv är gynnsamma, vilket framgår av utredningens kunskapsöversikt i delbetänkandet. Äldre blir allt friskare visar alla mått på hälsan. Nya generationer äldre har en högre kognitiv förmåga än tidigare generationer och de är allt mer välutbildade. Det finns indikationer på att arbetsförhållanden och arbetsmiljön förbättrats, även om det fortfarande är en betydande andel av alla arbetstagare som anger olika problem, särskilt inom kvinnodominerande yrken. Det finns tendenser att de nuvarande pensioneringsnormerna försvagas. Det är dubbelt så många äldre personer i dag som uppger att man vill arbeta efter 65 års ålder jämfört med för 10 år sedan. Alla kan inte arbeta längre men det blir dock över tiden allt fler som kan och vill arbeta längre.

Att gå i pension är normalt ett irreversibelt val som innebär att man slutar att försörja sig genom förvärvsarbete och i stället tar ut sin pension. Statistiken och olika undersökningar visar emellertid att det blir vanligare med olika kombinationer av pensionsuttag och förvärvsarbete, något som också förändras allt eftersom man blir äldre. Även om positiva förändringar har inträffat de senaste decennierna, bl.a. genom att fler arbetar till 65 års ålder och även efter 65, sker förbättringarna alltför långsamt. Förklaringen är enligt utredningens analyser att många som vill och kan arbeta längre möter betydande hinder. Hindren utgörs av styrande åldersregler, slitsamma arbetsförhållanden, negativa attityder till äldre och åldersdiskriminering, stela arbetstidsregler, kompetensbrist, okunnighet om fördelarna med längre arbetsliv, svaga ekonomiska drivkrafter osv.

Staten kan påverka flera av dessa förhållanden direkt och andra indirekt. Parterna på arbetsmarknaden har en avgörande roll för möjligheterna att arbeta längre genom avtalen om tjänstepensioner, anställningsskydd, arbetstider m.m. Arbetsgivarna har en nyckelroll genom att ansvara för rekrytering, arbetsmiljö, kompetensutveckling, omstruktureringar, uppsägningar m.m. Myndigheter och pensionsförvaltare har också stor betydelse, inte minst genom att de informerar om olika alternativ till arbete och pensionering. Utredningen anser att förutsättningen för framgångsrika insatser för längre arbetsliv för äldre är att alla aktörer medverkar till de förändringar som behövs.

Utredningens analyser visar att människors val av pensioneringstidpunkt styrs av många faktorer. De har varierande relativ betydelse för olika människor och i olika skeden av livet. Tidiga utträden påverkas i betydande grad av generösa villkor i de avtalade

tjänstepensionerna och av hälsoförhållanden och sociala omständigheter, som makans/makens pensionering, anhörigas behov av vård eller tillsyn osv. Det faktum att de flesta väljer att pensionera sig vid 65 år anses bero på styrande regler och normer som pekar ut vid vilken tidpunkt det anses lämpligt eller lagom att sluta att arbeta. Uppskjutet uttag av pension och fortsatt arbete är vanligare bland grupper med högre utbildning och inom vissa yrken. Pensionsbeslut kan också bero på begränsade möjligheter att trappa ned arbetstiden, det ekonomiska utbytet osv.

Det behövs ett långsiktigt och uthålligt arbete för att successivt förändra synen på den äldre arbetskraften och motverka åldersdiskriminering. Förändringar kan inte enbart åstadkommas med information och kampanjer för att påverka attityder. De kan nå först när andelen äldre som arbetar längre ökar på arbetsplatserna.

Men alla kommer inte att kunna arbeta längre upp i åldrarna. Åtskilliga drabbas av sjukdom som sätter ned förmågan att arbeta och lämnar därför arbetslivet tidigt. Drygt 40 procent av kvinnorna och 30 procent av männen som har lämnat arbetsmarknaden för gott före 65 års ålder har sjukersättning som huvudsaklig inkomstkälla. Av dessa har cirka 80 procent hel sjukersättning.

Utredningen bedömer att det är möjligt att höja den faktiska pensionsåldern och förlänga arbetslivet även för denna grupp. Men här bör åtgärderna inriktas på att minska antalet äldre som lämnar arbetslivet tidigt, exempelvis på grund av nedsatt arbetsförmåga, genom sjukförsäkringen eller andra sociala ersättningar. Utredningens fokus är visserligen gruppen äldre. Men det handlar också om preventiva åtgärder riktade till den yngre arbetskraften i syfte att motverka risker för senare sjukdom eller förslitningsskador.

Enligt utredningens mening behövs det i dessa fall åtgärder som kan öka människors förutsättningar och resurser att arbeta längre. Det handlar om investeringar som förbättrar befolkningens hälsa och arbetsförmåga. Det handlar framför allt om ökade ansträngningar från samhällets och arbetsgivarnas sida för att förebygga skador och utslitning i arbetet. Dessa investeringar är verkningsfulla men i allmänhet dyrbara att göra och verkar först på längre sikt. I utredningens uppdrag ligger visserligen inte att utvärdera hur personer utanför arbetskraften ska kunna ta sig in på arbetsmarknaden men självklart har en del åtgärder som föreslås i det följande också en sådan dubbel verkan.

Kunskapsbaserade förslag

Så långt möjligt bygger de åtgärder som utredningen föreslår på kunskaper om vilka faktorer som leder till tidiga utträden från arbetslivet, vad som styr äldres arbetsutbud och pensioneringsbeslut, hur efterfrågan på äldre arbetskraft förändras och vilka insatser man vet fungerar för att öka de äldres förmåga och benägenhet att arbeta längre. Som framhölls i delbetänkandet saknas dock på många områden undersökningar av god kvalitet som kan belysa olika orsakssamband respektive effekterna av ändrade regler m.m., även om evidenskraven inte ställs alltför högt.

Det råder exempelvis ingen konsensus om hur viktiga olika ekonomiska drivkrafter är för beslutet att arbeta vidare eller pensionera sig. Det finns egentligen inga studier som tydligt visar att utbildning av äldre är en god investering, varken för de enskilda eller för samhället. På flera områden på arbetsmarknaden saknas kunskaper om vilka faktorer i arbetslivet som över tiden medför stora risker att lämna arbetslivet i förtid. Det är över lag bristfälliga kunskaper om vilka metoder som fungerar för att förebygga eller motverka tidigt utträde till följd av nedsatt arbetsförmåga. Metoder för att förhindra skador, t.ex. av kemikaliska risker är mer välunderbyggda.

I brist på sådan evidensbaserad kunskap har utredningen utformat förslag efter bästa bedömningar, i samarbete med experter och forskare på olika områden. Samtidigt lägger utredningen flera förslag till nya satsningar på kunskapsbildning bl.a. när det gäller arbetsmiljö och hälsa och ett förslag till en bred utvärdering av åtgärder för ett längre arbetsliv.

5.2 Åtgärder i arbetslivet

5.2.1 Förstärkta insatser för bättre arbetsmiljö

Utredningens bedömning: Det behövs förstärkta resurser för bättre arbetsmiljö som på sikt kan minska antalet tidiga utträden från arbetslivet. Resurserna bör främst riktas till att utveckla och utvärdera arbetsmiljöarbetet, och till kunskapsutveckling. Satsningar bör också göras på utbildning vid universitet och högskolor och på skyddsombudens utbildning.

Arbetsmiljöbrister kvarstår

Sverige har en i internationell jämförelse god arbetsmiljö. Systematiskt arbetsmiljöarbete, strukturförändringar på arbetsmarknaden, teknisk utveckling m.m. har medfört en totalt sett successivt förbättrad arbetsmiljö. Den fysiska belastningen i arbetslivet har totalt sett minskat. Trots den gynnsamma utvecklingen upplever fortfarande en betydande andel av alla arbetstagare arbetsmiljöproblem. Mellan 20 och 30 procent av alla arbetstagare upplever fysiska arbetsmiljöproblem.

Delvis nya arbetsmiljöproblem växer i omfattning, som stress och psykosocial press, som bl.a. följer av ett gap mellan krav och kontroll i arbetet. Fler tar dessutom med arbete hem och får svårt att koppla av. Andelen arbetstagare som fått besvär till följd av stress och andra psykiska orsaker ökade i början av 2000-talet men har sedan dess minskat till nästan samma nivå som 1999.

Kunskapen om de långsiktiga riskerna med psykosocial belastning är dock än så länge bristfällig. Detta kan delvis förklaras av att det kan ta många år innan belastningar leder till permanent nedsatt arbetsförmåga.

Fortfarande finns det personer som börjar arbeta mycket tidigt i livet och då ofta i fysiskt krävande arbeten. Många blir utslitna långt före 65 års ålder. Det är rimligt att anta att de som är utslitna eller inte trivs med sitt arbete kan ha en högre benägenhet att lämna arbetslivet tidigt genom tjänstepensioner, avgångspensioner eller tidiga uttag av den allmänna ålderspensionen, även om detta inte går att styrka genom tillgängliga undersökningar.

Kvinnor uppger oftare än män besvär till följd av stress och andra psykosociala orsaker men andelen har minskat snabbare bland kvinnor de senaste åren. Psykosociala besvär är relativt vanligare i den kommunala sektorn och inom landstingen. Kvinnor drabbas dessutom i allt högre grad av fysiska arbetsmiljöproblem, sett över tiden, såväl inom kommunal sektor som i landstingssektorn och inom privat sektor.

De överrisker för förtidspensionering som kartlagts på utredningens uppdrag sammanfaller med fysisk tyngd och påfrestning i arbetet. Det är dock inte klarlagt i vilken omfattning arbetsmiljöproblemen är de huvudsakliga orsakerna till tidiga utträden via sjukskrivning och förtidspension. Utträdet bland äldre genom dessa försäkringar har varierat kraftigt de senaste 40 åren. Det är inte troligt att dessa variationer över tiden till någon dominerande del

sammanhänger med förändringar i folkhälsan eller i arbetsförhållanden. Tidigare analyser har visat att det främst är försäkringens utformning som förklarar svängningarna i sjuk- och ohälsotal.

Dagens arbetsmarknad går i allt högre grad mot ett arbetsliv präglad av snabba förändringar och osäkerhet. Antalet osäkra anställningar ökar, arbetstagarna knyts i högre utsträckning lösare till arbetsgivare och arbetsplats. Andelen fasta anställningar minskar. Användningen av entreprenader och bemanningsföretag ökar, precisionsbemanning blir vanligare. Detta ställer stora krav på anpassning av de arbetsmiljöpolitiska verktygen så att dessa är verksamma också utifrån nya förutsättningar på arbetsmarknaden. Hur utvecklingen av arbetsmarknaden påverkar arbetsmiljön och arbetsskadorna bör också mycket noga följas. Utvecklingen ger skäl till oro, men ännu har inte några negativa effekter kunna uppmätas på ett tillförlitligt sätt.

En långsiktig satsning på arbetsmiljön

Fördelarna med ett längre arbetsliv måste komma alla till del. Den viktigaste frågan för att höja den faktiska pensionsåldern och förlänga arbetslivet är att försöka minska andelen äldre som lämnar arbetslivet tidigt.

Det finns skäl att anta att arbetsmiljöproblem i viss utsträckning bidrar till tidiga utträden från arbetslivet. Utredningen föreslår därför en bred och långsiktig satsning på arbetsmiljön. Målet är att fortsätta att förbättra arbetsförhållanden så att antalet äldre som tvingas lämna arbetslivet tidigt successivt minskar. Det handlar därmed förutom åtgärder riktade specifikt mot äldre arbetskraft också om generella åtgärder i syfte att motverka att något yngre personer senare riskerar att utveckla förslitningsskador.

Utredningens analyser ger vid handen att det inte på kunskapsgrund är möjligt att föreslå särskilda eller generella arbetsmiljöåtgärder för äldre som exempelvis anpassade arbetsuppgifter eller anpassat arbetstempo. Det är inte heller så statens kontroll av arbetsmiljön är utformad. Kravet på anpassning av arbetsmiljön till individens förutsättningar är fastställt i Arbetsmiljölagen. Att detta genomförs på arbetsplatsen är främst arbetsgivarens uppgift. Även arbetstagarnas fackliga organisationer har en viktig roll.

Arbetsmiljöns karaktär sammanhänger först och främst med vad det är man gör i arbetet, dvs. vad det är som tillverkas eller vilken

typ av service som utförs. Ekonomiska och tekniska faktorer är därmed av stor betydelse för arbetsmiljöns utveckling. Arbetslivet låter sig inte regleras politiskt i tillnärmelsevis samma utsträckning som t.ex. vård eller utbildning. Förhoppningarna om snabba, politiskt drivna förbättringar av arbetsmiljön har ofta varit orealistiskt stora. Utmaningen ligger i att ändå föra en offensiv och uthållig arbetsmiljöpolic.

Behovet att förlänga arbetslivet tillsammans med de nya utmaningar som finns på arbetsmarknaden motiverar enligt utredningen att en del av förbättringarna av de offentliga finanserna som följer med åtgärder för längre arbetsliv används till en långsiktig satsning på arbetsmiljön. Den nuvarande inriktning av arbetsmiljöarbetet bedömer utredningen som till allra största del ändamålsenlig och funktionell. Utredningen anser därför att förstärkta arbetsmiljöinsatser bör baseras på det förebyggande arbete som genomförs bl.a. av arbetsgivare, Arbetsmiljöverket och skyddsombuden. Det behövs också satsningar på arbetsmiljöutbildning i högskolan och på att utbilda skyddsombuden.

I delbetänkandet konstaterade utredningen att kunskapsbristen är betydande om samband mellan arbetsmiljö och tidigt utträde från arbetslivet. Det är svårt att finna kvalificerade studier som kan visa var och hur arbetsmiljöbrister orsakar tidiga utträden, vilka förebyggande åtgärder som fungerar och arbetsmiljöpolicens effekter. Utredningen anser därför att en förutsättning för de förstärkningar av resurserna till arbetsmiljöpolicen som utredningen bedömer bör genomföras är att dessa kombineras med en bred satsning på utvärdering och forskning. Denna satsning bör kombineras med ökade resurser för tillsyn och inspektion.

Någon systematisk utvärdering av arbetsmiljöinsatsernas effekter med hög vetenskaplig kvalitet genomförs inte. Därför är det i dag inte möjligt att redovisa till vilken grad den förbättrade arbetsmiljön är en effekt av aktivt arbetsmiljöarbete, och till vilken grad detta är en följd av andra faktorer, som t.ex. att struktur-omvandling bidragit till att bättre och säkrare arbeten har ersatt mer fysiskt slitsamma och skadliga arbeten.

Det är därför även tänkbart att Sverige investerar alltför lite i arbetsmiljöarbetet. Eftersom kunskapen om effekterna av arbetsmiljöarbetet är bristfälliga kan det vara så att en förstärkning av resurserna skulle leda till bättre arbetsmiljö, förebygga tidiga utträden och i förlängningen bidra till fler arbetade timmar i ekonomin. Denna

möjlighet utgör ett särskilt viktigt motiv för att öka ambitionsnivån vad gäller utvärderingen av arbetsmiljöarbetets effekter.

FYSISKA ARBETSMILJÖBRISTER OCH TIDIGA UTTRÄDEN

Analysen i utredningens delbetänkande visar att det finns åtskilliga undersökningar som pekar på att långtidssjukskrivning och förtidspensionering är vanligare i grupper som upplever brister i den fysiska arbetsmiljön. Dessa samband kan dock delvis bero på bakomliggande faktorer, som selektionen till olika yrken efter hälsa m.m. De flesta studier baseras på självrapporterade arbetsmiljöproblem, som också kan påverkas av bl.a. förväntningar.

För att tydligare fånga orsakssamband behövs undersökningar där man över tiden följer individer som har olika fysiska krav i arbetet och mäter de relativa riskerna för tidigt utträde, med hänsyn till bakomliggande skillnader. Det finns såvitt känt få sådana undersökningar i Sverige. I en studie från 2005 undersöks hur självrapporterade arbetsmiljöförhållanden och hälsotillstånd bland byggnadsarbetare över tiden påverkar risken för förtidspension.¹ Den visar bl.a. att personer som upplevde den sämsta fysiska arbetsmiljön hade störst överrisker för förtidspension.

Forskningsöversikter visar att studier på mikronivå har haft anmärkningsvärt svårt att finna signifikanta samband mellan fysiska krav och risk för tidig pensionering. Tidigare studier har dock ofta använt yrkeskoder som indikator på fysiska krav eller självrapporterade arbetsmiljöbrister, som är subjektiva och där olika individer kan ha skilda uppfattningar om kraven. Flera studier avser också grupper med ganska måttliga fysiska krav.

I en aktuell studie från USA har forskarna haft tillgång till data om fysiska krav i arbetet skattade av oberoende arbetsmiljöinspektörer för cirka 1 500 arbetare i åldern 51–58 år i aluminiumkoncernen Alcoa i USA.² De har dessutom haft uppgifter om hälsa, familjeförhållanden, lön, pensionsvillkor och potentiell ersättningsnivå vid pensionering, förmögenhet m.m. Deras resultat pekar på att det finns ett samband mellan höga fysiska krav i arbetet och tidig pensionering om man statistisk kontrollerar för andra faktorer, men sambandet är svagt och knappast signifikant.

¹ Mikael Stattin, Bengt Järvholm (2005): Occupation, work environment, and disability pension: A prospective study of construction workers. SJPB.

² Sepideh Modrek and Mark R. Cullen, CRR (2012): Job Demand and Early Retirement.

För att åstadkomma effektivare arbetsmiljöarbete behövs kunskaperna om vilka metoder som fungerar för att förebygga eller motverka tidigt utträde på grund av nedsatt arbetsförmåga utvecklas. Utredningens genomgång i delbetänkandet visar att bristen på kontrollerade studier på området, det vill säga studier där behandlings- och kontrollgrupper används, är påfallande.

Utvärderingsarbetet ska i den mån det är möjligt utföras på så sätt att jämförelser mellan olika metoder och tillvägagångssätt kan göras för att mäta effekter av en metod eller ett arbetssätt. Enligt uppgifter till utredningen genomförs arbetsmiljöarbete med sådan jämförande metod i andra jämförbara länder och utredningen anser det önskvärt att detta också sker i Sverige.

Utredningen bedömer också att satsningar bör göras på utbildning, både arbetsmiljöutbildning i högskolan och för skyddsombuden.

Utredningens slutsats är att det behövs en ökad satsning på utvärdering, forskning och statistik på arbetsmiljöområdet. Framför allt behövs en funktion för utvärdering av arbetsmiljöpolitiken och resurser för interventionsstudier.

5.2.2 Förstärkt skydd för att motverka åldersdiskriminering

Utredningens bedömning: Skyddet mot åldersdiskriminering behöver breddas och skärpas.

I delbetänkandet redovisas internationell forskning som pekar på att en effektiv lagstiftning och tillämpning mot åldersdiskriminering har en positiv effekt på äldres sysselsättning. Forskningen i Sverige om åldersdiskrimineringen är begränsad. De få studier som finns pekar på att diskrimineringen av äldre i arbetslivet kan vara omfattande och t.o.m. kraftigare än diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet. I Pensionsmyndighetens enkätstudie³ uppger mer än var fjärde arbetstagare över 50 år att man har blivit diskriminerad på arbetsmarknaden på grund av sin ålder och så många som åtta av tio menar att deras ålder är ett hinder om de vill byta arbete.

³ Skäl till att gå i pension eller inte, Pensionsmyndigheten analyserar 2012:1.

Utredningens bedömning är att mycket talar för att åldersdiskriminering och därtill närliggande frågor utgör viktiga hinder för äldre att arbeta längre. Utredningen anser därför att det finns behov av att stärka skyddet mot åldersdiskriminering i arbetslivet. Med närliggande frågor avses t.ex. orättvisor och negativa attityder samt fördomar i arbetslivet behöver mötas med åtgärder så att människor som kan och vill ska kunna arbeta längre.

Nya skärpta regler mot åldersdiskriminering infördes i diskrimineringslagen fr.o.m. januari 2013. Eftersom det finns indikationer på att diskrimineringslagen i vissa delar inte fått fullt genomslag anser utredningen att ambitionsnivån när det gäller diskrimineringslagen behöver höjas ytterligare. Det gäller t.ex. tillämpningen av diskrimineringslagens bestämmelser om diskrimineringsersättning och den s.k. bevisbörderegeln. I budgetpropositionen för 2013 har regeringen angett att en sådan översyn kan behövas. Utredningen anser att det är angeläget att en översyn genomförs så att diskrimineringslagen får fullt genomslag.

Möjligheterna att driva ärenden angående diskriminering, inklusive åldersdiskriminering, i allmän domstol behöver också förbättras och förenklas. Utredningen anser att frågan är viktig och att den bör ingå i den översyn som nämndes i det föregående.

Skyddet för att motverka åldersdiskriminering behöver också stärkas genom olika former av förebyggande åtgärder. Det förebyggande arbetet bör stärkas genom att en befintlig myndighet eller en fristående funktion tillförs nya resurser. Dessa resurser bör användas till återkommande granskningar av omfattningen och kvaliteten i aktivt arbetet för att motverka åldersdiskriminering på olika arbetsplatser, ökade utbildnings- och informationsinsatser samt återkommande mätningar av åldersdiskrimineringens omfattning och utveckling.

Under 2012 har en utredning tillsatts för att föreslå hur kraven på aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja rättigheter och möjligheter ska bli mer effektiva (dir. 2012:80). Pensionsåldersutredningen avstår därför från att pröva dessa frågor. Pensionsåldersutredningens principiella inställning är dock att det kan finnas skäl att driva på utvecklingen genom att utreda om de aktiva åtgärderna i diskrimineringslagen även ska omfatta åldersdiskriminering.

Det är inte bara bland medborgare och på arbetsplatser myten lever om att äldre tränger ut unga från arbetsmarknaden. Det finns fortfarande ett flertal exempel i lagstiftningskommentarer m.m. på

att särbehandling av s.k. äldre motiveras av att unga ska gynnas i arbetslivet. Utredningen anser att olikhet i behandling med sådana motiv inte har en objektiv och godtagbar grund. Enligt utredningen bör en lämplig myndighet eller en funktion kartlägga olikheter i lagar, regler och avtal som gäller behandlingen av äldre samt begränsande regler, t.ex. åldersregler som styr enskilda mot pensionering eller utgör hinder för möjligheter till fortsatt arbete samt att lämna förslag till hur regler m.m. bör ändras. Även effekterna av utredningens förslag bör följas upp med avseende på behandlingen av äldre.

Det finns även speciella åldersregler inom socialförsäkringen som kan antas ha införts av budgetskäl, som att vissa handikappstöd m.m. bara ska beviljas till och med en viss ålder. Utredningen anser att sådan särbehandling kan uppfattas som en form av diskriminering. I möjligaste mån bör dessa regler förändras så att de överensstämmer med den allmänna synen på fortsatt arbete längre upp i åldrarna och de generella åldersreglerna i pensionssystemet.

Enligt utredningen är forskningen kring frågor om åldersdiskriminering relativt eftersatt. För att förstå samband och vad det är som föranleder att äldre diskrimineras eller blir utsatta för fördomar och negativa attityder är det angeläget att forskningen kring frågorna om åldersdiskriminering fortsätter och utvecklas. Delegationen för mänskliga rättigheter har i sitt slutbetänkande (SOU 2010:70) bedömt att forskning och annan kunskapsutveckling behöver stimuleras om hur rättigheterna regleras, tillämpas och uppfattas i Sverige. Delegationen föreslår att ett långsiktigt forskningsprogram om mänskliga rättigheter i Sverige inrättas. Pensionsåldersutredningen delar delegationens slutsatser. Det är viktigt att forskningen omfattar hela bredden av de mänskliga rättigheterna, även äldre personers rättigheter.

5.2.3 Underhålla och utveckla de äldres kompetens

Utredningens bedömning: Det behövs ökade satsningar för att underlätta för äldre som vill uppgradera sin kompetens.

En högre kunskapsnivå i samhället bidrar till en omvandling av produktionen från enkla, ofta fysiskt slitsamma yrken, till mer komplexa arbeten med mindre fysisk belastning. Utbildningen

bidrar till den tekniska och strukturella förändringen i arbetslivet som kan medverka till förbättrade arbetsförhållanden. En huvudstrategi för att långsiktigt förlänga arbetslivet kan vara att förbättra medborgarnas kunskaper.

En viktig faktor som påverkar utträdet från arbetslivet är de äldres kunskaper och kompetens. Utbildningsnivån har betydelse för arbetskraftsdeltagandet, särskilt i de högre åldrarna. Ju högre utbildning, desto högre arbetskraftsdeltagande. Mycket talar således för att investeringar för att höja kunskaperna för yngre personer som inte fullföljt grund- och gymnasieskolan är en effektiv väg att långsiktigt förlänga arbetslivet.

Pensionsmyndighetens analyser visar att för personer i den lägsta utbildningsnivån var utträdesåldern ungefär 62 år, medan den var 63,7 år bland personer med eftergymnasial utbildning på 3 år eller längre.⁴ Om man antar att utbildningsstrukturen hade varit konstant sedan 1990-talets början, kan man uppskatta att utträdesåldern skulle ha varit 0,4 år lägre år 2008.

Dagens äldre är allt mer välutbildade. 40-talisterna som nu går i pension är den första välutbildade generationen. Andelen män i gruppen 55–64 år med eftergymnasial utbildning har ökat från drygt 20 procent år 2000 till cirka 28 procent i dag. Bland kvinnor är uppgången ännu mer dramatisk, från 23 till 33 procent.

De äldres kunskaper riskerar att bli inaktuella med tiden om de inte uppgraderas. Äldre ställs ofta utanför kompetensutveckling på arbetet. Det kan bidra till att de äldres prestationer efterhand inte motsvarar lönekostnaderna. Det medför i sin tur svårigheter för äldre att behålla eller erhålla ett arbete.

Vuxenutbildningen i Sverige har främst haft som syfte att ge personer med lägre skolutbildning, eller som valt fel utbildning, en ”andra chans”. Även om det inte finns formella åldersgränser för antagning till studier är det ytterst få äldre som höjer sin utbildningsnivå. Det är bara någon tiondels procent i åldersgruppen 55–64 år som under ett år höjer sin formella utbildningsnivå.

Studier av hur vuxenutbildning påverkar de årliga löneinkomsterna efter utbildningen pekar i allmänhet på obetydliga effekter. Vuxenutbildning för personer med svagare förutsättningar och kvinnor ger högre avkastning. Yrkesinriktade kurser ger högre avkastning än teoretiska studier. De positiva effekterna motsvarar

⁴ Hans Olsson (2011): Pensionsåldern. Pensionsmyndigheten.

vanligen inte utbildningskostnaderna. De flesta studierna avser personer under 50 år och det är rimligt att anta att effekterna skulle vara ännu mindre positiva för äldre.

Bedömningen av vuxenutbildningens effekter bygger på nuvarande mönster i utträdet från arbetslivet. Några studier pekar på att för personer med låga kvalifikationer kan yrkesinriktade utbildningar bidra till ett förlängt arbetsliv. Om arbetslivet förlängs som följd av utbildning blir avkastningen mer positiv både för den enskilde och för samhället.

Forskningen pekar på att utbildning kan skjuta upp hjärnans åldrande. Det verkar som "hjärnträning", även på äldre dagar, håller den kognitiva förmågan i trim. Det rimligt att anta att utbildning också höjer äldres färdigheter. Äldre har i genomsnitt lika stor förmåga att lära som yngre, även om det tar något längre tid. Allt annat lika borde ökade kunskaper ha liknande effekter på prestationer i arbetet för äldre som för yngre, särskilt om den riktas till personer med låg utbildning.

De äldres förutsättningar att arbeta längre bör ökas genom åtgärder som innebär bättre villkor för utbildning och kompetenshöjning. Utredningen bedömer att riskerna är små för en kraftig ökning av antalet studerande äldre respektive en överkonsumtion av utbildning bland äldre.

Kompetenskonton

Olika förslag till kompetenssparande har diskuterats i årtionden. Kontinuerligt och livslångt lärande är något som behövs i ett modernt samhälle. Sveriges omställningsförmåga beror bl.a. på vilka möjligheter som finns för vuxna att skaffa sig kompletterande kunskaper.

Huvudmodellen är att varje person årligen ska kunna sätta av ett visst belopp av sin lön skattefritt på ett konto, att användas för vidareutbildning, studier eller praktik. Arbetsgivarna ska kunna skjuta till medel. När pengarna används så beskattas de.

Ett system för individuell kompetensutveckling var föremål för omfattande utredning, remissbehandling och beredning i Regeringskansliet i början av 2000-talet. Under detta arbete identifierades en rad svårbemästrade problem.⁵

⁵ IKU-frågan – arbetet sedan 2002 års riktlinjeproposition. Prop. 2004/05:1 Bilaga 1.

Hanteringskostnaderna för myndigheter, enskilda sparare och för arbetsgivare bedömdes kunna bli betydande. För arbetsgivarnas medverkan ansågs föreligga risker för ett betydande skattebortfall i det fall kontosystemet används för att kanalisera reguljära löne-medel. Frågan om vilka utbildningar som skulle berättiga till kompetenspremie var inte helt löst. Kompetenssubventioner skulle kunna erhållas av enskilda som även utan subventioner skulle delta i utbildning (s.k. dödviktskostnader). Systemets komplexitet skulle kunna göra det svårt för spararna att orientera sig kring de olika reglerna. Till detta kom EG-rättsliga oklarheter och svårigheter.

Pensionsåldersutredningen anser att kompetenskonton skulle kunna underlätta omställning i arbetslivet genom att upprätthålla konkurrensförmågan och produktiviteten. Den enskilde får större möjligheter att ta ansvar för att uppgradera sin kompetens. Kompetenskonton kan bidra till ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Systemet kan även förebygga flaskhalsar på arbetsmarknaden och minska risken för arbetslöshet. Ett väl fungerande kontosystem skulle dessutom kunna medverka till ökade möjlighet för äldre att vara kvar längre i arbetslivet.

Ett system för individuell kompetensutveckling är invecklat och många grundläggande frågor är olösta. Det har inte varit möjligt att utarbeta ett konkret förslag under den relativt korta tid som utredningen har haft till sitt förfogande.

Studiemedel

Utredningens bedömning: Studiestödet till äldre behöver förstärkas genom höjda åldersgränser och högre studiebidrag. Åldersgränsen för avskrivning av lån bör höjas för äldre som beviljas studiemedel.

Ett viktigt hinder för att äldre ska kunna delta i utbildning eller kurser är enligt utredningen att man inte anser sig ha råd. Inkomstbortfallet blir med nuvarande studiestödsregler alltför stort.

Dessutom finns det en övre åldersgräns för att kunna beviljas studiemedel. För bidragsdelen gäller åldersgränsen 54 år, rätten att låna begränsas från det år man fyller 45 år. Antalet veckor man kan ta studielån minskar för varje år.

Åldersgränsen för rätt till studiemedel har höjts successivt. Motivet har varit att förbättra möjligheterna till livslångt lärande.

Efterfrågan på studiestöd bland äldre studerande har emellertid varit förhållandevis begränsad. Under 2011 var det 813 personer som var 54 år eller äldre som ansökte om undantag från åldersgränsen för studiemedel. Under 2010 deltog 9 042 personer i åldrarna 55–64 år i studier vid Komvux, yrkeshögskola, folkhögskola eller universitet/högskola.

Den nuvarande låga efterfrågan på studiestöd kan antas väsentligen bero på restriktiva regler. De förslag som utredningen lägger vad gäller pensionsregler m.m. kan väntas öka efterfrågan. En omläggning av politiken för att förlänga arbetslivet för äldre bör leda till en omprövning också av studiestödsreglerna. Syftet bör vara att erbjuda mer generösa villkor till äldre som under sammanlagt högst ett år behöver delta i kortare kurser eller utbildningar för att uppgradera sin kunskap och kompetens.

Tillgången till utbildning

Utredningens bedömning: Utbudet av kurser och utbildningar bör successivt anpassas till äldres efterfrågan. Myndigheten för Yrkeshögskolan bör ges i uppdrag att ta fram ett program för enstaka kurser till äldre. Detsamma bör gälla för Komvux och Yrkesvux.

De flesta utbildningar vid universitet, högskolor, yrkesutbildning osv. är tillgängliga för äldre som uppfyller behörighetskraven. Program och kurser är emellertid anpassade i första hand till yngre personer. Utbudet av korta kurser och utbildningar som passar äldre som redan har kunskaper och erfarenheter är begränsat.

Utredningen anser trots detta att nuvarande utbud av utbildning i allmänhet bör kunna tillgodose de äldres efterfrågan. Det kan rimligen förväntas att utbildningsanordnare efterhand ska anpassa sitt utbud till en väntad ökad efterfrågan från äldre.

På ett område kan det behövas särskilda insatser. Det gäller tillgången till enstaka yrkesinriktade kurser för äldre som behöver uppgradera sin kompetens.

Arbetsmarknadsutbildning och yrkesvägledning

Utredningens bedömning: Äldre bör få ökade möjligheter att delta i arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen bör kunna ge karriärrådgivning till äldre som behöver byta arbete.

Det finns inte någon övre åldersgräns för att få delta i arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa. En arbetsmarknadsutbildning ska dock vara motiverad. Syftet är att den arbetslöse ska kunna återgå till ett reguljärt arbete. Detta leder i praktiken till att de som är 65 år och äldre inte erbjuds arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildningarna har som mål att 70 procent av deltagarna ska ha ett arbete efter avslutad utbildning vilket kan innebära att äldre som har svårare att hitta ett arbete blir bortprioriterade.

Statskontorets utvärdering från 2007 visade att 70 procent av dem som började en arbetsmarknadsutbildning var mellan 20 och 40 år. En 55-åring har bara drygt hälften så hög sannolikhet att hänvisas till arbetsmarknadsutbildning som jämförelsepersonen på 36 år. För äldre som närmar sig pensioneringen kan upplärningskostnaderna uppfattas som oproportionerliga.

Ett längre arbetsliv för äldre förutsätter enligt utredningen också förändringar i tillgången till arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen bör därför ges i uppdrag att i vissa delar av landet pröva att bevilja äldre arbetsmarknadsutbildning, ett försök som bör utvärderas av oberoende forskare.

Att byta arbete kan vara ett sätt att förlänga arbetslivet. Det kan vara positivt för att minska arbetsbelastningen och risken för ned-satt arbetsförmåga. För många kan det medföra positiva effekter för motivationen och trivseln.⁶ Samtidigt finns risker med bl.a. när det gäller löneutveckling och anställningstrygghet. Det finns ett behov att kunna söka råd och vägledning både om hur reglerna fungerar, vilken stöd man kan få och vilken erfarenhet och kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden.

I Arbetsförmedlingens allmänna service till arbetssökanden prioriteras arbetslösa. Äldre som inte är arbetslösa men behöver lämna ett tungt arbete har små möjligheter att få stöd av samhället. Utredningen anser att Arbetsförmedlingens uppdrag och resurser

⁶ Ulrika Beck-Friis: *Arbetslusten tillbaka – röster om att växla karriär*. Underlagsrapport till Framtidskommissionen. 2013.

bör utökas och omfatta också insatser för äldre som vill byta karriär. Personer 50 år och äldre som fortfarande har arbete bör kunna få karriär- och omskolningsråd i syftet att minska risken för förtida utträde från arbetsmarknaden.

5.2.4 Trepårtssamtal om tjänstepensioner

Utredningens bedömning: Ett trepartssamtal mellan regeringen och representanter för arbetsmarknadens huvudorganisationer bör systematiskt granska förutsättningarna att anpassa reglerna för tjänstepensionerna och informationen om pensionerna för att underlätta ett längre arbetsliv.

Det avtalade tjänstepensionerna fyller en viktig funktion för att ge medborgarna en bra ekonomisk trygghet när de blir äldre. Tjänstepensionerna har genomgått betydande förändringar sedan 1990-talet, bland annat för att klara anpassningen till en åldrande befolkning. Förmånsbestämda pensioner ersätts delvis efter hand med avgiftsbestämda system. Möjligheterna att anpassa pensioneringen till anställdas olika behov har stegvis ökat.

Kunskaperna om tjänstepensionernas betydelse för utträdet från arbetslivet är begränsat. Forskningen både i Sverige och andra länder har i allmänhet fokuserat effekterna av de allmänna pensionsystemen. Det finns forskningsresultat som tyder på att just tjänstepensionerna, dvs. bortsett från effekten av andra transfererings-system, påverkar pensionsbesluten⁷.

Den statistik utredningen redovisar i delbetänkandet visar dock att många äldre lämnar arbetslivet tidigt genom avtalade tjänstepensioner eller så kallade avgångspensioner. Kartläggningen av de ekonomiska utträdesvägarna för personer födda 1938–1941 visar att bland tjänstemän som lämnar arbetsmarknaden med annan inkomstkälla än ålderspension är tjänstepensionen den vanligaste utträdesvägen både bland män och kvinnor. Bland män lämnar cirka 22 procent av privatanställda tjänstemän och cirka 14 procent av anställda inom staten arbetsmarknaden via tjänstepension. Det var cirka 13 pro-

⁷ Matias Eklöf and Daniel Hallberg: Estimating retirement behavior with special early retirement offers, Working Paper 2006:13 Department of Economics, Uppsala universitet.

cent av 64-åringarna som 2009 hade tjänstepension som huvudsaklig försörjning.

Tjänstepensionernas regelsystem är delvis anpassade till den allmänna pensionen. I så motto skulle man kunna hävda att tjänstepensionernas regler till stor del är styrda av de allmänna pensionerna. Samtidigt innehåller det allmänna pensionssystemet numera flexibla regler för vid vilken ålder man kan gå i pension, för olika kombinationer av pensionsuttag och arbete, fortsatt intjänande av pensionsrätt vid längre arbetsliv osv. Den allmänna pensionsåldern är avskaffad och informationen om alternativa pensionsåldrar är neutral. Tjänstepensionerna avviker på väsentliga punkter, reglerna har bara delvis förändrats i samma riktning som den allmänna pensionen och övergångstiderna är långa. De förmånsbestämda tjänstepensionerna, som gäller för årtionden framåt, har påtagliga likheter med systemegenskaper hos det gamla ATP-systemet.

Pensionsåldersutredningen bedömer därför att tjänstepensionerna spelar en central roll för de äldres arbetsutbud och val av pensioneringstidpunkt. Den kollektivavtalade tjänstepensionen omfattar ungefär 90 procent av alla som arbetar. Tjänstepensionerna utgör en allt större del av den totala ålderspensionen. Inom många tjänstemannayrken utgör tjänstepensionerna redan nu hälften eller mer av den totala inkomsten efter pensioneringen. En stor del av all pensionsinformation som riktas till äldre handlar om tjänstepensionerna.

Utredningen har med hjälp av forskare och pensionsexperter genomfört en ambitiös granskning av villkoren och de ekonomiska drivkrafterna i tjänstepensionerna.⁸ Reglerna är olika inom skilda avtalsområden och det finns ofta specialregler som kompletterar huvudreglerna. Det är därför svårt att ge generella beskrivningar.

Enligt utredningen finns en rad regler inom olika tjänstepensionsavtal som bidrar till att äldre kan väntas pensionera sig tidigare än vad som skulle ske med neutrala regler. Cirka 70 procent av dagens äldre anställda har en formell pensionsålder på 65 år via tjänstepensionsavtal. Ålderspensionen betalas ut automatiskt i god tid före 65 års ålder om man inte aktivt ansöker om en annan utbetalningstid. Den lägsta åldern för uttag av tjänstepension inom framför allt privat sektor är 55 år, dvs. 6 år före åldersgränsen i det allmänna pensionssystemet. Flera tjänstepensionsavtal ger relativt

⁸ Anna Hessel, Daniel Hallberg, Marcela Cohen Birman: Tjänstepensioner och utträde från arbetslivet.

sett förmånliga villkor för den som pensionerar sig tidigt. I de flesta tjänstepensioner finns det normalt ingen möjlighet att tjäna in pensionsrätt efter 65 års ålder, även om pensionsnivån blir högre om uttaget av tjänstepensions skjuts upp. I flera avtal om tjänstepensioner finns det arbetsutbudsbegränsningar om man har tagit ut sin tjänstepension. Inom vissa områden finns brister i transparens i fråga om villkoren i tjänstepensionerna osv.

Det är arbetsmarknadens parter som träffar överenskommelser i kollektivavtal om villkoren i anställning. Avtalsfriheten utgör en viktig del i den svenska modellen på arbetsmarknaden. Utredningen respekterar givetvis dessa spelregler.

Tjänstepensionerna kan antas vara den kanske viktigaste faktorn bakom att Sverige fortfarande har en pensionsåldernorm på 65 år, eller tidigare. Det är enligt utredningen en förlegad syn att strukturförändringar i arbetslivet ska lösas genom att erbjuda äldre ett permanent utträde från arbetsmarknaden. Reglerna för de avtalade tjänstepensionerna behöver ses över av parterna så att reglerna i högre grad kan bidra till omställning i stället för som i dag medverka till ett tidigt och permanent utträde från arbetslivet.

I det fall sådana förändringar inte sker inom rimlig tid bör andra åtgärder övervägas exempelvis inom skattelagstiftningen.

5.2.5 Ökade möjligheter till flexibel arbetstid

Utredningens bedömning: Möjligheterna till flexibel arbetstid för äldre bör ökas. Olika alternativ till ökad flexibilitet bör prövas i fördjupade trepartssamtal mellan regeringen och huvudorganisationerna på arbetsmarknaden.

En av de vanligaste åtgärderna i olika program och projekt runt om i världen för att underlätta ett längre arbetsliv för äldre är flexibel arbetstid. Arbetsscheman som anpassats till yngre anställda kan upplevas för krävande för den som vill fortsätta efter 65. För personer som har en viss nedsättning av arbetsförmågan kan reducerad arbetstid vara ett bra alternativ till att ta ut pensionen tidigt och sluta att förvärvsarbeta helt. Den vars partner är pensionär kan vilja ha längre ledigheter men ändå arbeta vidare. Många äldre svarar i Pensionsmyndighetens enkät att ökade möjligheter att

arbeta deltid både de sista åren före pensioneringen och efter skulle förstärka deras intresse för ett längre arbetsliv.

Äldre som vill trappa ned arbetstiden, önskar arbeta koncentrerat vissa delar av året, behöver byta till ett mindre slitsamt arbete, behöver tidvis ledigt för t.ex. vård av barnbarn eller föräldrar osv., upptäcker ofta att arbetstidsavtal och regler i tjänstepensionerna försvårar flexibiliteten. Den som har tagit ut sin tjänstepension men senare får möjlighet att förvärvsarbeta kan ofta inte skjuta upp pensionsuttaget. Andra som vill fortsätta att arbeta efter 65 års ålder men med ökad flexibilitet möter inte sällan stelbenta arbets-scheman och fördelning av arbetsuppgifter. Utredningen anser att valfrihet och flexibilitet bör präglade också andra regel- och avtals-system på arbetsmarknaden.

Det bör påpekas att många redan arbetar deltid. 35 procent av alla kvinnor och 15 procent av alla män i åldersgruppen 55-64 år arbetar deltid, enligt Arbetskraftsundersökningarna, AKU.

Enligt preliminära resultat från den kunskapsöversikt utredningen har låtit göra råder inte någon enighet bland forskarna om delpensioner eller modeller med flexibla arbetstider bidrar till att öka antalet arbetade timmar bland äldre. Totalt sett har få studier genomförts. Några studier pekar på att den allmänna delpensionen som fanns 1976–2000 ökade antalet arbetade timmar, andra resultat pekar på motsatsen. Kostnaderna kan till största delen vara en subvention till annars obetald fritid. Några utvärderingar av de avtalade delpensionerna har inte genomförts. De få utvärderingar som genomförts i andra länder som prövat olika modeller till flexibel arbetstid ger inga tydliga resultat om effekterna på antalet arbetade timmar, fler studier pekar på att antalet arbetade timmar minskar, färre studier på att antalet ökar.

Om det inte finns särskilda avtal har den enskilde vanligen inte rätt till deltid, men arbetsgivaren och arbetstagaren kan avtala särskilt om deltid. Inom vissa avtalsområden finns möjligheter att söka delpension.

Vissa grundläggande frågor om arbetstiden regleras i Arbetstidslagen, ATL. Arbetstidsfrågor bestäms dock normalt i kollektivavtal på arbetsmarknaden. För föräldrar regleras rätten till ledighet i Föräldraledighetslagen. Föräldrar har vanligen rätt att arbeta deltid till lägst 50 procent av heltid fram till dess barnet fyllt 8 år.

Med hänsyn till de bristfälliga kunskapslägen vad gäller flexibel arbetstid anser utredningen att det för närvarande inte är lämpligt att överväga lagstiftning för rätt till flexibla arbetstider för äldre

arbetstagare. Även om dödviktskostnaderna kan vara stora, kan det dock inte uteslutas att väl utformade möjligheter till flexibel arbetstid, särskilt för personer 65 år och äldre, kan bidra till att minska tidigt utträde från arbetslivet. Utredningen bedömer därför att frågan bör diskuteras vidare gemensamt mellan regeringen och huvudorganisationerna på arbetsmarknaden.

5.3 Ökade informationsinsatser

Utredningens bedömning: Det behövs ytterligare satsningar för att öka medborgarnas förståelse av pensionssystemet, följa kunskapsläget och stärka forskningen om informationens effekter på pensionsbesluten. Särskilt information bör riktas till äldre om fördelarna med ett längre arbetsliv.

Dagens pensionssystem innebär att den enskilde måste ta ett större ansvar för sin ekonomiska trygghet under ålderdomen. Den ökade valfriheten kan ge ett positivt värde endast om medborgarna har tillräckliga kunskaper både om hur pensionssystemet fungerar och om hur prognoserna ser ut för framtiden.

De äldres arbetsutbud är också beroende av kunskaper och möjligheter att söka information. En förutsättning för att medborgarna ska kunna fatta rationella beslut om sin pensionering är att de flesta i stora drag förstår sambanden mellan arbetsinkomsterna under livet, medellivslängden och pensionsnivån. Särskilt viktigt är det att man begriper hur stora de ekonomiska fördelarna är av att arbeta längre och skjuta upp uttaget av pensionen.

Sverige har i ett internationellt perspektiv mycket höga ambitioner i informationsarbetet. Informationen ges av många aktörer som myndigheter, arbetsmarknadens parter, pensionsförvaltarna och finansföretag.

Pensionsmyndigheten har ett vidsträckt informationsuppdrag. Myndighetens ska ge information om allmänna pensioner och pensionsförmåner men också ge en samlad bild av hela pensionen inkl. icke offentliga pensioner. Den ska dessutom informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen.

Sedan 2000 skickar Pensionsmyndigheten orange kuvert till alla personer som är födda 1938 och senare med information om pensionssystemets egenskaper, pensionsbehållningen och en prognos för hur stor pensionen blir vid olika uttagsålder. Genom minpension.se kan man göra beräkningar av hur stor pensionsnivån blir beroende av ålder inklusive de flesta avtalade tjänstepensioner. Pensionsmyndigheten har ett omfattande informationsarbete genom bl.a. telefonupplysning och genom deltagande i pensionsförebärande möten anordnade av andra.

Pensionsförvaltaren och parterna har också en omfattande informationsverksamhet. Den omfattar skriftlig information inför 65-årsdagen, hemsidor med fakta och råd, pensionsförberedande möten, individuell rådgivning osv.

Pensionsmyndighetens uppföljning av orange kuvert visar bl.a. att cirka 80 procent av mottagarna som öppnade kuvertet läste något av innehållet. Ungefär två av tre tycker att innehållet i kuvertet är mycket eller ganska lätt att förstå. Andelen som uppger sig ha läst är oförändrad sedan 2011 men andelen som tycker innehållet är lätt att förstå är den högsta sedan mätningarna startade 2007. En tredjedel uppger att man saknar information om den totala pensionsbilden. Det finns inga uppgifter om i vilken grad orange kuvert används av äldre för att besluta om sin pensioneringstidpunkt.

Dåvarande Premiépensionsmyndigheten och Försäkringskassan undersökte med hjälp av SIFO pensionsspararnas kunskaper om pensionssystemet 2009 och Inspektionen för socialförsäkringen genomförde en uppföljning av samma undersökning vid årsskiftet 2012/2013⁹. Resultaten båda undersökningar visade att överlag var kunskaperna om pensionssystemet mycket låga, vilket människor också själva var medvetna om. Bara var fjärde svarade att de mycket eller ganska väl känner till vad den allmänna pensionen innebär. Denna andel hade sjunkit från 41 till 26 procent sedan 2005. Det råder stor osäkerhet om vid vilken ålder man kan börja ta ut sin pension. Få vet hur mycket pensionen ökar om man arbetar ett år längre. Några kontinuerliga mätningar av de äldres kunskaper om pensionssystemet görs inte längre.

Utvärderingar visar bl.a. att många medborgare upplever att de saknar den information och den kunskap som de behöver för att

⁹ Kunskaps- och Måluppfyllelsemätning 2009. PPM och Försäkringskassan. Inspektionen för socialförsäkringen (2013): Kunskapsmätning 12. En kartläggning av pensionsspararnas kunskaper och det allmänna pensionssystemet. Arbetsrapport 2013-1.

kunna fatta bra pensionsbeslut. De många val som ska göras skapar oro. Informationen behöver anpassas till olika gruppers förutsättningar och behov. Medborgarna vill ha både översiktlig och fördjupad information. Informationen behöver utformas och riktas till särskilda tillfällen, som exempelvis inför planeringen av när man ska byta arbete eller sluta att arbeta. Framför allt behövs en samlad information om alla pensioner man sparar till.

Flera andra länder har utvecklat informationen om pensionerna, exempelvis Danmark och Nederländerna. I Storbritannien har forskare på regeringens uppdrag undersökt hur attityder, kunskaper och information påverkar utträdet från arbetslivet. De konstaterar att de flesta äldre inte fattar aktiva beslut om pensioneringen och söker inte heller information om vad olika alternativ kan innebära. Hur pensionsvalen utformas spelar en stor roll liksom hur personer i omgivningen väljer. Forskarna framhåller att det kanske viktigaste för att påverka utträdet är hur lagstiftare och myndigheter utformar informationen om valalternativen (*choice architecture*). Det val som tydligast lyfts fram, som exempelvis att det är normalt att ta ut tjänstepensionen vid 65 år, slår igenom kraftigt jämfört med alternativa val som att skjuta upp uttaget.

Pensionsåldersutredningen bedömer att det trots betydande och ambitiösa informationsinsatser finns behov av ytterligare åtgärder. Det är angeläget öka medborgarnas kunskaper om pensionerna och att återkommande mäta kunskapsläget. Pensionsmyndigheten bör ges ett vidgat uppdrag och ökade resurser för detta.

Särskilt viktigt är det att förbättra de äldres kunskaper om fördelarna med att arbeta längre och skjuta upp uttaget av den allmänna pensionen. Det är rimligt att anta att äldre inför sitt beslut vill veta hur den ekonomiska standarden under resten av livet påverkas vid olika alternativ och jämfört med standarden före pensioneringen. Skattereglerna och bl.a. reglerna om bostadstillägg spelar en viktig roll för det privatekonomiska utfallet. I dag är det i praktiken nästan omöjligt för de flesta äldre att överblicka hur den framtida ekonomiska standarden förändras vid olika alternativ till arbete och pensionering. Utredningen bedömer att åtskilliga äldre slutar att arbeta för tidigt för att de inte kan få lättillgänglig information om hur en uppskjuten pensionering påverkar deras framtida disponibla inkomst. Detta gäller särskilt fördelarna åren efter det år man fyller 65 år, när individen börjar omfattas av extra förmånliga skatteregler genom förhöjt jobbskatteavdrag.

Minpension.se bör därför skyndsamt utvecklas gemensamt av Pensionsmyndigheten, Skatteverket och andra berörda så att medborgarna kan beräkna hur den disponibla inkomsten de närmaste åren och resten av livet påverkas av alternativa pensionsbeslut.

Dessutom bör Pensionsmyndigheten ges i uppdrag att med stöd av experter utforma ett särskilt informationsprogram som riktas till äldre som står inför pensionsbeslutet där den ekonomiska standarden vid tidigt uttag respektive uppskjutet uttag och fortsatt arbete på kort och längre sikt illustreras tydligt och lättbegripligt med bl.a. typ-exempel. Dessa exempel bör vara anpassade till inkomster m.m. hos den målgrupp informationen riktas till.

Kunskaperna om hur pensionsinformationens utformning styr utträdesbesluten bör fördjupas. Därför behövs en särskild satsning på forskning om bl.a. ”*choice architecture*” i informationsarbetet om pensioner inklusive experiment hur arbetsutbudet kan påverkas av riktad information inför pensionsbeslutet.

5.4 Pensionsrelaterade åldersgränser och åldersgränser i angränsande system

5.4.1 Ökad flexibilitet i pensionssystemet

Utredningens bedömning: Det behövs en ökad flexibilitet i det allmänna pensionssystemet och närliggande socialförsäkringar. Flexibla lösningar behövs för grupper med låga pensioner, personer med funktionsnedsättningar och personer med sent utträde från arbetslivet. Fasta åldersgränser bör så långt möjligt ersättas med flexibla lösningar som bidrar till ökad valfrihet och ökat arbetsutbud.

Det är stora skillnader mellan medborgarnas livsförlopp och arbetskarriärer. Allt fler börjar arbeta sent i livet efter en lång utbildningstid och får sedan intressanta jobb som inte är särskilt fysiskt eller psykiskt slitsamma. Det finns fortfarande andra som börjar arbeta tidigt i livet i fysiskt krävande arbeten. Många tjänstemän upplever växande stress med mycket övertid i verksamheter där man dessutom förväntas vara tillgänglig 24 timmar om dygnet sju dagar i veckan. En allt större grupp kvinnor upplever fysisk belastning, inte minst inom välfärdssektorn.

Inkomstpension och premiepension med en rörlig pensionsålder från 61 år, livsinkomstprincipen, möjlighet att tjäna in pensionsrätter oavsett ålder och stor frihet att kombinera arbete och pension ger människorna ett stort utrymme att anpassa utträdet från arbetslivet till var och ens förutsättningar och önskemål. Den som börjar arbeta tidigt tjänar in pensionsrätter så att man kan sluta arbeta med en bra pension långt före personer som träder in sent i arbetslivet. Den som studerar länge och sedan får ett intressant och mindre slitsamt arbete kan fortsätta att arbeta i högre ålder för att säkerställa en godtagbar allmän pension. Flexibilitet innebär också att personer som drabbas av nedsatt arbetsförmåga får ekonomisk trygghet och stöd till omställning genom sjukpenningen och arbetslivsintroduktionen, och kan beviljas sjukersättningen om nedsättningen är stadigvarande.

Genom stora satsningar med information och beräkningsstöd kan enskilda individer i dag i högre grad välja vilken pensionsnivå man vill ha vid utträdet från arbetslivet i stället för vid vilken ålder man vill gå i pension. Denna valfrihet och flexibilitet som finns i inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet är en grundsten i ett välfungerande pensionssystem som man måste slå vakt om även när åtgärder övervägs för att öka de äldres arbetsutbud och höja den faktiska pensionsåldern. Utredningen anser att det tidsspänn som finns för uttag av ålderspension bör bibehållas men skjutas framåt i takt med den ökande medellivslängden.

Den enskildas valmöjligheter begränsas dock av en rad regler för garantipension och andra närliggande system. Som framgår av utredningens delbetänkande finns det mycket små möjligheter för personer med lägre inkomstpension och rätt till garantipension med tilläggsförmåner att höja sin ekonomiska standard som pensionär genom att fortsätta att arbeta. Många bland den tredjedel av dagens pensionärer, hälften av alla kvinnor, som får låga inkomstpensioner och uppbär garantipension, skulle kanske vilja förbättra sin ekonomi genom arbete. Utredningen anser att reglerna för garantipension och bostadstillägg bör ändras så att det ska löna sig bättre även för personer i lägre inkomstlagen att fortsätta arbeta efter att ha nått garantipensionsåldern.

Utredningen anser att åldersgränserna i pensionssystemet bör höjas i takt med att medellivslängden ökar. Då finns en viss risk att personer med ett längre arbetsliv med slitsamma och tunga arbeten inte kan gå i ålderspension, trots att orken och hälsan sviktar. Personer med ett längre arbetsliv kan, oavsett arbetets karaktär,

anses ha bidragit till både produktionen och finansieringen av välfärden i tillräcklig omfattning. Utredningen har noterat att i vissa av de länder som nu höjer pensionsåldern görs undantag för personer med ett långt arbetsliv. Utredningen anser att möjligheten att införa motsvarande undantag även för Sverige bör utredas vidare.

Utredningen anser att regler för flexibelt uttag av allmän ålderspension i princip bör gälla för alla, även för personer med lägre inkomster. Ett steg i den riktningen bör tas genom att reglerna för garantipension och bostadstillägg ändras vid uppskjutet uttag av garantipension. Utredningen anser att möjligheterna för såväl tidigare som uppskjutet uttag av garantipension bör utredas vidare. Utgångspunkten för en sådan utredning bör vara att garantipensionen höjs vid uppskjutet uttag och sänks om uttaget tidigare läggs.

Flera sociala ersättningar till personer med funktionsnedsättning som syftar till att underlätta ett förvärvsarbete har en åldersgräns vid 65 år. Utredningen menar att dessa ersättningar också så långt möjligt bör göras mer flexibla. Ersättning bör kunna fortsätta att utges efter 65 års ålder så länge en person kan och vill arbeta.

5.4.2 Tydligt alternativ i socialförsäkringsbalken till dem som inte kan eller vill välja

Utredningens bedömning: Staten bör ge tydlig information om vilken ålder för pensionering som bedöms godtagbar. Det är särskilt viktigt för dem som av olika anledningar inte kan eller vill välja pensioneringstidpunkt.

En särskild åldersregel bör därför införas i lagstiftningen. Åldersregeln bör benämnas riktålder för pension. Riktåldern bör följa medellivslängdens utveckling. Åldersgränserna för tidigaste uttag av garantipension respektive inkomstpension och andra förmåner i närliggande system bör knytas till riktåldern.

Höjningen av riktåldern och övriga åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet samt övriga närliggande system bör dock genomföras först några år efter det att en på förhand fastställd höjning av medellivslängden har inträffat.

Utredningen bedömer att olika åtgärder för att förbättra arbetsmiljön, de äldres möjligheter att bevara och utveckla sin kompe-

tens, ökad information, förstärkt ekonomiskt utbyte av arbete, insatser mot åldersdiskriminering osv. kommer att positivt bidra till en högre faktisk pensionsålder. Dessa insatser verkar emellertid på sikt och bör förväntas ha en måttlig sammantagen effekt.

Utredningen anser emellertid att det behövs effektiva åtgärder som redan på kort sikt leder till ett ökat arbetsutbud bland äldre och att ålderspensioneringen skjuts upp. Annars kan problemen förvärras relativt snabbt när det gäller förtroendet för pensionsystemet och finansieringen av välfärden.

De ekonomiska drivkrafterna behöver kompletteras med andra åtgärder

Pensionsåldern har avskaffats i det allmänna pensionssystemet och ersatts med en rörlig pensionsålder från 61 år. Pensionssystemet är utformat så att man för att behålla en rimlig pensionsnivå måste arbeta längre när livslängden ökar.

På många områden har det visat sig att handlingssätt framgångsrikt kan påverkas genom att förstärka de ekonomiska drivkrafterna. Sådana överväganden låg bl.a. bakom utformningen av det reformerade pensionssystemet. Tanken var att medborgarna efterhand skulle arbeta längre genom en tydligare koppling mellan intjänade arbetsinkomster och framtida pension och eftersom pensionsnivån blir lägre när medellivslängden ökar.

Effekterna av de ekonomiska drivkrafterna är beroende av en rad faktorer. En faktor är om inkomsten påverkas i närtid och/eller om det är den framtida inkomsten som höjs. Andra viktiga faktorer är huruvida äldre har kunskaper om och förstår det ekonomiska utbytet av att arbeta längre.

Utredningen bedömer att det ekonomiska utbytet av att arbeta längre och skjuta upp uttaget av pension i det allmänna pensionssystemet inklusive effekter av skatter och bidrag i huvudsak är ändamålsenligt utformade, med undantag för de personer som omfattas av grundskyddet. Kalkyler i delbetänkandet visar att ett års extra arbete och uppskjuten pension kan höja den disponibla inkomsten under resten av pensionärlivet med 10 procent varje år.

Drivkrafterna är dock uppenbarligen inte tillräckliga för att bidra till ett längre arbetsliv för äldre. Trots vissa positiva tendenser ökar inte arbetsutbudet bland personer 60 år eller äldre i tillräcklig omfattning. Förbättrade ekonomiska drivkrafter i grundskyddet

kan antas öka arbetsutbudet något bland de personer som har fyllt 65 år. Utredningens bedömning är att människor i alla åldrar och inkomstgrupper behöver förlänga sitt arbetsliv.

En förklaring till att utträdesåldern inte ökar nämnvärt kan vara att många äldre, trots internationellt sett mycket ambitiösa informationsprogram, har svårt att överblicka pensionssystemet och förstå de ekonomiska konsekvenserna av tidig respektive senarelagd pensionering. Pensionssystemets regler för intjänande av pensionsrätter är ytterst komplexa och därför svåra att begripa för andra än pensionsexperter. Det gäller i synnerhet om man ska ta hänsyn till andra effekter, som exempelvis skatteeffekter. Svåröverblickbara intjänanderegler kan bidra till att äldre tar ut pensionen tidigt, man väljer hellre kontanter i dag än svårförståeliga fördelar i framtiden. Denna osäkerhet kan således bidra till att många går i pension när andra gör det, dvs. vid 65 års ålder eller tidigare.

Risken är då uppenbar att alltfler äldre för sent kommer att upptäcka att pensionsnivåerna blir för låga i förhållande till den standard man hade väntat sig eller anser sig behöva för ett bra pensionärsliv, speciellt efter några år som pensionär. Detta kan bidra till ett fortsatt minskat förtroende för det allmänna pensionssystemet.

Få gör aktiva val

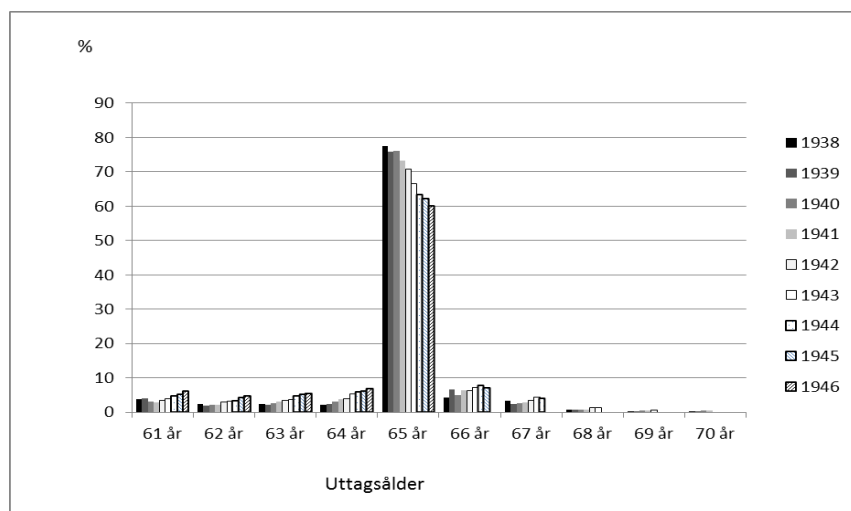
Fortfarande är det 65–70 procent av de äldre som pensionerar sig vid 65 år. Denna s.k. spik i val av pensioneringstidpunkt förekommer i de flesta länder som har en normal pensionsålder. Den höga koncentrationen av uttag till 65 års ålder tyder enligt utredningen på att de flesta inte gör ett aktivt val om vid vilken tid de ska sluta att förvärvsarbeta och ta ut sin pension. I stället följer man den gällande normen. Man lämnar arbetslivet för pension vid samma ålder som andra i sin omgivning.

I en ny undersökning visas att den svenska sysselsättningsgraden närmast före 65 års ålder är praktiskt taget högst i världen, men att den är låg efter 65 års ålder.¹⁰ Detta tyder på att föreställningen om 65 år som den normala pensionsåldern är fastare etablerad här i Sverige än i andra länder, trots åtskilliga reformer i syfte att stimulera till ett längre arbetsliv.

¹⁰ Hans Olsson, Pensionsmyndigheten (2012): Utträdesåldern från arbetslivet: ett internationellt perspektiv.

Diagram 5.1 Andelen som tar ut ålderspension vid olika ålder

Procentandel av respektive befolkningsgrupp



Källa: Pensionsmyndigheten.

Enligt utredningens analyser upprätthålls den gällande normen av att 65-årsregler finns kvar i både allmänna och avtalade regelsystem. Ungefär 30 procent av alla nybeviljade pensionärer, hälften av alla kvinnor, har 65 års pensionsålder genom garantipensionen som fyller ut inkomstpensionen. Alla som får sin försörjning genom olika socialförsäkringar, som sjukersättning, sjukpenning, arbetslöshetsersättning osv., har i praktiken pensionsåldern 65 år. Dessutom har uppskattningsvis 70 procent av alla anställda avtalade tjänstepensioner och de flesta tjänstepensionsplaner betalar ut pension automatiskt vid 65 års ålder.

Även för de relativt få personer som inte omfattas av dessa styrande regler kan 65-årsreglerna påverka pensioneringen. Forskare och experter är ganska eniga om att kvarvarande styrande åldersgränser skapar pensioneringsnormer, en allmänt accepterad föreställning om när arbetslivet ska avslutas. Den ”normala” pensionsåldern vid 65 har därför sannolikt betydande spridningseffekter. Det blir naturligt att själv gå i pension vid 65 år när de flesta kollegor och vänner gör det.

Det finns anledning att tro pensioneringen vid 65 år kommer att fortsätta att vara normen under överblickbar tid. I en enkät genomförd av Pensionsmyndigheten 2011 tillfrågades personer

mellan 61 och 70 år om sin inställning till pensionsbeslut och längre arbetsliv. Ungefär 60 procent svarar att de planerar gå i pension vid 65 års ålder.

De analyser som utgångspunkt som har redovisats i delbetänkandet anser utredningen att det varken är rimligt eller rättvist att vi ska leva en allt större del av livet som pensionärer. Det är inte heller långsiktigt hållbart från ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Ett oförändrat pensionsbeteende skulle innebära att pensionssystemet efterhand fick ett annat syfte än vad det konstruerades för. Pensionerna skulle utvecklas till en slags fritidsförsäkring som ger äldre allt fler arbetsbefriade år av livet. Det är inte heller rättvist att nya generationer ska öka antalet pensionärsår, och relativt sett bidra mindre till både produktionen och finansieringen av välfärden. Det är inte uthålligt att yngre ska försörja ett ökande antal friska och välutbildade pensionärer. Ett grundläggande problem är att ålderspensioner som tas ut vid 65 års ålder kommer att bli allt lägre i takt med den stigande medellivslängden. Alltför låga pensioner, vid vad människor uppfattar som en normal pensionsålder, riskerar att snabbt underminera pensionssystemets förtroende.

En huvudväg att förändra den gällande normen bör vara att i mån av möjlighet göra de styrande regelverken mer flexibla. Utredningen har dock kommit till slutsatsen att åtgärder för en ökad valfrihet inte blir effektiva nog för att tillräckligt och mer direkt öka de äldres arbetsutbud och höja den faktiska pensionsåldern.

Riktåldern för pension – ett tydligt alternativ inför pensionering

Inom flera områden tar staten ansvar för att tillhandahålla ett bra alternativ för dem som av olika anledningar inte vill välja. Inom exempelvis premiepensionen förvaltas pensionstillgångarna i sjunde AP-fonden för dem som inte har gjort ett aktivt val. Förvaltningen av medlen är anpassad efter den enskildes ålder med högre risk för yngre och lägre risk efter 56 års ålder.

Det är enligt utredningen en uppgift för staten att både ge förutsättningar för valfrihet i pensioneringen och att de äldre som inte kan eller vill välja får en tydlig information om vid vilken ålder man kan pensionera sig med en godtagbar pension. Sedan blir det upp till varje medborgare att bedöma om denna nivå med hänsyn till avtalspensioner, privat pensionssparande, övriga tillgångar m.m. uppfyller

de egna kraven. I dag gäller snarare det motsatta. Genom ett otal bestämmelser med åldersgränsen 65 år signalerar staten att lagstiftarens uppfattning om normal pensionsålder överensstämmer med den gällande normen.

Vad som kan vara en tillräcklig pensionsnivå beror bl.a. på medborgarnas varierande preferenser och politikens ambitioner. Pensionerna bör säkerställa att äldre inte riskerar fattigdom eller behov av socialbidrag. Människor ska kunna behålla en rimlig del av sin levnadsstandard efter pensioneringen, utan att det sker på bekostnad av kommande generationer. Utredningen anser att ett riktmärke för vad som är en godtagbar pension bör vara den pensionsnivå som lagstiftaren bedömde vara ändamålsenlig när dagens pensionssystem beslutades.

Pensionsmyndigheten gör redan kohortspecifika beräkningar på behövlig pensionsålder som redovisas i orange kuvert som årligen skickas till varje försäkrad. Detta är viktig information, men inte tillräckligt för att ändra den gällande normen.

En effektiv lösning är enligt utredningen att i lag införa en särskild åldersregel i det allmänna pensionssystemet, kallad riktålder för pension. Riktåldern bör utgöra ett nytt riktmärke för de individuella pensionsbesluten i stället för 65 som gäller i dag.

Riktåldern bör också styra övriga åldersgränser i pensionssystemet, som åldersgränser för garantipension, lägsta ålder för tidigaste pensionsuttag osv., och åldersgränser i andra närliggande allmänna ersättningsystem. Även detta bör regleras i lag.

Beräkningar baserade på senaste prognoser över medellivslängden visar att åldersgränserna kan behöva justeras i framtiden. Det är därför viktigt att riktåldern höjs när medellivslängden ökar. Justeringen kan ske genom återkommande beslut i riksdagen eller genom en automatisk följsamhet till en ökad medellivslängd. Olika länder har valt skilda lösningar.

Utredningen anser att det är mest ändamålsenligt att anpassningen sker automatiskt, i likhet med vad gäller andra delar av pensionssystemet. Det gör pensionerna mer robusta, överblickbara och mindre beroende av eventuella tillfälliga politiska förändringar.

Anpassningen kan göras antingen i förhållande till den faktiskt inträffade förändringen av medellivslängden eller till prognoser för medellivslängden. Prognoser har visat sig ofta underskatta förändringarna i dödligheten i olika åldersgrupper. Mot bakgrund av det bedömer utredningen att justeringen av riktåldern och

därigenom de övriga åldersgränserna får en större legitimitet och stabilitet om den baseras på inträffade förändringar.

Förtroendet för det allmänna pensionssystemet beror i hög grad på att de flesta medborgare i stora drag kan förstå hur reglerna fungerar och kan förutse vilka regler som kommer att gälla för dem. Beräkningen av riktåldern bör därför vara så enkel som möjligt, även om den inte i alla delar blir perfekt rättvisande.

Utredningen anser att såväl allmänheten som andra aktörer bör ha en rimlig möjlighet att anpassa sig till att riktåldern höjs. Därför bör justeringar av riktåldern och därigenom de övriga åldersgränserna i det allmänna pensionssystemet genomföras först några år efter det att en på förhand fastställd höjning av medellivslängden har inträffat.

Genom riktåldern påverkas enligt utredningen inte bara arbetsutbudet utan sannolikt också förutsättningarna för människor att arbeta längre. Om en person förväntar sig att sluta att arbeta och gå i pension vid 65 år ålder eller tidigare så påverkar detta rimligen personens intresse och motivation att uppgradera sin kompetens och utveckla sig på arbetet. Sannolikt påverkas även benägenheten att pröva alternativa arbeten och uppgifter inom företaget eller i andra verksamheter. Om man i stället förväntar sig att åldersgränserna i framtiden höjs med en ökad medellivslängd kommer fler personer i högre åldrar att se nyttan av att uppgradera sin kompetens eller pröva alternativ.

5.4.3 Åldern när inkomstrelaterad ålderspension tidigast kan lämnas

Utredningens bedömning: Åldersgränsen när inkomstrelaterad ålderspension tidigast kan tas ut bör omgående anpassas till medellivslängdens utveckling och på sikt följa riktåldern.

Nuvarande pensionssystem baseras på en etablerad teoretisk modell där medborgaren antas ha full information om olika alternativa pensioneringstidpunkter och kan överblicka de ekonomiska konsekvenserna av olika val. De ekonomiska drivkrafterna är enligt utredningens bedömning i stora drag väl utformade för att den enskilde ska kunna fatta ett välgrundat och rationellt privat-ekonomiskt baserat beslut om pensionering och utträde från arbets-

livet. Det finns emellertid ett antal skäl till att misstänka att det kan finnas en bias mot tidig pensionering.

Det finns en risk att de yrkesverksamma väljer att pensionera sig tidigt för att man inte fullt ut förstår de privatekonomiska följderna på längre sikt. Människor är i allmänhet närsynta i sina ekonomiska beslut och lägger större relativ vikt vid vad som händer den närmaste tiden än längre fram. Åtskilliga i yrkesverksam ålder kan antas lämna arbetslivet med tidig pension eftersom man bedömer att pensionsnivån de närmaste åren ser ganska rimlig ut. Många kan antas inte känna till eller bortse från att pensionsnivån över tiden genom indexeringen kommer att utvecklas långsammare än inkomsterna bland förvärvsaktiva. Risker med denna närsynthet är att många av dem som går i tidig pension ett antal år senare upptäcker att deras pensionsnivå är låg i förhållande till andra pensionärer, de förvärvsaktiva och i relation till vad som behövs för att upprätthålla en godtagbar levnadsstandard.

Det kan också vara så att teoretiska modeller överskattar människors förmåga att samla information om olika alternativ och se igenom komplexa regler. Forskningen har empiriskt försökt att mäta om drivkrafter som medför högre eller lägre framtida pensionsinkomst, oftast mätt som pensionsförmögenheten, påverkar tidpunkten för pensioneringen. Utredningen konstaterar i delbetänkandet att de flesta forskare och experter är ganska eniga om att resultaten är delvis motstridiga och beroende av hur analyserna görs. Flera mikroekonomiska studier och undersökningar baserade på kvasinaturliga experiment, t.ex. att olika pensionsregler har gällt personer med i övrig liknande förhållanden, pekar på att ekonomiska drivkrafter som förändrar de framtida pensionsinkomsterna spelar en begränsad roll för när man går i pension. I en aktuell studie från Norge kunde forskarna inte finna någon effekt av ökad möjlighet att tjäna in pensionsrätter från 67 till 70 års ålder.¹¹

Den betydande ”skattekil” som finns i skatte- och transfererings-systemen innebär också att den enskildes val kan snedvridas. Personer som av privatekonomiska skäl väljer att gå tidigt i pension tar inte hänsyn till att deras beslut kommer att minska resurserna för välfärden genom de skatter och avgifter som faller bort. Allt annat lika kommer både de själva och deras barn och barnbarn att träffas av relativa försämringar i skolan, vården och omsorgen.

¹¹ Christian N. Brinch, Erik Hernæs, Zhiyang Jia, Statistics Norway: Labor supply on the eve of retirement. Disparate effects of immediate and postponed rewards to working.

Även om jobbskatteavdrag m.m. bidrar till en minskad skattekil är det troligt att många i dag väljer en tidigare pensionering än vad man skulle ha gjort om drivkrafterna i högre grad speglade de samhällsekonomiska effekterna av pensioneringsbeslutet.

I ett längre perspektiv finns det således goda skäl att höja åldersgränsen för pensionsuttag i takt med att medellivslängden ökar. Det är viktigt att även lyfta fram att en höjning av åldersgränsen ger ett positivt bidrag till den offentliga sektorns finanser redan på kort sikt. Om flera arbetar längre skapas det ett ekonomiskt utrymme som i sin tur kan användas för finansiering av sådana åtgärder som underlättar för flera att stanna kvar i arbetslivet. Utredningen föreslår en rad åtgärder i syfte att förbättra arbetsmiljön och ge människor ökade möjligheter genom kompetensbredning att byta och behålla sitt arbete. För att dessa förslag ska kunna finansieras krävs att den lägsta åldersgränsen för uttag av ålderspension höjs.

Medellivslängden för personer vid 61 års ålder beräknas år 2014 ha ökat med 2,4 år sedan pensionsreformen beslutades. Utredningen anser det finns goda skäl till att den relation som gällde mellan den lägsta åldersgränsen i pensionssystemet och medellivslängden återställs. Den lägsta åldersgränsen när ålderspension tidigast kan tas ut bör således relativt snabbt höjas till 62 år. Därefter bör åldersgränsen följa riktåldern och därigenom medellivslängdens utveckling.

5.4.4 Åldersgränserna för pensionssystemets grundskydd anpassas till medellivslängden

Utredningens bedömning: Åldersgränsen för garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd bör höjas i takt med riktåldern för pension. Enligt prognoserna beräknas riktåldern för pension fastställas till 66 år 2019. Oförändrade regler bör gälla för de personer som har beviljats sjukersättning före 2019. Ytterligare undantag personer med långt arbetsliv bör utredas vidare.

Grundskyddet i pensionssystemet består av garantipensionen samt tilläggsförmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Normen att äldre ska pensionera sig vid 65 års ålder upprätthålls av den gällande åldersgränsen för garantipension och bostadstillägg som är 65 år.

Utredningens kartläggningar tyder på att personer med pensionsinkomster i garantipensionsintervallet ofta har arbetat i mindre omfattning än personer med högre pensioner.¹² Exempelvis är sent inträde i arbetsmarknaden, deltidsarbete och avbrott i arbete mer förekommande bland personer med garantipension än bland övriga.

Det är rimligt att allt fler medborgare arbetar längre när vi lever längre. Det skulle uppfattas orättvist att personer som arbetar heltid den största delen av livet ska skjuta upp sitt arbetsmarknadsutträde för att bl.a. finansiera allt fler pensionärsår för personer som arbetar deltid och/eller en kortare tid av livet. Det kommer också att efter hand bli för stora komplikationer i pensionsystemet om 65-årsgränsen för garantipension behålls samtidigt som andra åldersgränser höjs i takt med riktåldern. Utredningen anser att 65-årsnormen kan ändras endast om 65-årsgränsen för garantipension justeras.

Utredningens bedömning är således att den ålder när garantipension och de olika tilläggsförmånerna tidigast kan betalas ut bör sammanfalla med riktåldern. Enligt utredningens beräkningar kommer riktåldern och således även garantipensionsåldern samt åldern för bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet att vara 66 år 2019.

Utredningen kan inte utesluta att det även finns personer med garantipension som alltid har arbetat heltid utan några större avbrott, men som på grund av låg lön ändå får rätt till garantipension. Utredningens bedömning är att det kan vara rimligt att göra ett undantag från höjningen av garantipensionsåldern för personer med långt arbetsliv. Frågan är dock komplicerad och bör utredas vidare.

Ungefär hälften av de personer som beviljas garantipension har haft sjukersättning innan dess. Sjukersättning kan inte i dag betalas ut efter att den ersättningsberättigade har fyllt 65 år. Utredningens bedömning är att även denna åldersgräns bör knytas till riktåldern (se avsnitt 5.4.5). Det skulle emellertid, enligt utredningens kalkyler, bli alltför kostsamt om samtliga utgående sjukersättningar förlängdes ett år när riktåldern höjs. Utredningen anser därför att de personer som har beviljats sjukersättning före 2019 bör undantas från de nya reglerna. För dessa bör åldersgränsen 65 år alltså gälla både vad gäller sjukersättning, garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

¹² Resultaten från utredningens kartläggningar redovisas på utredningens hemsida www.pensionsaldersutredningen.blogspot.se

5.4.5 Åldersgränserna i närliggande system synkroniseras

Utredningens bedömning: Åldersgränserna 65 år i socialförsäkringar och närliggande sociala förmåner bör i likhet med åldersgränserna i pensionssystemet i normalfallet justeras upp i takt med ökad medellivslängd. Åldersgränser 65 år i annan lagstiftning bör i särskild ordning anpassas till den ökade medellivslängden, om inte annat talar emot.

Det finns flera skäl till att åldersgränser i närliggande sociala system, om inte annat talar emot det, framöver också bör följa utvecklingen av medellivslängden. Ett viktigt argument är att dessa åldersregler är viktiga komponenter i normbildningen kring när äldre anses bör lämna arbetslivet. Ett annat skäl är att det annars kan uppstå egendomliga effekter, som att man har rätt att kvarstå i anställning till en viss ålder men rätten till försäkringsskydd m.m. begränsas eller upphör vid en annan tidpunkt. Det är angeläget att åldersgränser i olika system om möjligt synkroniseras.

Utredningen lämnar inte några förslag när det gäller frågor om utvidgat SGI-skydd, bilstöd, handikappersättning eller assistansersättning. Frågan om utvidgat SGI-skydd efter uppnådd riktålder bör lämpligen utredas av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Bilstöd och handikappersättning bör lämpligen utredas av den arbetsgrupp inom Regeringskansliet som ser över dessa förmåner. När det gäller assistansersättning har det bl.a. införts nya skärpta regler fr.o.m. januari 2013. Enligt utredningen är det lämpligt att avvakta effekterna av dessa regeländringar m.m. innan man vidtar några ytterligare åtgärder inom detta område.

Sjukersättning

Justerade åldersgränser i det allmänna pensionssystemet kan få legitimitet endast om försäkringsskyddet för personer som drabbas av stadigvarande nedsatt arbetsförmåga fortsätter att ge en väl fungerande ekonomisk trygghet. Under de senaste åren har betydande reformer genomförts av rätten till sjukpenning och sjukersättning respektive möjligheterna till rehabilitering och stöd från arbetsförmedlingen. Reformerna har förstärkt det aktiva inslaget i försäkringen och minskat inflödet till dessa försäkringar.

Det ingår i den parlamentariska socialförsäkringsutredningens uppdrag att överväga försäkringsskyddet för personer med nedsatt arbetsförmåga. Den nuvarande kopplingen mellan sjukersättningen och garantipensionen bör enligt Pensionsåldersutredningen behållas. Det är därför rimligt att åldersgränsen för rätt till sjukersättning också anpassas till en högre medellivslängd. När åldersgränsen för tidigaste uttag av garantipension höjs bör följaktligen den högsta åldersgränsen för sjukersättning höjas till samma nivå. Utredningen anser att det är rimligt att dessa nya regler ska gälla nybeviljade sjukersättningar. De nya reglerna bör således gälla för försäkrade som beviljas sjukersättning fr.o.m. det år riktåldern höjs.

För varje ny åldersgrupp som lämnar sjukersättningen för ålderspension blir delningstalet högre och ålderspensionen därigenom lägre. Denna skillnad mellan åldersgrupperna korrigeras genom att åldersgränsen förlängs i takt med att medellivslängden ökar. En höjd åldersgräns innebär således förbättrade villkor för personer som på grund av stadigvarande nedsatt arbetsförmåga orsakad av sjukdom inte kan arbeta längre. Personer som har beviljats sjukersättning får också behålla ersättningen under längre tid.

Personer som har beviljats sjukersättning före 2019 får inte del av dessa fördelar. För försäkrade som uppbär sjukersättning enligt dagens regler ska således ålderspension inkl. garantipension utges vid 65 år. Enligt utredningens kalkyler skulle det bli mycket kostsamt om samtliga utgående sjukersättningar förlängdes med ett år när riktåldern höjs. Utredningen anser sig inte kunna lämna förslag som leder till kraftigt ökade kostnader för statsbudgeten samtidigt som effekterna på inkomsterna till den offentliga sektorn är osäkra.

Om det längre fram visar sig att utredningens förslag leder till förbättrade offentliga finanser kan det vara rimligt att utredningens ställningstagande vad gäller personer som har beviljats sjukersättning före 2019 prövas på nytt.

Sjukpenning i särskilda fall och arbetslöshetsersättning

Den särskilda regeln för sjukpenning i särskilda fall innebär att från 65 år görs en särskild bedömning efter mer än 180 dagar där arbetsförmågan prövas men inte mot arbetsmarknaden. Från 70 års ålder får den försäkrade sjukpenning i särskilda fall för sammanlagt högst 180 sjukdagar. Rätten till arbetslöshetsersättning upphör vid 65 års ålder.

Pensionsåldersutredningen anser att ett längre arbetsliv förutsätter att äldre som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder får ett rimligt försäkringsskydd. Därför bör åldersgränserna för sjukpenning i särskilda fall och arbetslöshetsersättning också följa utvecklingen av medellivslängden. Äldre bör dock inte omfattas av aktiva åtgärder på samma sätt som yngre arbetstagare.

Risken för sjukdomar som tar tid att behandla, som cancer, hjärt-kärlsjukdomar, funktionsnedsättande tillstånd i rörelseorganen m.m., ökar med åldern. Samtidigt har möjligheterna att behandla sjukdomarna ökat betydligt de senaste 20 åren. Äldre som fortsätter att arbeta bör ha en rimlig chans att kunna komma tillbaka till arbetslivet även efter ett längre sjukdomsfall om man så önskar.

Vad gäller arbetslöshet förefaller synen länge ha varit den att personer 65 år och äldre arbetar frivilligt, inte endast för att försörja sig. Den som inte får ett arbete kan ta ut sin pension, varför de inte behöver ett ekonomiskt skydd mot arbetslöshet. Samtidigt har rätten att kvarstå i anställning höjts till 67 år.

Eftersom Parlamentariska socialförsäkringsutredningen har i uppdrag att bl.a. behandla frågor som avser rätt till arbetslöshetsersättning och om pensionens påverkan på arbetslöshetsersättningen har Pensionsåldersutredningen inte ansett det lämpligt att lämna förslag som avser annat än att åldersregeln i arbetslöshetsförsäkringen ska anpassas till riktåldern för pension.

Pensionsåldersutredningen bedömer dock att det kan finnas ett behov av ekonomiskt skydd vid arbetslöshet för äldre som fortsätter att arbeta längre upp i åldrarna, men att det bör avse en begränsad ersättningstid för personer med anställningsskydd som drabbas av arbetslöshet.

Övriga sociala förmåner

Det finns en rad andra sociala förmåner där rätten till ersättning upphör vid 65 års ålder, som exempelvis rehabiliteringsersättning, arbetsskadelivränta, lönebidrag, efterlevandepension osv. Utredningen anser att i normalfallet ska dessa åldersgränser synkroniseras med pensionssystemet och följa förändringar i medellivslängden.

Åldersgränser i annan lagstiftning

Åldersgränsen 65 år förekommer i stor omfattning i lagstiftning, exempelvis inom arbetslöshetsförsäkringen, på arbetsmarknadsområdet och i skattelagstiftningen. Utredningen rekommenderar att dessa gränser, om inte annat talar emot, också i särskild ordning bör anpassas till den ökade medellivslängden. Det kommer att bidra till att 65-årsnormen som styr de äldres arbetsutbud och pensioneringsbeslut ytterligare kan väntas försvagas. I det fall en höjd åldersgräns skulle kunna antas motverka ett längre arbetsliv för äldre bör reglerna inte ändras. Som exempel anser utredningen att åldersgränserna för ett förhöjt jobbskatteavdrag tills vidare inte bör höjas.

5.4.6 Anställningsskyddet för äldre

Utredningens bedömning: Åldersgränsen i LAS bör höjas till 69 år, och sedan i likhet med övriga åldersgränser successivt justeras med hänsyn till den ökade medellivslängden. Saklig grund bör slopas efter att arbetstagaren nått denna åldersgräns. Anställningen bör avslutas genom skriftligt besked efter 69 år.

En arbetstagare har rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år. Fram till dess omfattas äldre av fullt anställningsskydd.

Åldersgränsen i LAS motiveras främst med att en individuell prövning av äldre arbetstagares arbetsförmåga skulle skapa ett ovärdigt avslut på arbetslivet. Arbetsgivaren skulle behöva ange saklig grund, vilket skulle kunna psykologiskt uppfattas som negativt för den uppsagde. Detta skulle kunna leda till olustiga processer vid domstol rörande senilitet och annan olämplighet som skäl för uppsägning. EU-domstolen har godtagit argumenten för att tillåta åldersgränser för att avsluta en anställning i samband med pension.

I samband med att arbetstagaren uppnår 67 års ålder kan arbetsgivaren avsluta anställningsförhållandet utan att behöva ange saklig grund genom att ge arbetstagaren ett skriftligt besked om detta minst en månad i förväg. De flesta arbetsgivare har som policy att avsluta anställningen vid 67-årsgränsen. Även om det förekommer att personer över 67 år fortsätter att arbeta med tidsbegränsad

anställning fungerar denna åldersgräns i praktiken som slutlig pensionsålder för de flesta anställda.

Internationella jämförelser av bl.a. OECD pekar på att det svenska anställningsskyddet totalt sett är relativt starkt. Nedsatt arbetsförmåga till följd av ålder är inte en saklig grund för uppsägning med mindre än att arbetstagaren inte längre kan utföra arbete av någon betydelse för arbetsgivaren. Detta talar för att det även framdeles behövs en åldersgräns när anställningsskyddet upphör. Vid högre ålder har alltför svårt att utföra sina arbetsuppgifter.

Det finns emellertid ett antal argument till varför LAS-åldern bör höjas. Särbehandling på grund av ålder strider mot principerna som ligger till grund för konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Det finns därför goda skäl att i grunden betrakta en uppsägning utan annan motivering än ålder, upp till en ganska hög ålder, som ovärdig.

De stora förbättringarna av de äldres hälsa, kognitiva förmåga och utbildning höjer succesivt den åldersgräns då, baserad på bästa kunskap, naturligt åldrande kan anses avsevärt sätta ned de äldres arbetsförmåga. Biologisk ålder, upp till 70 år eller ännu högre, är enligt utredningens underlagsrapporter och experter inte en användbar mätare på fysisk, psykisk och social förmåga. Skillnaderna mellan individers förmåga ökar med åldern.

Den ökade medellivslängden innebär dessutom att allt fler äldre måste arbeta längre för att få en godtagbar pension. 67-årsgränsen i LAS kommer då att försvåra för dessa personer att arbeta ihop till en rimlig pensionsnivå.

En höjd åldersgräns kan bidra till att öka arbetsutbudet bland personer 67 år och äldre. LAS bidrar till att sysselsättningsgraden bland äldre är högre i Sverige än i de flesta andra länder. Höjningen av åldersgränsen i lagen om anställningsskydd LAS år 2002 till 67 år sammanfaller i tiden med en ökad sysselsättningsgrad bland personer 65 år och äldre.

En höjning av LAS-åldern är dock inte okomplicerad.

67-årsregeln i anställningsskyddet kan bidra till att försvåra för äldre att arbeta längre. Arbetsgivare kan vara benägna att avsluta anställningen för anställda före 65-årsdagen, både för att undvika de med åldern höjda premierna till tjänstepensionerna och för att undvika att få för många anställda som fortsätter att arbeta. LAS-skyddet kan dessutom försvåra för äldre att få eller byta arbete. Cirka 10–20 procent av arbetsgivarna uppger i en enkät att höj-

ningen till 67 år bidragit till att man är försiktigare med att anställa äldre.

LAS-ålderns effekter på arbetsutbudet är oklar. De få studier som finns pekar åt delvis olika håll. Det finns enligt utredningens bedömning inget som talar för att höjningen av LAS-åldern till 67 år har haft en betydande effekt på de äldres arbetsutbud. Det är inte troligt att en höjd åldersgräns i sig mer än marginellt ska bidra till att öka arbetsutbudet bland äldre.

Utredningens sammantagna bedömning är att övervägande skäl talar för att LAS-åldern bör höjas relativt omgående, till 69 år. Äldre bör ha rätt att arbeta med i stort sett samma villkor som yngre. En åldersgräns som begränsar denna rätt kan motiveras endast om de allra flesta äldre typiskt sett vid en viss ålder på grund av det naturliga åldrandet kan anses ha avsevärt nedsatt arbetsförmåga och att det därför är lämpligt att de avslutar arbetslivet. Utredningen bedömer att det är tveksamt om 67-årsgränsen i LAS uppfyller detta kriterium. Vid 67-årsgränsen är det redan i dag många äldre som sägs upp trots att de har goda förutsättningar att och vill arbeta längre.

Det är därför rimligt att denna åldersgräns i likhet med övriga åldersgränser justeras med hänsyn till den ökade medellivslängden och den stigande andelen äldre som kan och vill arbeta längre.

För att undvika att arbetsgivare normalt avslutar anställningen vid 69-årsgränsen bör saklig grund för uppsägning slopas efter det att arbetstagaren har nått LAS-åldern. I stället bör skriftligt besked användas för att avsluta anställningen efter 69 år.

5.4.7 Åldersregler i skattesystemet

Utredningens bedömning: Avdragsgillt sparande i form av pensionsförsäkringar bör från och med 2017 betalas ut tidigast från 62 års ålder. Förslagen tillämpas på försäkringsavtal som ingåtts och kollektivavtalsbundna försäkringsavtal som förnyats efter ikraftträdandet. För försäkringsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och inte förnyats därefter gäller äldre bestämmelser.

Åldersgränsen 66 år för dubbelt jobbskatteavdrag bör tills vidare inte justeras efter riktåldern.

Åldersgränsen 66 år för uttag av arbetsgivaravgifter bör anpassas till riktåldern.

55-årsgränsen i inkomstskattelagen höjs

Utredningen har i tilläggsuppdrag att utreda och ta fram förslag för hur villkoren om lägsta ålder för uttag av ålderspension i 58 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) bör vara utformad för att bidra till ett längre arbetsliv (dir. 2012:86). Avsikten är att få en sammantagen strategi för alla pensionsrelaterade åldersgränser.

Arbetsgivarnas kostnader för pensioner till anställda är avdragsgilla enligt inkomstskattelagen (IL) under förutsättning att pensionen inte betalas tidigare än vid 55 års ålder. Tjänstepensionsavtalen för privat anställda har därför i vissa fall 55 år som lägsta ålder för uttag av pension. Samma kvalifikationskrav gäller för privat pensionssparande. I flera avtal har dock åldern höjts för uttag. Inom flera områden gäller numera en lägsta ålder för uttag av pension som ligger över 60 års ålder.

55-årsgränsen i IL infördes 1951 när medellivslängden var mycket kortare, de flesta arbetstagare hade en låg utbildningsnivå, inträdesåldern i arbetlivet var lägre och kraven i arbetslivet annorlunda. De pensionsmedel som fonderas inom ramen för bestämmelserna i IL behandlas skattemässigt förmånligare än övrigt sparande. I dag finns enligt utredningen inga bärande motiv för att genom skattesystemet främja så tidiga utträde som vid 55 års ålder från arbetslivet. Det är dessutom få personer som faktiskt utnyttjar möjligheten att ta ut sin pension vid 55 års ålder. Åldersgränsen 55 år ger en fel signal till arbetsmarknaden, nu när fler äldre behöver arbeta längre. Utredningen bedömer det nödvändigt att höja 55-årsgränsen i inkomstskattelagen till 62 år 2017. Förslagen bör tillämpas på kollektivavtalsbundna försäkringsavtal som ingåtts efter den 31 december 2016 och förnyas efter ikraftträdandet.

Utökade jobbskatteavdrag

Skattesystemet uppmuntrar förvärvsdeltagandet i högre åldrar genom det utökade jobbskatteavdraget och lägre egenavgifter vid enskild näringsverksamhet. Utredningens analyser i delbetänkandet visar att det ekonomiska utbytet av att arbeta längre är betydande. Skattelättnaderna gäller för arbetstagare som har fyllt 66 år vid skatteårets ingång.

Nya studier pekar på förhöjda jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre bidrar till ökad sysselsättning, vilket

talat mot att ändra åldersgränsen för skattelättnader. I analysen jämförs arbetsmarknadsutfall mellan personer som fyllde 65 år strax före eller strax efter årsskiftet då reformen infördes 2007.¹³ Resultaten tyder på att de riktade skattelättnaderna ökade sysselsättningen under året närmast efter 65-årsdagen med 1,5 procentenheter bland äldre som hade en beskattningsbar arbetsinkomst åtminstone något av åren tre till fem år tidigare. Sysselsättningsökningen var dock inte stor nog för att kompensera för de minskade skatteintäkterna.

Förändrade ekonomiska drivkrafter tar tid att verka. Studier av effekterna kan påverkas av förhållandena i ekonomin under mätperioden, som t.ex. arbetslöshetsnivån. Det kan enligt utredningen inte uteslutas att effekterna kommer att öka efterhand.

Utredningen har övervägt om ett utökat jobbskatteavdrag även borde gälla personer över den lägsta åldern för uttag av ålderspension. En modell skulle vara att avdraget fasas in stegvis och når full effekt för personer som fyllt 66 år. Fördelen skulle vara att det ekonomiska utbytet av fortsatt arbete blir betydligt högre.

Utredningen anser dock att vägande skäl talar emot en utvidgning av personkretsen som kan få utökat jobbskatteavdrag. Det ekonomiska utbytet av fortsatt arbete är redan betydande. En sådan konstruktion blir tekniskt invecklad och svår att förstå för äldre. Kostnaderna är höga och kan inte förväntas kompenseras av ökade skatteintäkter som följer av en ökad förvärvsaktivitet.

Frågan är då om 66 år är en välavvägd åldersgräns. Den gällande åldersgränsen är satt utifrån vad som kan anses som en normal pensionsålder på samma sätt som gäller för åldersgränser i flera andra lagstiftningar. Utredningen vill ersätta denna norm dels genom att införa en riktåldern för pension, dels genom att anpassa åldersgränserna i pensionssystemet och andra närliggande försäkringar till riktåldern. Det talar för att också åldersgränsen för utökat jobbskatteavdrag borde följa riktåldern.

Det finns dock vägande skäl för att göra ett undantag för denna åldersgräns. Utredningens samlade förslag till åtgärder för ett längre arbetsliv handlar i grunden om att bryta upp den cementerade normen att pensionera sig vid 65 års ålder, eller tidigare. Det ska bli mer normalt att arbeta längre och att kombinera arbete med pension. Utredningen bedömer att det tills vidare är angeläget att

¹³ Lisa Laun, IFAU: Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre.

behålla de extra stimulanserna som ges med det förhöjda jobbskatteavdraget även för denna åldersgrupp. Om man genom de föreslagna åtgärderna lyckas skjuta pensionsnormen uppåt så kan åldersgränsen längre fram justeras i takt med att riktåldern höjs.

Om nu föreslagna åtgärder inte får tillräckliga effekter på de äldres arbetsutbud bör ytterligare förstärkta i skattesystemet prövas igen.

Nedsatta sociala avgifter

Om prestationerna sjunker med åldern samtidigt som arbetskraftskostnaden fortsätter att stiga fram till pensioneringen minskar efterfrågan på de personer som börjar närma sig pensionsåldern. Produktiviteten kan minska av flera orsaker, som avtagande kognitiv och fysisk förmåga, hälsoproblem, kunskaper som inte uppgraderas i takt med högre krav i arbetslivet osv. Den tidigare vanliga föreställningen att den genomsnittliga arbetsproduktiviteten avtar någonsans mellan 40 och 50 år motsägs emellertid av senare års forskning, vilket redovisas i delbetänkandet. Människor bevarar ofta sin produktivitet långt upp i åldern. Den höjda utbildningsnivån förefaller inte bara leda till en senare pensionering utan även till en bättre kognitiv förmåga. Resultaten kan tolkas så att människors produktivitet i dag sjunker långsammare än i tidigare generationer.

Utredningen bedömer trots detta att förhållandet mellan prestationer och arbetskraftskostnaderna kan vara ett viktigt hinder för ett längre arbetsliv. En betydande del av arbetsgivarna anger i enkäter som utredningen redovisat i delbetänkandet att kostnaderna utgör ett hinder för att anställa och behålla äldre arbetskraft.

För att stimulera efterfrågan på personer som är äldre än 66 år sänktes socialavgifter för dessa 2007. För dem som är äldre än 65 år betalas endast ålderspensionsavgiften om 10,21 procent. För dem som är 75 år och äldre betalar arbetsgivaren inga sociala avgifter eller särskild löneskatt.

Utredningen har övervägt om det behövs en nedsättning av socialavgiften även för åldersgrupperna strax under 66 år. Utvärderingar av Långtidsutredningen och IFAU indikerar att nedsättningen av socialavgiften för personer över 65 år har ökat sannolikheten för arbete. Mycket talar dock för att sysselsättningsökningen inte är stor nog för att kompensera de minskade skatteintäkterna.

Forskningssammanställningar pekar i allmänhet på att riktade sänkningar av socialavgifter trots stora kostnader sällan bidrar mer än marginellt till ökad sysselsättning, oavsett om de riktas till speciella regioner eller grupper.

Utredningens kostnadskalkyler visar dessutom inkomsterna till staten av ett längre arbetsliv begränsas kraftigt av nedsättningen av sociala avgifter för personer som har fyllt 66 år.

Utredningen anser därför att höjda eller vidgade nedsättningar av socialavgifterna för äldre inte är en effektiv väg att förlänga arbetslivet för äldre. Utredningen anser att 66-årsgränsen för nedsatt socialavgift bör höjas i takt med att riktåldern höjs.

5.5 Genomförandetid

Förändringar i allmänna regelsystem som påverkar förutsättningarna för medborgarnas långsiktiga planering bör normalt genomföras så att det finns rimliga tider för anpassning. Det gäller exempelvis regler för utbildning och studiestöd, olika villkor för sparande, pensionssystem m.fl. Det är inte bara enskilda som behöver tid för anpassning, det gäller även företag, avtalsslutande parter på arbetsmarknaden, myndigheter, pensionsbolag m.fl.

En viktig fördel med en lång infasning är att personer som närmar sig pensionsåldern inte behöver ställa om. Åtskilliga äldre har antagligen flera år i förväg planerat att gå i pension vid en viss tidpunkt. Det kan innebära olika förändringar i anställning, boende, sparande osv.

Med ett stegvis införande minskar också risken att man får en s.k. rusning, dvs. att personer försöker ta ut sin pension tidigt för att inte omfattas av nya regler. Det kan leda till att somliga går i pension och slutar att arbeta tidigare än vad man egentligen skulle vilja.

Mot detta måste dock vägas behovet av att påverka pensionseringsnormen relativt snabbt. Utredningen bedömer att det finns anledning att höja den faktiska pensionsåldern och antalet arbetade timmar bland äldre redan på kort sikt. Annars kan problemen förvärras relativt snabbt när det gäller finansieringen av välfärden. Allt fler kommer efterhand att upptäcka att deras pensionsnivå blir för låg, vilket undergräver förtroendet för pensionssystemet.

En relativt kort infasning har också andra fördelar, bl.a. att medborgarna lättare kan förstå vilka regler som kommer att gälla för

dem. Det blir enklare för myndigheter att informera och administrera systemen. Det är dessutom mindre komplicerat för andra aktörer att anpassa sina system till de allmänna reglerna.

Förslagen om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser redovisas närmare i kapitel 20.

5.6 Övriga frågor

5.6.1 Alternativa förändringar i pensionssystemet

Utredningen har övervägt olika alternativ som har diskuterats för att generellt förändra pensionssystemets ekonomiska drivkrafter i syfte att öka det ekonomiska utbytet för äldre att arbeta längre.

En väg skulle kunna vara att ändra den så kallade normen vid beräkning av inkomstpension. Inkomstpensionen har en utbetalningsprofil som innebär att man får en del av pensionen i förskott jämfört med vad man skulle fått om pensionen betalats ut med ett fast belopp under hela pensionärstiden. För att kompensera för detta räknas inte inkomstpensionen upp med utvecklingen av de genomsnittliga arbetsinkomsterna, utan med ett avdrag på 1,6 procent (den s.k. normen). Ett alternativ skulle vara ändra normen så att en mindre del ges som förskott. Det skulle innebära en något lägre pensionsnivå direkt efter pensioneringen men högre nivå senare. Därmed skulle det ekonomiska utbytet att fortsätta att arbeta öka på kort sikt. En effekt på längre sikt skulle vara att färre pensionärer skulle behöva utfyllnad från pensionssystemets grundskydd.

Ett annat mer genomgripande alternativ skulle vara att förändra reglerna för hur pensionsnivån påverkas av ett tidigt respektive sent uttag. De nuvarande reglerna innebär i princip att den förväntade totala pensionsutbetalningen är oberoende av vilken ålder vi väljer att gå i pension vid. Denna modell motiveras med att pensionssystemet bör vara aktuariskt rättvist. Det skulle dock kunna finnas skäl att pensionssystemets justering beroende på ålder vid uttaget bättre skulle spegla de samhällsekonomiska konsekvenserna. Då skulle det bli mindre förmånligt att pensionera sig tidigt och mer förmånligt att arbeta längre.

Ytterligare en modell kunde vara att ändra reglerna för intjänande av pensionsrätt som skulle förstärka drivkrafterna att arbeta längre, utan att påverka grunderna för hur pensionstillgången beräk-

nas. De nuvarande reglerna innebär att nya pensionsrätter höjer den genomsnittliga nivån på pensionerna under resten av livet. En inkomst i dag kan dock uppfattas vara mer värd än framtida inkomst även när den räknas om till ett nuvärde, bl.a. genom att äldre vill undvika risken att förlora pensionstillgodohavanden om man dör tidigt eller faran att pensionslöftena inte hålls. Ett alternativ till dagens regler skulle kunna vara att den som fortsätter att arbeta efter en viss ålder kan välja att få sin ökade pensionsbehållning som en engångsbonus eller som en höjning av pensionsnivån resten av livet.

Utredningen anser dock att förändringar av det allmänna pensionsystemets ekonomiska drivkrafter är komplicerade att genomföra. Den empiriska forskningen ger inga tydliga besked om vilka effekter som kan förväntas på arbetsutbudet. Regler om intjänande och justering av pensionsnivåer beroende på uttagsålder hör till grundstenarna i det allmänna pensionssystemet. Förändringar i dessa regler skulle kunna inverka negativt på förtroendet för pensionerna. Utredningen anser därför att genomgripande förändringar av detta slag inte bör väljas i första hand. Om andra metoder visar sig otillräckliga bör dock sådana alternativ övervägas framöver.

5.6.2 En arbetsskadeförsäkring som verkar förebyggande

Utredningens bedömning: En arbetsskadeförsäkring som verkar förebyggande kan ge viktiga bidrag till ett längre arbetsliv. Arbetsskadeförsäkringens utformning ingår i Parlamentariska socialförsäkringsutredningens uppdrag.

En möjlighet att minska tidiga utträden är genom åtgärder som reducerar antalet arbetsskador. Frågan om arbetsskadeförsäkringens utformning ingår i uppdraget till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

I en underlagsrapport till Parlamentariska socialförsäkringsutredningen framhålls att det behövs en ny arbetsskadeförsäkring som täcker en större del av kostnaderna för arbetsskadorna och som ger arbetsgivarna drivkrafter att arbeta förebyggande. Dessutom behövs det bättre statistik över arbetsskadorna och deras kostnader.

Det finns både för- och nackdelar med en tydligare koppling mellan risk och premie i försäkringar. För talar att det är rimligt att anta att arbetsgivarens drivkrafter för att förbättra arbetsmiljön och arbeta förebyggande ökar om arbetsgivaren står för hela eller en stor del av kostnaderna för en arbetsskada. Förstärkta ekonomiska drivkrafter skulle kunna bli ett effektivt komplement till annat förebyggande arbetsmiljöarbete. Emot talar en ökad risk att selektering vid anställning kan bli ett sätt att undvika arbetsskador. Risk finns också för att produktionen lokaliseras till länder med sämre skyddslagstiftning. Risk finns också för underrapportering av arbetsskador.

Pensionsåldersutredningen delar bedömningen att förbättringar av arbetsskadestatistiken är önskvärda. Frågan om hur arbetsskadeförsäkringen kan utvecklas så att den verkar mer förebyggande ingår i den parlamentariska socialförsäkringsutredningens uppdrag.

5.6.3 Effektivare rehabilitering

Utredningens bedömning: Frågorna om arbetsgivarens rehabiliteringsansvar och hur rehabiliteringen kan göras effektivare är centrala för ett längre arbetsliv. Dessa frågor hanteras av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

Arbetsgivaren ansvarar för rehabiliteringsåtgärder på arbetsplatsen. Arbetsmiljölagen och socialförsäkringsbalken reglerar arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder för att underlätta återgången i arbete. Arbetsgivaren ska se till att det finns en lämplig organisation för arbetsanpassning och rehabilitering.

Framstegen inom bl.a. medicinen beror till stor del på utvecklingen av vetenskapliga metoder för att utvärdera behandlingsmetoder. Genom dessa kan man införa behandlingar som fungerar och sortera bort ineffektiva behandlingsmetoder. Den vetenskapliga utvärderingen är inte stringent genomförd när det gäller rehabilitering och prevention, särskilt inte när det gäller arbetslivsriktad rehabilitering. Stora nationella satsningar har genomförts utan systematisk utvärdering.

Under senare år har en rad åtgärder vidtagits för att åstadkomma en effektivare rehabilitering och prevention. Regeringen avsätter 500 miljoner kronor årligen från och med 2012 till förstärkta tidiga och

aktiva rehabiliteringsinsatser i samverkan. Systematiska utvärderingar har genomförts bl.a. av preventionsmetoder för att främja hälsa inom företag (AHA-projektet).

Omfattande försök inom ramen för rehabiliteringsgarantin har genomförts av kognitiv beteendeterapi (KBT) och multimodal rehabilitering (MMR) för att minska sjukskrivningar. Inspektionen för socialförsäkringen har tillsammans med IFAU analyserat effekterna av dessa försök.¹⁴ Resultaten visar inte några positiva effekter i form av lägre sjukfrånvaro av någon av de erbjudna behandlingarna. Positivt resultat finns dock av KBT tidigt i ett sjukdomsförlopp, innan individen hunnit bli sjukskriven.

Vissa studier av arbetslivsinriktad rehabilitering pekar på att åtgärder genomförda på arbetsplatser har en mer positiv effekt än andra åtgärder. Ett problem är dock att dessa studier ofta är gjorda med få individer och det är därför svårt att få fram statistiskt säkerställda slutsatser.

Forskningssammanställningar har visat att det inte finns något entydigt stöd inom forskningen för att medicinska och arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser ökar möjligheterna för återgång i arbete. Bristen på kontrollerade studier på området, det vill säga studier där behandlings- och kontrollgrupper används, är påfallande. För att aktiva insatser ska ha förutsättningar att göra nytta fordras kunskap om vilka insatser som är verkningsfulla, och för vilka de är det.

En rad reformer har genomförts under senare år för att minska det tidiga utträdet från arbetslivet genom långtidssjukskrivning och förtidspensionering. De viktigaste är fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmågan i sjukförsäkringen ("rehabiliteringskedjan") och att sjukersättning beviljas endast vid en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan och då alla rehabiliteringsinsatser prövats. Omfattande insatser har också genomförts för att stärka rehabiliteringen av långtidssjuka och underlätta omställningen, t.ex. rehabiliteringsgarantin, den s.k. kömiljarden och förstärkt samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen osv.

Utträdet från arbetslivet via sjukförsäkringen och förtidspensionen (sjukersättning) har minskat kraftigt sedan 2002. En jämförelse av sjukfall som blev minst 30 dagar visar att efter ett år är det cirka hälften så många kvar bland fallen 2011 jämfört med

¹⁴ *Rehabiliteringsgarantin*. Inspektionen för Socialförsäkringen. Rapport 2012:17.

2005. I början av 2000-talet beviljades årligen cirka 70 000 personer förtidspension mot cirka 10 000 personer 2012. Statistiken tyder på att nedgången gäller alla åldersgrupper. Det är således betydligt färre äldre som i dag lämnar arbetslivet genom långtidssjuk-skrivning och förtidspension. Försäkringskassans prognoser pekar på att ett lågt inflöde till sjukförsäkringen och förtidspensionen ska bestå för överblickbar tid.

Pensionsåldersutredningen anser att en väl fungerande rehabilitering är viktig för att förbättra möjligheterna för fler äldre att arbeta längre. Några nyckelfrågor är uppföljningen av arbets-givarens rehabiliteringsansvar och hur rehabiliteringen ska kunna utvecklas för att bli effektivare. Dessa frågor ingår i den parla-mentariska socialförsäkringsutredningens uppdrag och därför läggs inga förslag i detta betänkande.

5.6.4 Satsningar på företagshälsovård

Utredningens bedömning: Nuvarande statliga satsningar på företagshälsovården är väl avvägda.

Företagshälsovårdens viktigaste uppgift är att förebygga att arbets-miljörisker uppstår. Den ska också arbeta med arbetsanpassning och rehabilitering. Företagshälsovården kan medverka vid organisa-tionsförändringar, vid planering av nya lokaler, anordningar och arbetsmetoder och upphandlingar och inköp av maskiner, utrustning och produkter.

Företagshälsovården ska också erbjuda de sjukskrivna tidiga insatser för återgång i arbete. Ett särskilt statsbidrag på 360 mil-joner riktas under år 2013 till företagshälsovården för denna verksamhet.

Förslag har väckts bl.a. i tidigare utredningar om ett utökat ansvar för och ökade resurser till företagshälsovården i syfte att minska riskerna för tidiga utträden från arbetslivet. Socialförsäkrings-utredningen föreslog 2006 bl.a. att företagshälsovården skulle för-stärkas och ges primärvårdsuppgifter. Företagshälsovården skulle ges rätt att sjukskriva och ökat ansvar för arbetsmiljöarbetet. Någon sådan reform har inte genomförts.

Företagshälsovården är en viktig resurs för att säkerställa ett väl fungerande arbetsliv. Dess kärnuppgifter är att förebygga och

rehabilitera. Forskning om företagshälsovård har hittills varit begränsad i Sverige och det finns stort behov av evidensbaserade metoder för företagshälsovården. Forskning och praktik måste integreras med bättre samverkan mellan forskare och kliniker. Forskningen måste också i större utsträckning bli en självklar del i utbildning av personalen som arbetar inom företagshälsovården.

Kunskapsområdet företagshälsovård har inrättats som ett nytt forskningsområde med en egen professur, vid Karolinska institutet. Sedan 2011 drivs ett sexårigt forskningsprogram om utveckling och utvärdering av kostnadseffektiva metoder för företagshälsovården att främja arbetsförmåga, hälsa och produktivitet. Inom ramen för forskningsprogrammet finns ett kompetenscenter som en länk mellan forskning om företagshälsovård och praktik, samt också en implementeringsgrupp med representanter för forskning, branschföreträdare och praktiker för att främja en snabbare process från färdiga forskningsresultat till praktisk användning av nya metoder inom företagshälsovården.

Pensionsåldersutredningen bedömer att nuvarande statliga satsningar på företagshälsovården är väl avvägda. Ytterligare satsningar bör övervägas i den takt med att pågående forskning och utvärdering visar vilka metoder som är framgångsrika för att minska risken för tidiga utträden från arbetslivet.

6 Åtgärder för bättre arbetsmiljö

Utredningens bedömning: Ett nytt och kompletterande urvalskriterium för tillsynen av arbetsmiljön bör tas fram för att motverka tidiga utträde från arbetslivet. Syftet är att identifiera och nå arbetsplatser, branscher och yrken där tidiga utträden från arbetslivet är vanliga, och i förlängningen kunna förebygga tidiga utträden. Arbetsmiljöverket bör ges ökade resurser för en förstärkt tillsyn med denna inriktning.

Arbetsmiljöverkets bör ges ökade resurser för fortsatt utveckling av det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) och arbetet med att ta fram positiva arbetsmiljöindikatorer.

Universitetskanslerämbetet bör få i uppdrag att i samarbete med Arbetsmiljöverket och andra berörda myndigheter utreda förutsättningarna för att grundläggande arbetsmiljökunskap införs som ett obligatoriskt ämne i vissa högskoleutbildningar.

Arbetsmiljöverket bör få i uppdrag att och resurser för ett projekt att uppdatera och vidareutveckla program om hur arbetsförhållanden kan anpassas till arbetstagare i olika åldersgrupper och sprida kunskaper om detta.

En satsning på utbildning för skyddsombud med inriktning på belastningsskador bör genomföras.

En arbetsmiljörapport bör publiceras vart fjärde år av Arbetsmiljöverket inom ramen för den nationella funktionen för kunskapsområdet arbetsliv och arbetsmiljö. Rapporten bör beskriva och sammanfatta arbetsmiljöns utveckling och aktuell forskning.

En ny funktion för utvärdering inom arbetsmiljöområdet bör inrättas. Funktionen kan knytas till redan befintlig myndighet, t.ex. IFAU, eller organiseras som en ny myndighet.

En forskningssatsning bör göras på interventionsstudier för att få kunskap om vilka förebyggande åtgärder som fungerar för att minska tidiga utträden från arbetslivet. En satsning på forskning bör även göras för att klargöra sambanden mellan arbetsmiljöfaktorer och organisationers nytta.

6.1 Utredningens arbete med förslagen

Utredningen redovisade i delbetänkandet en bred analys av hur arbetsmiljön utvecklats under de senaste decennierna, sambanden mellan arbetsmiljöbrister och tidiga utträden från arbetslivet och vad man vet om vilka förebyggande åtgärder som fungerar för att minska tidiga utträden. Kunskapsöversikten baserades på omfattande samtal med forskare, experter från myndigheter och företrädare för arbetsmarknadens parter. Återkommande möten har hållits i utredningens referensgrupp för arbetsmarknadens parter för att inhämta erfarenheter och synpunkter på arbetsmiljöfrågorna.

Utredningen gav också forskare i uppdrag att sammanställa underlag och genomföra analyser, som publicerades i underlagsrapporter till utredningen. I en rapport sammanställdes forskning om arbetsförmåga och ålder för att belysa frågan om hur förutsättningarna ser ut för äldre att arbeta längre. I en annan rapport genomfördes en analys av samband mellan sjukersättning och yrke. Senast en sådan analys genomfördes var i slutet av 1980-talet. Utredningen sammanställde också statistik över ett flertal indikatorer på arbetsmiljöns utveckling.

Utredningen har med hjälp av experter, myndigheter, forskare och deltagare i referensgruppen genomfört en bred inventering av vilka förstärkningar och förbättringar som är önskvärda inom arbetsmiljöpolitiken. Bland annat inhämtades parternas synpunkter på arbetsmiljöns betydelse och hur åtgärder på arbetsmiljöområdet bör utformas för att förbättra förutsättningarna för ett längre arbetsliv. Arbetsmarknadens parter, både lokalt och centralt, har stor kunskap om förhållandena på arbetsplatserna och om arbetsmiljöarbetet.

Utredningen har också låtit genomföra en kompletterande analys av arbetslivskarriärer och hur olika faktorer som hälsa och arbetsförhållanden är kopplat till arbetsmarknadsutträde.

Den nuvarande inriktning av arbetsmiljöarbetet bedömer utredningen som till allra största del ändamålsenlig och funktionell. Utredningen anser därför att förstärkta arbetsmiljöinsatser bör bygga vidare på det förebyggande arbete som genomförs bl.a. av arbetsgivare, Arbetsmiljöverket och skyddsombud.

Utredningen har väsentligen baserat förslagen på de rekommendationer som lämnats. Utredningens referensgrupp, experter och forskare har fortlöpande lämnat värdefulla synpunkter på förslagen.

Arbetsmarknadens parter har stor betydelse för en god arbetsmiljö, parterna bedriver mycket av det praktiska arbetsmiljöarbetet. Centrala och lokala avtal om arbetsmiljö och relaterade områden möjliggör implementering av lagstiftning, föreskrifter och regelverk. Implementeringen sker bl.a. genom det praktiska arbetet på arbetsplatserna, med skyddsombud, skyddskommittéer osv. Det är av stor vikt att arbetsmarknadens parter fortsätter att förhandla goda avtal, särskilt när arbetsmiljön behöver säkerställas för att flera ska ha möjlighet att arbeta längre.

6.2 Utgångspunkter

Arbetsmiljön har successivt förbättrats i Sverige bl.a. som följd av ambitiöst arbetsmiljöarbete, strukturförändringar på arbetsmarknaden, teknologisk utveckling m.m. Det är emellertid fortfarande en betydande andel av alla arbetstagare som har slitsamma och enformiga arbeten med brister i arbetsmiljön. Den genomsnittliga generella förbättringen kan dölja att det finns områden där arbetsförhållandena försämrats. Oroande tendenser finns bland främst kvinnliga arbetare inom privat och offentlig service, med högt arbetstempo och stress. Trots betydande kunskapsbrister om sambanden mellan arbetsmiljö och tidiga utträden anser utredningen att det finns tillräckliga underlag för att anta att arbetsmiljöproblem i viss utsträckning kan bidra till tidiga utträden från arbetslivet.

Fördelarna med ett längre arbetsliv måste komma alla till del. Den viktigaste frågan för att höja den faktiska pensionsåldern och förlänga arbetslivet är att försöka minska andelen äldre som lämnar arbetslivet tidigt. Åtgärder som bidrar till ett längre arbetsliv och högre faktisk pensionsålder kan enligt utredningen få en bred acceptans bara om det samtidigt genomförs insatser för att fort-

sätta att minska andelen medelålders som lämnar arbetslivet tidigt på grund av ohälsa. Det behövs långsiktiga insatser för att möjliggöra för fler att arbeta ett helt yrkesliv. Framför allt behövs åtgärder för att minska risken för att arbetstagare skadas eller slits ut och måste lämna arbetslivet tidigt.

En del av förbättringarna av de offentliga finanserna som följer med åtgärder för längre arbetsliv bör enligt utredningen användas till en långsiktig satsning på effektivare åtgärder och kunskapsbildning inom arbetsmiljöpolitiken. Utredningen redovisar olika alternativ till möjliga förbättringar av arbetsmiljöpolitiken. Bedömningen ska inte ses som en ökad detaljstyrning av arbetsmiljöarbetet, utan som ett underlag för prioriteringar av satsningar och resurstillskott.

I delbetänkandet konstaterade utredningen att det är svårt att finna kvalificerade studier som kan visa var och hur arbetsmiljöbrister orsakar tidiga utträden, vilka förebyggande åtgärder som fungerar och arbetsmiljöpolitikens effekter. Utredningen anser därför att en förutsättning för förstärkningar av resurserna till arbetsmiljöpolitiken är att det samtidigt görs en bred satsning på utvärdering och forskning.

Bristande evidens när det gäller sambanden emellan arbetsmiljön och tidigt utträde från arbetslivet kan också bidra till att arbetsmiljöarbetets betydelse undervärderas. Det är möjligt att bättre kunskaper skulle motivera utökade insatser på området. Av den anledningen är det också viktigt att kunskapsbristen åtgärdas.

HÄLSANS OCH JOBBKVALITETENS BETYDELSE FÖR TIDIGT UTTRÄDE

I en underlagsrapport till utredningen undersöker Michael Tåhlin sambanden mellan hälsa och arbetsförhållanden och tidigt utträde från arbetslivet. Analysen görs med hjälp av Levnadsnivåundersökningarna, LNU, en paneldatabas som följer individer över längre tid. Undersökningar har genomförts 1968, 1974, 1981, 1991, 2000 och 2010.

Sambandet mellan hälsa och tidigt utträde är starkt och tycks ha förstärkts sedan 2000, enligt den senaste undersökningen som genomfördes 2010. Hälsan har samband med arbetets kvalitet. Över tiden ser dock sambandet mellan jobbkvalitet och hälsa ut att ha försvagats något. Givet hälsotillstånd har betydelsen av jobbkvalitet

för sannolikheten att lämna arbetslivet i förtid minskat. Detta tycks inte ha haft några negativa konsekvenser för hälsans utveckling.

Med stigande ålder förbättras arbetets kvalitet för individen, arbetsuppgifterna blir mer kvalificerade, den fysiska belastningen minskar något. Den mentala stressnivån tenderar dock att öka.

Kraven i arbetslivet har förändrats påtagligt under den undersökta perioden. För tre-fyra decennier sedan dominerades arbetsmarknaden av lågkvalificerade arbeten och lågutbildade individer. Andelen arbeten som inte krävde mer än grundskoleutbildning har sjunkit från cirka 50 procent vid undersökningssperiodens början till cirka 10 procent år 2000.

Andelen arbetstagare med stressfyllt arbete i betydelsen höga mentala krav men litet utrymme för egna beslut, har ökat markant sedan 1980-talet. Ökningen kan delvis sammanhålla med struktur-omvandling som den skattefinansierade välfärdssektorn genomgick under 1990-talskrisen då bl.a. antalet anställda minskade betydligt. Detta fick t.ex. till följd att genomsnittsåldern bland de anställda i sektorn har höjts samtidigt som arbetsbelastningen har ökat.

Resultaten av underlagsrapporten bekräftar de analyser utredningen genomförde i delbetänkandet. De fysiska kraven i arbetet har minskat, och den mentala stressen har ökat. Arbeten med låga utbildningskrav har minskat, och arbeten med höga utbildningskrav har ökat.

Resultaten kompletterar också utredningens tidigare analyser. En förklaring till att fler uppger arbetsrelaterade besvär i kommun- och landstingssektorn kan vara den delvis förändrade ålderssammansättningen bland de anställda.

6.3 Förstärkta resurser till Arbetsmiljöverket

6.3.1 Arbetsmiljöinsatser för att förebygga tidigt utträde från arbetsmarknaden

Arbetsmiljöarbetet syftar redan i dag till att förebygga tidiga utträden från arbetsmarknaden i de delar där arbetsmiljöfaktorer har betydelse. Enligt 1 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160), benämns AML, är lagens ändamål att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Arbetsmiljöarbetet är inriktat både på att förebygga dålig arbetsmiljö så att skador och ohälsa i så liten utsträckning som

möjligt uppkommer, samt att hantera de skador och den ohälsa som ändå sker. Arbetsmiljön ska vara så utformad att hänsyn tas till människors olika fysiska och psykiska förutsättningar och bidra till utveckling av individer och verksamhet. På detta sätt bidrar arbetsmiljöarbetet till att skapa goda förutsättningar för ett längre arbetsliv.

I den nationella handlingsplanen för förnyad arbetsmiljöpolitik (regeringens skrivelse 2009/10:248 En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan) fastslås att arbetsmiljön ska bidra till den övergripande prioriteringen att bryta utanförskapet. Insatserna på arbetsmiljöområdet ska motverka utslagning från arbetsmarknaden och öka möjligheterna till inträde i arbetslivet. Förutom tidigare fokus på att minska riskerna för olycksfall och sjukdomar läggs också till att arbetsmiljön ska vara utvecklande och bidra till hälsa och arbetsmiljön som framgångsfaktor och konkurrensmedel ska bättre synliggöras. Handlingsplanen som gäller 2010–2015 lyfter fram strategiskt prioriterade områden och därtill kopplade insatser och utgör en grund för arbetsmiljöarbetet under de fem åren handlingsplanen omfattar.

Utredningen anser att Arbetsmiljöverkets resurser bör förstärkas för att bättre kunna genomföra den politik som formuleras i nationella handlingsplanen och därmed nå de uppsatta målen.

6.3.2 Ett nytt urvalskriterium för tillsyn

De lagar och regler som finns inom arbetsmiljöområdet har som syfte att upprätthålla en god arbetsmiljö på arbetsplatserna, med minsta möjliga risk för skada och ohälsa och största möjliga möjlighet till utveckling för både individ och verksamhet. Arbetsmiljöverkets tillsyn av att verkets föreskrifter och arbetsmiljölagens regler följs verkar således emot tidiga utträden ur arbetslivet. Dagens tillsyn måste av resursskäl avgränsas med målsättningen att på så sätt främst nå de arbetsplatser där de allvarligaste riskerna finns. Överväganden görs också utifrån var tillsynen kan medföra störst nytta.

För att tillsynen på sikt ska bidra mer direkt till att motverka tidiga utträden behöver ett nytt och delvis kompletterande urvalskriterium för tillsyn tas fram. Detta urvalskriterium bör ha fokus på att synliggöra branscher och arbetsställen där det finns ett tidigt utträde som i rimlig grad kan relateras till arbetsmiljöfaktorer. Det

kan röra sig om såväl fysiska som psykosociala arbetsmiljöfaktorer som en kombination av dessa. Detta nya urvalskriterium kommer att bl.a. innebära ett ökat antal inspektioner och förutsätter därför resursförstärkningar till Arbetsmiljöverket. Utredningen bedömer att satsningen måste vara långsiktig och ha en tillräcklig omfattning för att syftet ska kunna uppnås.

Utredningen förordrar att den nya funktionen för utvärdering inom arbetsmiljöområdet (se avsnitt 6.4.2) ges i uppdrag att ta fram ett sådant urvalsunderlag. Arbetsmiljöverket bör ges extra resurser för att sedan bedriva tillsyn också utifrån detta specifika urval. Resultaten av tillsynen bör analyseras och sammanställas vid Arbetsmiljöverket. Detta bör ge förbättrade underlag för slutsatser om vilka faktorer i arbetsmiljön som kan bidra till ett längre arbetsliv.

Utöver Arbetsmiljöverkets sammanställningar och analyser behöver tillsynsinsatsernas effekter när det gäller tidigt utträde utvärderas. Detta bör lämpligen vara ett uppdrag för den nya utvärderingsfunktionen.

6.3.3 Arbetsmiljöverkets arbete med positiva indikatorer

I den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken fastslås att arbetsmiljöpolitiken fortsättningsvis, vid sidan av riskminimering, i större utsträckning ska handla om att arbetsmiljön bör vara utvecklande och bidra till hälsa och att arbetsmiljön som framgångsfaktor och konkurrensmedel bättre ska synliggöras.

Arbetsmiljöverket har ett särskilt uppdrag att ta fram positiva arbetsmiljöindikatorer. Uppdraget slutrapporterades 30 oktober 2012 (A2011/3925/ARM). Slutrapporteringen redovisar de val av positiva arbetsmiljöindikatorer som Arbetsmiljöverket gjort samt förutsättningarna för att dessa ska tas fram. Det fortsatta arbetet med att ta fram dessa positiva arbetsmiljöindikatorer kommer att presenteras under 2014.

De positiva arbetsmiljöindikatorer som Arbetsmiljöverket planerar att ta fram avser indikatorer på sådana arbetsmiljöförhållanden som bidrar till utveckling och framgång och som är ett konkurrensmedel för företag och andra organisationer. Enligt forskningsrapporter och åtskilliga forskare är det avgörande för arbetsmiljöns utveckling att undersöka vad som utgör god arbetsmiljö, vid sidan av den riskorienterade arbetsmiljöarbetet.

De positiva arbetsmiljöindikatorer som valts ut avgränsas i huvudsak till att baseras på kunskap om och tillämpning av systematiskt arbetsmiljöarbete, benämns SAM, i företag och andra organisationer i svenskt arbetsliv. Under 2012 har sådana uppgifter insamlats av Arbetsmiljöverket i en SAM-nulägesstudie. Under 2013 kommer dessa uppgifter att analyseras och kompletteras med registerdata över individer och organisationer. Kunskap om och tillämpning av SAM kommer att relateras till organisationernas produktivitet, arbetsorganisation, lärande, utveckling, framgång och konkurrenskraft. Sättet att mäta samband, särskilt avseende produktivitet, måste skilja sig åt beroende på om det gäller ett företag i näringslivet eller en skattefinansierad verksamhet t.ex. inom kommun eller landsting. Analysen kommer att ligga till grund för den precisering av de positiva arbetsmiljöindikatorer som det då är tänkt regelbundet ska tas fram.

Utredningen anser att det är viktigt att Arbetsmiljöverkets projekt med positiva indikatorer och det utvecklingsarbete med SAM som pågår inom projektet ges möjlighet att fortsätta. En långsiktig förstärkning bör därför ges till Arbetsmiljöverket för detta utvecklingsarbete.

I rapporteringen av projektet framkommer att kunskapsläget vad gäller samband mellan arbetsmiljöfaktorer och organisationers nytta (exempelvis produktivitet) är bristfälligt. Utredningen förordar att ett uppdrag till och resurser för sådan forskning bör ges till den utvärderingsfunktion inom arbetsmiljöområdet som utredningen föreslår.

6.3.4 Program för information om äldres förutsättningar att arbeta längre

För att förlänga arbetslivet behövs förändrade attityder till och bättre kunskaper om hur åldrandet påverkar människans arbetsförmåga. Trots stora individuella variationer förändras arbetsförmågan när vi blir äldre. I en essä till utredningen poängterar professor Juhani Ilmarinen också att det behövs arbete, för att förändra attityder till medelålders och äldre arbetskraft genom att förmedla kunskaper om hur åldrandet påverkar arbetsförmågan, satsa på åldersmedvetet ledarskap (*age management*) samt insatser för att positivt påverka

människors arbetsförmåga i olika faser av livet osv.¹ Utredningen anser att en utvärderingsfunktion inom arbetsmiljöområdet inrättas. I funktionens uppdrag bör ingå att vidareutveckla kunskaperna om hur åldrandet påverkar arbetsförmågan.

Spridningen av befintlig kunskap bör också intensifieras. Utredningen anser därför att Arbetsmiljöverket bör få i uppdrag att och resurser för att utveckla och sprida information om hur arbetsförhållanden bör och kan anpassas utifrån ett åldersperspektiv. Utredningen förordar att Arbetsmiljöverkets handledning från 2004 om detta uppdateras. Uppdateringen bör göras i samarbete med forskare och arbetsmarknadens parter.

På grundval av detta program bör Arbetsmiljöverket genomföra en bred satsning på information och kunskapsförmedling.

AGE MANAGEMENT

Professor Juhani Ilmarinen har utvecklat begreppet *Age management* för det tänkesätt som behöver prägla arbetslivet när befolkningen åldras. Till att börja med utgår Ilmarinen från att det är en god sak att människor blir äldre. Allt fler människor når sin fulla livslängd och det är ett mått på välfärd i ett samhälle. En åldrande befolkning blir ett problem, menar Ilmarinen, när politiker och företag inte är förberedda, eller inte förbereder sig, för denna förändring. Ett sätt att förbereda sig är att utveckla kompetens vad gäller *age management*. *Age management* är inte enbart ägnat åt att åldersanpassa arbetslivet för de som är äldre, utan för alla, också yngre och medelålders. Åldersmedvetenheten ska gälla hela livet.

Arbetsgivare, chefer och arbetsledare är en nyckelgrupp för att utveckla ett åldersmedvetet arbetsliv, menar Ilmarinen, och det går inte att delegera detta till någon annan. Åldersperspektivet måste finnas med i det strategiska arbetet och som en integrerad del av verksamhetsutvecklingen och företagen och arbetsplatserna behöver en ålders- eller generationsstrategi. Arbetsgivare och chefer behöver kunskap om de såväl för- som nackdelar som åldrandet innebär.

Ilmarinen har utarbetat en arbetsförmågemodell i form av ett hus omgärdat av det omgivande samhället i form av familj, social omgivning och samhällliga institutioner.

Tre villkor gör ett längre arbetsliv möjligt i praktiken, menar Ilmarinen. För det första att den enskilda kan arbeta, för det andra att

¹ Ilmarinen, Juhani *An essay on longer working life*. Rapport till Pensionsåldersutredningen, 2013

hon eller han vill arbeta och för det tredje att hon eller han tillåts arbeta. De företag och arbetsplatser vars anställda kan, vill och får arbeta bedömer Ilmarinen kommer att klara den ökade framtida konkurrensen om arbetskraften i det åldrande samhället.

6.3.5 Förstärkta resurser till det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM)

En övergripande föreskrift för samtliga arbetsgivare är AFS 2001:01 – Systematiskt arbetsmiljöarbete. Föreskriften består av olika krav på arbetsmiljöarbete inklusive Arbetsmiljöverkets allmänna råd om tillämpningen av föreskriften, som tillsammans bildar en helhet av kvalitetsstyrning av arbetsmiljön. Kraven omfattar både procedurer vid riskbedömning och krav på att arbetsgivaren förebygger risker.

I sitt yttrande över utredningens delbetänkande påpekar Arbetsmiljöverket att det är angeläget att dokumentera och utvärdera åtgärderna i SAM, och att det är angeläget att SAM stöds genom interventionsforskning, utvärdering lokalt av SAM på arbetsplatser samt informationsspridning om resultat och effekter.

Inom Arbetsmiljöverket bedrivs ett särskilt projekt kring SAM. En kunskapsöversikt över den forskning som finns om tillämpning och effekter av det systematiska arbetsmiljöarbetet avses publiceras under 2013. Under 2013 kommer också informations- och kommunikationsarbetet att fokusera på det systematiska arbetsmiljöarbetet, liksom inspektioner. Den undersökning vad gäller nulägesbeskrivning av förekomst av och kunskap om systematiskt arbetsmiljöarbete som görs inom ramen för projektet om positiva indikatorer ska också ligga till grund för utvecklingsarbete av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Utredningen anser att Arbetsmiljöverkets arbete med SAM bör förstärkas långsiktigt. Enligt utredningen bör målet för en satsning vara att öka effektiviteten i arbetet med SAM, både vad gäller information och tillsyn. De förslag som Arbetsmiljöverket lagt fram utgör en värdefull utgångspunkt för detta. Utvecklingsarbetet bör bl.a. inriktas på att klarlägga vilka arbetsmetoder m.m. som fungerar bäst och vilka andra som fungerar mindre bra.

6.3.6 Behov av att förstärka det kunskapsförmedlande arbetet

Flera olika kunskapssammanställningar om arbetsmiljön presenteras varje år. Arbetsmiljöverket lägger årligen ett antal uppdrag om kunskapsöversikter inom områden där behov av sådana bedöms finnas.

Inom ramen för sitt uppdrag som statistikansvarig myndighet inom arbetsmiljöområdet publicerar Arbetsmiljöverket dessutom vartannat år *Arbetsmiljöundersökningen* och vartannat år *Undersökningen Arbetsorsakade besvär*. Syftet med publiceringen är att informera såväl nationellt som internationellt om utvecklingen inom området. Undersökningarna utgör också ett underlag för Arbetsmiljöverkets arbete.

Arbetsmiljöverkets uppdrag när det gäller informations- och kunskapsspridning har förstärkts i och med att en nationell funktion för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv har inrättats där. Utredningen anser att den inriktning som Arbetsmiljöverket valt för den nationella funktionen i allt väsentligt är väl vald. Informations- och kunskapsspridningen ska bland annat ske via en webbplats, genom kunskapsöversikter, och seminarieverksamhet. Utredningen vill dock understryka vikten av att sammanställning av kunskap görs utifrån vetenskapliga kriterier för värdering av kunskap.

Utredningen vill särskilt framhålla att det är viktigt att följa upp vilken betydelse olika kunskapssammanställningar får för Arbetsmiljöverkets arbete eller hur det bidrar till utvecklingen av det lokala arbetsmiljöarbetet. Det handlar exempelvis om hur kunskap förmedlas till utbildare, arbetsgivare, chefer, fackliga företrädare, inspektörer och skyddsombud.

Utredningen anser även att en rapport om arbetsmiljöns totala utveckling borde utges, exempelvis vart fjärde år. En jämförelse är Socialstyrelsens folkhälsorapport. Utredningen anser att det behövs en mer samlad redovisning och analys av arbetsmiljöutvecklingen. En återkommande arbetsmiljörapport skulle kunna komplettera dagens kunskapssammanställningar. Rapporten skulle också innehålla framåtblickande perspektiv genom att belysa trender i arbetsmiljöns utveckling, och vad som bedöms kan komma att utgöra nya arbetsmiljöproblem. Den skulle också kunna ge sammanfattningar av aktuella och relevanta forskningsrapporter som har identifierats av den nationella kunskapsfunktionen.

För detta ändamål bör ytterligare resurser tillföras den nationella funktionen för kunskapsområdet arbetsliv och arbetsmiljö.

6.3.7 Företagshälsovårdens kunskapsutveckling

Företagshälsovården är en viktig resurs för att säkerställa ett väl fungerande arbetsliv. Företagshälsovårdens viktigaste uppgift är att förebygga att arbetsmiljörisker uppstår. Den ska också arbeta med arbetsanpassning och rehabilitering. Flera stora satsningar har gjorts på företagshälsovården de senaste åren, både genom förstärkta resurser i form av statsbidrag och förstärkningar av forskningen kring företagshälsovården.

I den senaste budgetpropositionen (prop. 2012/13:1) beskrivs företagshälsovårdens kunskapsutveckling som en viktig del av den föreslagna nationella kunskapsfunktionen för arbetsmiljö och arbetsliv med placering på Arbetsmiljöverket. Utredningen anser att det är viktigt att företagshälsovårdens kunskapsutveckling får en central roll i utvecklingen av den nationella kunskapsfunktionen. Det kan röra sig om kunskapsöversikter över de metoder som används framgångsrikt inom företagshälsovården och som kan förmedlas via den nationella kunskapsfunktionen. För detta kan behöva knytas ytterligare resurser till den nationella funktionen.

6.4 Förstärkta resurser till forskning, utvärdering och utbildning

6.4.1 Förbättrad statistik

Arbetsmiljölagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet, samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. För att säkerställa implementeringen av lagens intentioner måste den kombineras med olika medel. Tillsyn, inspektion, statistikinsamling, ekonomiska drivkrafter är exempel på sådana medel.

Staten har valt att försöka minska antalet arbetsskador med hjälp av regleringar samt genom Arbetsmiljöverkets tillsyn bl.a. genom av hur AML efterlevs. Inbyggda ekonomiska drivkrafter i t.ex. arbetsskadeförsäkringen för att stimulera arbetsgivaren att förebygga och hindra att arbetsskador inträffar finns inte i dag. Det är rimligt att

anta att arbetsgivarens incitament för att förbättra arbetsmiljön och arbeta förebyggande ökar om arbetsgivaren står för hela eller en stor del av kostnaderna för en arbetsskada. Frågan behöver dock utredas vidare då erfarenheterna från olika försäkringsområden visat att ekonomiska styrmedel kan få oväntade effekter på efterfrågan på arbetskraft, anslutning till försäkringar, uppkomsten av återförsäkringar och lokaliseringen av olika delar av produktionen.

Arbetskadestatistiken är viktig både för kunskapen om arbetsmiljöns utveckling och för att kunna prioritera i det förebyggande arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöverkets databas Informationssystem om arbetsskador (ISA) utgör tillsammans med urvalsundersökningarna *Arbetsorsakade besvär* (SCB/AV) och *Arbetsmiljöundersökningen* (SCB/AV), och andra indikatorer underlag för Arbetsmiljöverkets inspektionsverksamhet. Flera andra statistik-källor över arbetsskador finns bland annat i Arbetsmiljöundersökningarna och Undersökningarna om levnadsförhållanden (ULF). Flera rapporter, utredningen och åtskilliga forskare har påpekat att arbetsskadestatistiken har stora brister. Flera olika statistik-källor finns men det är svårt att få en heltäckande bild av arbetsskadorna. Statistik-källornas täckningsgrad behöver vara hög så att inspektionernas träffsäkerhet förbättras och målet att fokusera på arbetsplatser med den sämsta arbetsmiljön bättre nås. Det behövs en fortsatt utveckling av de indikatorer på arbetsskador som finns ibland annat Arbetsmiljöundersökningarna och Undersökningarna om levnadsförhållanden, t.ex. frågor om upplevda besvär och kopplingen till yrken och branscher. Arbetsmiljöundersökningarna är föremål för översyn och resultatet kommer att synas i undersökningen som genomförs 2015.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen utreder arbetsskadeförsäkringen. Pensionsåldersutredningen utgår från att socialförsäkringsutredningen tar fram förslag till förbättringar av statistiken om arbetsskador och lägger därför inga särskilda förslag vad gäller arbetsskadestatistiken. Pensionsåldersutredningen vill särskilt peka på behovet av statistik som visar den relativa risken för tidiga utträden från arbetslivet i olika grupper, yrken, sektorer och regioner.

6.4.2 En utvärderingsfunktion inom arbetsmiljöområdet

Behovet av kunskapsbevakning, kunskapsvård och kunskapsförmedling på arbetsmiljöområdet har uppmärksammats under många år av arbetsmarknadens parter, experter och av arbetsmiljöforskarna. Regeringens arbetsmiljöpolitiska råd föreslog i en skrift 2010 att ett kunskapscentrum borde inrättas och att dess verksamhet ska omfatta omvärldsbevakning, kunskapsbevakning, tillgänglighet av kunskap, kunskapssammanställning och nationell representation. En nationell funktion för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv avses nu inrättas på Arbetsmiljöverket.

Utredningen konstaterade i sitt delbetänkande att det inte bara råder brist på kunskapsförmedling, utan en generell kunskapsbrist om var och hur arbetsmiljöbrister orsakar tidiga pensioneringar, vilka förebyggande åtgärder som fungerar och arbetsmiljöpolitikens effekter. Kunskaperna om sambanden mellan arbetsförhållanden, ohälsa och tidigt utträde eller ofrivillig nedtrappning från arbetsmarknaden behöver förstärkas. Utredningen har särskilt framhållit behovet av kunskap om psykosociala arbetsmiljöproblem och kvinnors höga nivå av sjukersättning. Det behövs mer forskning om arbetsmiljön som utförs med data och metoder som i högre grad gör det möjligt att bedöma orsakssamband. Det innebär också enligt utredningen att sammanställningar och spridning av kunskaper bör utgå från högt ställda vetenskapliga krav.

I dag saknas resurser till och tydligt uppdrag att utföra en systematisk utvärdering av arbetsmiljöpolitiken.

Utredningen har övervägt olika alternativ till vilka kompletterande insatser som kan behövas utöver att inrätta en nationell kunskapsfunktion på Arbetsmiljöverket.

I en rapport till utredningen skriver Juhani Ilmarinen i en rekommendation att ett centrum bör inrättas i Sverige för forskning och information om arbetsförmåga och genomföra återkommande nationell undersökning om arbetsförmåga för att bygga upp en databas över arbetsförmåga. I anslutning till detta skulle företagshälsovårdens kunskapsutveckling kunna placeras. Utredningen delar Ilmarinens bedömning av behovet av fördjupad forskning och av att inrätta en oberoende funktion för just forskning men också utvärdering. Utredningen förordar att en funktion för utvärdering inom arbetsmiljöområdet inrättas. Funktionen kan knytas till någon befintlig myndighet, t.ex. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU, eller organiseras som ett

fristående institut. Skulle en modell med ett fristående institut väljas, ska dess inriktning och uppbyggnad likna IFAU.

Den nya funktionens uppdrag bör främst vara att undersöka sambanden mellan arbetsmiljö och arbetsförhållanden och hälsa samt utträde från arbetslivet. Forskningen bör inriktas bl.a. på studier som kan visa orsakssamband mellan arbetsmiljörisker och tidiga utträden från arbetslivet och också mellan god arbetsmiljö och hälsa.

Funktionens roll ska också vara att utvärdera effekter av nuvarande arbetsmiljöpolitik, bedöma effekter av olika reformer och åtgärder på arbetsmiljöområdet.

Vad gäller finansieringen av en sådan funktion ska resurser täcka egna studier, externa uppdrag från regeringen och myndigheter. Det är också lämpligt att forskare knutna till funktionen har möjlighet att i konkurrens med andra söka externa anslag från forskningsfinansierare.

Resurser bör avsättas för att knyta ett antal heltidsfinansierade forskare och utredare till funktionen. Inledningsvis kan man tänka sig att funktionen skulle få ett antal utredningsuppdrag för att komma i gång med verksamheten.

6.4.3 Förstärkta insatser för interventionsstudier

Enligt utredningen finns ingen utbredd förekomst i Sverige av systematiska program för anpassningar av arbetsmiljö och arbetsförhållanden till människors förutsättningar och egna önskemål om flexibilitet i den senare delen av arbetslivet. Jämfört med flera andra länder, t.ex. Norge och Tyskland ligger i detta avseende Sverige steget efter. De satsningar och anpassningar som hittills genomförts sker i allmänhet utan att man utvärderar effekterna på bl.a. människors möjlighet att arbeta längre och omfattningen av tidiga utträden.

Satsningar som skulle kunna genomföras systematiskt och vetenskapligt utvärderas är exempelvis kompetensutveckling, flexibla arbetsscheman och arbetstider, deltidsarbete, längre semestrar, arbetstider, mindre krävande arbetsuppgifter, minskad stress, reduktion av fysisk belastning, andra åtgärder i arbetsmiljön, bonusar, utbildning av ledare, osv.

Sådana satsningar har gjorts i andra länder och det vore önskvärt att så även görs i Sverige. Forskare och experter som utredningen

varit i kontakt med menar att ett åldersmedvetet ledarskap genom hela arbetslivet är en nödvändighet för att åstadkomma ett längre arbetsliv.

Interventionsstudier av detta slag handlar om långsiktiga projekt och kan därför vara mindre attraktivt att ägna sig åt som forskare, eftersom en stor del av forskningsmedlen i dag tilldelas för kortare tid än vad som interventionsstudier förutsätter.

Enligt utredningen bör särskilda resurser satsas långsiktigt på sådana systematiska interventionsstudier genom Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).

6.4.4 Förstärkta insatser för skyddsombud

Arbetsmiljölagen från 1912 brukar betraktas som en historisk startpunkt för svensk arbetsmiljö- och arbetarskyddspolitik. I Sverige har skyddsombudet (även arbetsplatsombud och arbetsmiljöombud) en unik ställning. Arbetsmiljölagen säger att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka i arbetsmiljöarbetet. Även om arbetsgivaren har det yttersta ansvaret för arbetsmiljön, är det ett uttalat krav att det organiserade arbetsmiljöarbetet ska bedrivas tillsammans med arbetstagarna och deras representanter. Skyddsombudet är arbetstagarnas representant. Enligt arbetsmiljölagen är det arbetsgivare och arbetstagare som ”gemensamt svarar för att skyddsombud får erforderlig utbildning” (6 kap 4 § AML)

Skyddsombuden har i Arbetsmiljölagen försäkrats om en rad befogenheter: att ta del av handlingar som rör förhållanden i arbetsmiljön, att få utbildning, att få delta vid planering av nya och ändring av lokaler med mera. Skyddsombuden har också rätt att stoppa arbetet ifall risk för liv eller hälsa föreligger, enligt 6 kap 7 § AML.

Skyddsombud har rätt till utbildning och ledighet i den omfattning som behövs för uppdraget med bibehållen lön. Skyddsombudens utbildning ges av t.ex. fackliga organisationer, även den partsägda ideella föreningen Prevent och det privata bolaget Arbetsmiljöforum AB anordnar utbildningar.

Flera undersökningar visar att många skyddsombud inte får erforderlig utbildning för att kunna fullfölja sitt uppdrag. Minskande facklig anslutning och engagemang bland medlemmarna försvagar skyddsombudens funktion i arbetsmiljöarbetet.

Utredningen konstaterar att skyddsombuden har en viktig roll för ett väl fungerande arbetsmiljöarbete. Kunskaper om risker, förebyggande insatser, regelverk osv. är avgörande för skyddsombudens arbete. För att säkerställa kvaliteten har utredningen övervägt om det behövs en statlig kontroll av skyddsombudens utbildning. Det skulle kunna ske genom certifiering, systematisk uppföljning av skyddsombudens kunskaper, utökade satsningar på web-utbildningar osv. Utredningen anser att detta är en viktig fråga som bör följas upp i det fortsatta arbetet med att utveckla arbetsmiljöpolitiken, men har inte funnit det möjligt att lägga några sådana förslag.

Utredningen förordar en satsning på kompetensutveckling för skyddsombuden med inriktning på belastningsskador. Belastningsskador är den främsta orsaken till sjukfrånvaro på grund av arbetsjukdom för både kvinnor och män. På detta område finns också goda kunskaper om sambanden mellan brister i arbetsmiljön och risken för tidiga utträden från arbetslivet. Relevant utbildade skyddsombud är en tillgång för arbetsmiljöarbetet i allmänhet. Därför ser utredningen det som särskilt motiverat att en utbildningssatsning görs med denna inriktning. Dessutom finns kunskap om vilka åtgärder som är verkningsfulla för att rehabilitera belastningsskador.

Utredningen bedömer att resurser bör avsättas för en satsning på kompetensutveckling för skyddsombuden. Formerna för en sådan utbildning och hur den ska upphandlas är frågor som kräver vidare utredning, och därför läggs inte något detaljerat förslag angående utformningen.

6.4.5 Arbetsmiljö i utbildningen

På dagens arbetsmarknad är det otillräckligt att några få arbetsmiljöexperter har goda arbetsmiljökunskaper när arbetsmiljöarbetet ska integreras i verksamhet. Dessa kunskaper behövs hos många fler. Alla chefer och arbetsledare måste ha goda kunskaper bl.a. om hur arbetsmiljöarbetet ska utföras. I princip samtliga på en arbetsplats bör ha åtminstone grundläggande arbetsmiljökunskaper. Alla har ju en roll i arbetsmiljöarbetet.

Ansvaret för arbetsmiljön vilar på arbetsgivarna. I en rapport till utredningen skriver, som tidigare nämnts, Juhani Ilmarinen att chefer

och arbetsledare är centrala i att åstadkomma det åldersmedvetna arbetsliv som leder till att fler arbetar längre.

I dag ingår arbetsmiljökunskap på olika sätt i grundskola och gymnasium, men inte som obligatorisk del av utbildningar på högskolenivå. Chefer och ledare är en kritisk resurs för att medelålders och äldre medarbetares arbetsförmåga ska vårdas, utvecklas och att arbetsuppgifter ska anpassas till den enskildes förutsättningar. Därför anser utredningen att grundläggande arbetsmiljökunskap borde ingå i relevanta högskoleutbildningar. Det är t.ex. viktigt att lära ut vilka skyldigheter som Arbetsmiljölagen ålägger arbetsgivare och arbetsledare. Viktiga utbildningar i det avseendet är bl.a. läkar- och sjuksköterskeutbildningar men också de för civilingenjörer och civilekonomer. Bedömningen att arbetsmiljökunskap bör ingå även i högskoleutbildningar i större utsträckning än i dag är ett viktigt inslag i den övergripande tanken att göra arbetsmiljön till en strategisk verksamhetsfråga och till ett konkurrensmedel. Kunskaper, medvetenhet och attityder hos ledningen och andra befattningshavare i en verksamhet är viktiga för att arbetsmiljön på detta sätt ska få en ökad betydelse som ett konkurrensmedel.

Att införa ett nytt moment i en utbildning innebär en förlängning av utbildningen vilket innebär en kostnad för såväl individ som samhälle. Alternativet är att något existerande utbildningsmoment byts ut mot något nytt.

Universitetskanslerämbetet bör därför ges i uppdrag att i samarbete med Arbetsmiljöverket och andra berörda myndigheter utreda förutsättningarna för att grundläggande arbetsmiljökunskap införs som ett obligatoriskt ämne i lämpliga högskoleutbildningar.

7 Åtgärder för att motverka åldersdiskriminering

7.1 Utredningens fortsatta arbete

7.1.1 Diskriminering

Diskriminering är både ett samhällsvetenskapligt och juridisk begrepp. Inom samhällsvetenskapen har begreppet diskriminering använts i forskningen under lång tid. Diskriminering kan t.ex. ske genom att en person nekas anställning, får lägre betyg eller sämre lön på grund av exempelvis kön eller etnisk bakgrund. Forskningen använder olika metoder för att mäta omfattningen av diskriminering, exempelvis enkäter och experiment där likalydande ansökningar skickas till arbetsgivare men där en egenskap varieras, exempelvis etnisk bakgrund.

Diskrimineringslagen (2008:567) har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 §). Med ålder avses vilken uppnådd levnadsålder som helst. Diskrimineringslagen redovisas i kapitel 3 Bakgrund.

Diskrimineringslagens bestämmelser definierar diskriminering som både direkt och indirekt diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier, samt instruktioner att diskriminera. Innebörden av de olika formerna av diskriminering är densamma oavsett vilket samhällsområde och vilken diskrimineringsgrund som avses. Lagens diskrimineringsbegrepp har sitt ursprung i de EU-rättsliga förbud mot diskriminering (se vidare kapitel 3 Bakgrund).

Direkt diskriminering

Enligt 1 kap. 4 § 1 diskrimineringslagen (2008:567) avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Det är således tre kriterier som avgör om det är fråga om direkt diskriminering, nämligen missgynnade, jämförelse och orsaks-samband.

Indirekt diskriminering

Med indirekt diskriminering avses enligt 1 kap. 4 § 2 samma lag att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt, men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, visst funktionshinder, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vid indirekt diskriminering är missgynnande, jämförelse och intresseavvägning avgörande kriterier.

Trakasserier och sexuella trakasserier

Enligt 1 kap. 4 § tredje punkten diskrimineringslagen avses med trakasserier ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Med sexuella trakasserier avses, enligt fjärde punkten i samma bestämmelse, ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet.

För att ett beteende ska anses utgöra trakasserier eller sexuella trakasserier förutsätts att det innebär skada eller obehag och på så sätt kränker den enskildes värdighet. Den som trakasserar måste inse eller ha bort inse att beteendet är kränkande. Den trakasserade

kan därför i vissa situationer behöva göra klart för den som trakasserar att så är fallet

Instruktioner att diskriminera

Med instruktioner att diskriminera avses en order eller instruktion att diskriminera någon direkt, indirekt eller genom trakasserier eller sexuella trakasserier (1 kap. 4 § 5). För att vara otillåten ska instruktionen ha lämnats till någon som står i lydnads- eller beroendeförhållande till den som lämnar den eller till någon som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

7.1.2 Internationell utblick

Med den korta tid som stått till förfogande har utredningen inte kunnat göra mer än en begränsad internationell utblick. Se även redovisningen av internationella regler i kapitel 3 Bakgrund.

Förbuden mot diskriminering avsåg internationellt sett inledningsvis att utveckla den gemensamma marknaden. Efter hand har utvecklingen dock alltmer gått mot att se likabehandling som en del av de mänskliga rättigheterna snarare än som ett motiv av ekonomiska hänsyn. Förbud mot diskriminering finns t.ex. inskrivet i ett stort antal konventioner om mänskliga rättigheter.

Den diskrimineringslagstiftning som tillkommit genom unionens initiativ är dock mest utvecklad inom arbetsrättens område. Genom Sveriges implementering av arbetslivsdirektivet i diskrimineringslagstiftningen är det sedan den 1 januari 2009 förbjudet med åldersdiskriminering på arbetslivets och närliggande områden samt inom utbildningsområdet. Från och med den 1 januari 2013 utvidgades i diskrimineringslagen skyddet mot åldersdiskriminering till att omfatta fler samhällsområden. Förbudet hindrar dock inte bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder. På samtliga områden fränsett offentlig anställning gäller vidare ett generellt undantag för sådan särbehandling som har ett berättigat syfte. Detta om särbehandlingen är lämplig och nödvändig för att nå syftet.

När det gäller våra nordiska grannländer har varken Finland och Danmark något likabehandlingsorgan som arbetar med åldersdiskriminering. Däremot omfattas det norska likestillingsombudets mandat åldersdiskriminering.

7.1.3 Rapporter, forskning m.m.

Som framgår av delbetänkandet pågår det en del forskning om åldersdiskriminering. Bland forskarna kan även nämnas Juhani Ilmarinen, Finland, och hans arbete med Age Management som metod (se utredningens rapportserie). Ilmarinens metod har inspirerat till ett liknande arbete i Sverige.

Under 2011 har Diskrimineringsombudsmannen, DO, utgivet rapporten "Åldersdiskriminering i svenskt arbetsliv – Om ålderskodningar och myter som skapar ojämlikhet". Rapporten baserar sig på intervjuer med fyra fokusgrupper. Studiens resultat lyfter fram rekryteringssituationen som särskilt kritisk i det att både äldre och yngre beskrivs som diskriminerade i dessa situationer. Vidare identifieras diskriminering mot äldre i form av att äldre inte får del av eftertraktade resurser, till exempel resurser som möjliggör meritering och utveckling. Vidare framkommer att ålderskodning kan tas som grund för att organisera arbetsplatser och verksamheter, vilket anges kunna resultera i horisontella ålderssegregerade arbetsplatser. Övergripande anges i studien att åldersdimensionen är påtagligt närvarande i daglig verksamhet, om än i varierande utsträckning på olika arbetsplatser. Vidare pekas också på att anmälningar av åldersdiskriminering endast synliggör delar av den åldersbaserade ojämlikheten och åldersdiskriminering som kan finnas på en arbetsplats. Avslutningsvis anges att det finns behov av systematiska kartläggningar och analyser av åldersdiskriminering i arbetslivet och av ökad kunskap och debatt om åldersdiskriminerings betydelse på arbetsplatsen.

Statskontoret har i rapporten "Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader" (2011:4) redovisat att få arbetsgivare och utbildningssamordnare som arbetar aktivt med diskrimineringsfrågor kopplar samman dessa frågor med diskrimineringslagens krav. I synnerhet arbetsgivaren anser att arbetet främst sker som en följd av omvärldens förväntningar. Dessutom anger de tillfrågade att det ställs liknande krav i flera lagar. Flera uttrycker att arbetet har kommit längst inom jämställdhetsområdet. Anledning till detta anges vara att jämställdhetsarbetet har bedrivits under längre tid och att det finns ett tryck från de fackliga organisationerna i den frågan. I uppdraget ingick även att analysera och bedöma hur DO:s tillsynsuppgift förhåller sig till bl.a. Arbetsmiljöverkets arbete med likartade frågor. Statskontoret konstaterade att DO:s tillsynsområde är stort och att man är beroende av att samverka med andra aktörer. Med

Arbetsmiljöverket skulle samverka kunna ske genom t.ex. utbildning.

Trygghetsrådet (TRR) har under 2012 tagit initiativ till en undersökning bland 1 053 svenskar mellan 18 och 65 år. Det framkommer att en tredjedel av dem som söker jobb har upplevt att deras ålder är ett problem, främst anges detta av de yngre och äldsta ålderskategorierna samt bland dem som är arbetslösa. Drygt hälften av alla tillfrågade anser att åldersfixeringen på arbetsmarknaden har ökat de senaste fem åren. Trygghetsrådets slutsats är att åldersfixering och åldersnoja bygger onödiga hinder, såväl vid rekrytering som för att få väl fungerande arbetsgrupper och goda resultat.

I en ny rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har man med ett experiment låtit arbetsgivarna välja mellan två hypotetiska sökande som skiljer sig åt vad gäller kön, ålder, utbildning, erfarenhet, etnicitet, religiös trosuppfattning, familjesituation, vikt och hälsa.¹ Resultaten visar att arbetsgivare systematiskt väljer bort sökande som är äldre, icke-européer, muslimer, judar, har flera barn, är överviktiga eller har en historik av sjukfrånvaro.

7.1.4 Diskrimineringsombudsmannens verksamhet

Diskrimineringslagen utvidgades den 1 januari 2009 till att även omfatta diskriminering som har samband med ålder. Denna utvidgning av diskrimineringslagen innebär att det sedan dess finns ett lagstadgat skydd mot diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande sidentitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder inom arbetslivet.

Som ett komplement till detta diskrimineringsförbud som skyddar enskilda individer mot diskriminering i arbetslivet så uppställer diskrimineringslagen dessutom krav på att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka om aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, och särskilt motverka diskriminering i arbetslivet på sådana grunder.

Ålder omfattas inte av bestämmelsen i diskrimineringslagen gällande aktiva åtgärder. Utifrån begränsningen i lagstiftningen kan

¹ Per Johansson, Sophie Langenskiöld och Stefan Eriksson (2012): "Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen".

DO inte granska arbetsgivares förebyggande arbete i fråga om ålder. Den tillsyn som DO kan bedriva beträffande diskriminering som har samband med ålder i arbetslivet omfattar utredningar av individanmälningar enligt diskrimineringslagen samt till ärenden som faller inom lagen om diskrimineringsombudsmannen. DO:s arbete innefattar även att utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs samt ett främjande och förebyggande arbete för allas lika rättigheter och möjligheter och mot diskriminering. I det arbetet för DO dialoger med civila samhället (dvs. intresseorganisationer och alla andra subjekt som inte utgör en del av myndigheterna eller av statsapparaten) och med nyckelaktörer, håller utbildningar, bedriver ett metodutvecklingsarbete samt medverkar i olika sammanhang.

Anmälningar från enskilda personer som kom in till DO under 2011 och 2012

Utredningen har låtit DO ta fram uppgifter om sitt arbete med åldersdiskriminering. Redovisningen avser samtliga åldrar.

Under 2011 kom det in ca 250 anmälningar från enskilda personer som rör diskriminering som har samband med ålder. Anmälningarna fördelade sig på områdena arbetsliv (170) och utbildning (15) samt övriga samhällsområden (65). Cirka 62 procent av anmälningarna kom från män och 38 procent från kvinnor.

Under 2012 kom det in ca 170 enskilda anmälningar om upplevd diskriminering som har samband med ålder. Anmälningarna fördelade sig på områdena arbetslivet (120), utbildning (5) och övriga samhällsområden (15). Cirka 54 procent kom från män och cirka 46 procent från kvinnor.

Enligt DO rör anmälningarna inom arbetslivet främst diskriminering vid rekrytering och uppsägning och i viss mån lön eller andra anställningsvillkor. Inom utbildningsområdet rör många anmälningar diskriminering vid antagning till utbildning och placeringar i förskola/skola. Ett fåtal anmälningar rör trakasserier i skolan. Anmälningarna inom övriga samhällsområden handlar t.ex. om regelverk/policys/erbjudanden/förmåner riktade till personer utifrån ålder och sämre bemötande på grund av ålder samt att det förutsätts att personer har tillgång till dator eller andra tekniska hjälpmedel för att ta del av deras tjänster och att det kan komma att missgynna personer i viss ålder.

Av de anmälningar som inkommit anger DO att diskrimineringsgrunden ålder förhållandevis ofta samspelar med någon av de andra diskrimineringsgrunderna t.ex. kön, det vill säga att anmälare upplever sig diskriminerade och att där finns ett samband med ålder och annan diskrimineringsgrund.

7.1.5 Arbetsdomstolens domar

I det följande redovisas Arbetsdomstolens, AD, domar som rör åldersdiskriminering av äldre.

Ett mål handlar om en 62-årig kvinna som valdes bort vid rekryteringen till en tjänst som jobbcoach. Enligt AD utsatte Arbetsförmedlingen den 62-åriga kvinnan för diskriminering som har samband med kön och ålder genom att inte kalla henne till intervju, samt med ålder genom att hon inte erbjöds anställning. AD ansåg att 62-åringen mycket väl uppfyllde den kravprofil som Arbetsförmedlingen angav för arbetet, särskilt ifråga om utbildning och arbetslivserfarenhet. AD bedömde också att kvinnan var bättre meriterad vad gäller den utbildning och arbetslivserfarenhet som efterfrågades än flera av dem som kallades till intervju och detta även jämfört med dem som anställdes. Arbetsförmedlingen förklarade urvalet med att 62-åringen hade brister i den personliga lämpligheten. AD menade att den bedömningen hade skett på otillräckligt underlag. Kvinnan tillerkändes 75 000 kronor i diskrimineringsersättning. (AD 2010 nr 919)

Det andra målet gäller flygbolaget SAS som i enlighet med en så kallad avtalsturlista sagt upp bl.a. 25 kabinanställda på grund av arbetsbrist. De lokala avtalsparterna angav i överenskommelsen om avtalsturlistan att en del av den övertalighet som förelåg skulle hanteras genom uppsägningar av de arbetstagare som var "pensionsberättigade", eftersom de därigenom hade sin försörjning tryggad genom tjänstepension. Av det mellan avtalsparterna gällande kollektivavtalet framgår att pensionsberättigad är den som fyllt 60 år. Tvisten avser huvudsakligen två frågor. Den ena frågan avser om åtgärden att säga upp de 25 kabinanställda, i enlighet med den överenskomna avtalsturlistan, inneburit att arbetstagarna utsatts för åldersdiskriminering i strid mot diskrimineringslagen och om uppsägningarna varit sakligt grundade enligt anställningsskyddslagen. Den andra frågan avser om de 25 arbetstagarna utsatts för åldersdiskriminering i strid mot diskrimineringslagen genom att de i den lokala

överenskommelsen även undantagits från företrädesrätt till återanställning. AD fann att SAS hade åberopat ett berättigat syfte. AD ansåg dock att åtgärden att säga upp de som var berättigade till tjänstepension inte var lämplig eftersom det i praktiken innebar en tvångspensionering av dessa personer i strid med rätten att arbeta till 67 års ålder enligt anställningsskyddslagen liksom från tog dessa personer möjligheterna att tjäna in ytterligare allmän pension. Uppsägningen ogiltigförklarades och de berörda arbetstagarna tillerkändes 125 000 kr var i diskrimineringsersättning och allmänt skadestånd. (AD 2011 nr 37)

7.1.6 Synpunkter från Diskrimineringsombudsmannen och arbetsmarknadens parter

DO har drivit ett par ärenden som rör åldersdiskriminering. DO anser att det förebyggande arbete mot åldersdiskriminering är väsentligt. Myndigheten har i en skrivelse till regeringen den 25 juni 2012 begärt att en utredning tillsätts för att se över vilka åtgärder som behövs för att förbättra möjligheterna för att driva diskrimineringsmål och att förbättra möjligheterna för den som utsätts för diskriminering att ta tillvarata sina rättigheter. DO har i skrivelsen bl.a. angett att det bör skapas en processfond ur vilka enskilda eller föreningar kan söka medel för att bekosta drivandet av viktiga diskrimineringstvister i domstol, att antidiskrimineringsbyråernas villkor bör förbättras t.ex. genom att stärka deras resurser samt att rättshjälps- och rättsskyddssystemet bör stärkas.

Vid ett av utredningens referensmöten med arbetsmarknadens parter diskuterades frågor om åldersdiskriminering. Det framkom då att arbetsmarknadens parter arbetar för att skapa medvetande när det gäller åldersrelaterade frågor och att parterna såg behov av attitydförändringar på arbetsplatserna. Flera talade om att de har policys/ strategier för arbetet och att de ger råd i enskilda fall samt att de bedriver utbildning. Vidare uppgav flera också att de avser att vidareutveckla arbetet med frågorna om åldersdiskriminering under 2013.

7.1.7 Utredningens slutsatser

Utredningens bedömning: Det finns behov av ett strategiskt arbete för att stärka skyddet mot åldersdiskriminering och mot olika former av negativa attityder och fördomar vad gäller äldre i arbetslivet.

Som framgår är forskningen i Sverige kring frågor om åldersdiskriminering begränsad. De få studier som finns pekar dock på att diskrimineringen av äldre i arbetslivet kan vara omfattande och t.o.m. kraftigare än den diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet. Enligt utredningen finns det behov av ett strategiskt arbete för att motverka åldersdiskriminering men också för att bryta mer allmänna fördomar och negativa attityder vad gäller äldre på arbetsplatserna som kan leda till åldersdiskriminering. Arbetslivet behöver anpassas till de äldres behov för att de ska kunna arbeta längre. Många kan och vill arbeta längre om förutsättningarna är de rätta. Som Juhani Ilmarinen anger i sin essä om ett längre arbetsliv behövs det satsningar på en mer inkluderande syn på äldre för att få äldre att stanna kvar i arbetslivet. Det finns en negativ uppfattning om äldres behov av utbildning. De ska ju ändå snart sluta arbeta. Det kan också finnas behov av att förändra synen hos den anställda som själv närmar sig pensionsåldern vad gäller att gå på utbildningar och ta nya arbetsuppgifter. För dessa personer handlar det ofta inte om att komma in på arbetsmarknaden, även om det också kan vara fråga om detta. Här handlar det i stället om stöd för att ibland orka eller att få vara kvar i anställningen.

I det följande redogör utredningen för de åtgärder som utredningen bedömer nödvändiga för att stärka skyddet mot åldersdiskriminering m.m.

7.2 Starkare skydd mot åldersdiskriminering m.m.

7.2.1 Uppföljning och analys

Utredningens bedömning: Det finns behov av att regelbundet följa upp och analysera situationen när det gäller frågor om åldersdiskriminering. Ett sådant uppdrag kan lämpligen läggas på en befintlig myndighet eller annan funktion.

Utredningen anser att det finns behov av att regelbundet följa upp och analysera situationen när det gäller frågor som rör åldersdiskriminering. Genom återkommande granskningar av omfattningen och kvaliteten i det aktiva arbetet mot frågor som rör åldersdiskriminering på olika arbetsplatser samt återkommande mätningar av dessa frågor omfattning och utveckling kan utvecklingen tydligt redovisas. Utredningen förordar att en myndighet eller en funktion bör få i uppdrag att följa upp och analysera frågor som rör åldersdiskriminering. Eftersom det är ett omfattande uppdrag behöver myndigheten eller funktionen tillföras särskilda resurser.

7.2.2 Diskrimineringslagstiftningen

Utredningens bedömning: Det bör utredas om reglerna i diskrimineringslagen behöver ändras för att underlätta för enskilda att driva diskrimineringsärenden i allmän domstol. Även tillämpningen av diskrimineringsersättningen och den s.k. bevisbörderegeln bör utredas. Vidare bör utredas om de aktiva åtgärderna i diskrimineringslagen även bör omfatta åldersdiskriminering.

En översyn av diskrimineringslagen bör genomföras om några år i syfte att säkerställa att lagen fått fullt genomslag vad avser reglerna mot åldersdiskriminering.

Det kan konstateras att nya skärpta regler mot diskriminering som har samband med ålder infördes i diskrimineringslagen fr.o.m. den 1 januari 2013. Diskriminering som har samband ålder är sedan årsskiftet förbjuden inom övriga samhällsområden och inte längre bara inom arbetslivet och utbildningsområdet.

Enligt utredningens mening är en förutsättning för arbetet med att bekämpa diskriminering emellertid en effektiv och heltäckande diskrimineringslagstiftning. Eftersom det finns indikationer på att diskrimineringslagen i vissa delar inte fått fullt genomslag anser utredningen att ambitionsnivån när det gäller diskrimineringslagen behöver höjas ytterligare. Det gäller t.ex. tillämpningen av diskrimineringslagens bestämmelser om diskrimineringsersättning och den s.k. bevisbörderegeln. I budgetpropositionen för 2013 har regeringen angett att en översyn av lagstiftningen kan behövas. Utredningen anser att det är angeläget att en översyn genomförs så att

diskrimineringslagen får fullt genomslag. Inte minst viktigt är detta för att motverka diskriminering som har samband med ålder. I nuläget är det t.ex. inte helt enkelt att få rätt i en diskriminerings-tvist vid en anställning. Den omvända bevisbördan innebär att det är tillräckligt för den som känner sig diskriminerad att göra antagligt att han eller hon utsatts för negativ särbehandling på grund av ålder. Sedan får arbetsgivaren försöka bevisa att missgynnandet inte har något samband med ålder. Men den enskilda har också att visa att man varit i en jämförbar situation med någon annan som fått en annan behandling, dvs. fått den anställning som man sökte.

Möjligheterna att driva ärenden angående diskriminering, inklusive åldersdiskriminering, i allmän domstol behöver förenklas. I nuläget kan det finnas en tvekan inför att driva en process i allmän domstol då det kan bli kostsamt för den enskilda. I dag står även en del enskilda utanför det försäkringsskydd för domstolsprocesser – rättsskydd – som försäkringsbranschen erbjuder. Det kan t.ex. gälla nyanlända och personer med svag anknytning till arbetsmarknaden. En del enskilda är inte medlemmar i facket och kan inte få hjälp därifrån vid påstådd diskriminering inom arbetlivet. Som konstateras är det inte heller helt enkelt att driva en diskrimineringsprocess. Ofta kan det röra sig om flera upplevda diskrimineringsgrunder. I Pensionsåldersutredningens kartläggning i delbetänkandet konstateras att anmälare som upplever sig diskriminerade anger att det finns ett samband med ålder och annan diskrimineringsgrund t.ex. kön. DO har dragit samma slutsats i sin redovisning (se ovan). Utredningen anser att det är viktigt att de nämnda frågorna också ingår i en översyn.

Vidare har regeringen i juli 2012 beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka hur krav på aktiva åtgärder i diskrimineringslagen ska utformas och göras tydliga för att bli ett effektivare medel i arbetet med att förebygga diskriminering och uppnå lika rättigheter och möjligheter (dir. 2012:80). I uppdraget ingår även att förutsättningslöst ta ställning till och föreslå hur tillsynen av att regler om aktiva åtgärder följs ska bedrivas. Utredningens uppdrag ska redovisas senast den 1 november 2013.

Eftersom den utredningen har i uppdrag att föreslå hur kraven på aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter ska bli mer effektiva avstår Pensionsutredningen från att lämna egna förslag.

Pensionsåldersutredningens principiella inställning är dock att det kan finnas skäl att driva på utvecklingen genom att utreda om de

aktiva åtgärderna i diskrimineringslagen även ska omfatta åldersdiskriminering.

Vidare anser Pensionsåldersutredningen att det bör genomföras en översyn av diskrimineringslagen om några år i syfte att säkerställa att lagen fått fullt genomslag vad avser reglerna mot åldersdiskriminering.

7.2.3 Olikheter i lagar, regler och avtal som gäller behandlingen av äldre och begränsande regler m.m.

Utredningens bedömning: En lämplig myndighet eller funktion bör få i uppdrag att kartlägga olikheter i lagar, regler och avtal som gäller behandlingen av äldre och begränsande regler som hindrar flexibilitet och valmöjligheter, t.ex. åldersregler som styr enskilda mot pensionering och i andra fall utgör hinder för möjligheter till fortsatt arbete för enskilda.

Vidare är det lämpligt att effekterna av utredningens förslag följs upp med avseende på behandlingen av äldre.

Åldersfixeringen i samhället skapar olika problem. Det pågår en diskussion om hur fixerad man är vid ålder på arbetsmarknaden. Ofta beskrivs detta som att äldre inte är önskvärda och att arbetsgivaren efterfrågar yngre. Det finns också en seglivad myt om att äldre tränger ut yngre från arbetsmarknaden. Det är inte bara bland medborgare och på arbetsplatser som denna myt lever. Det finns fortfarande ett flertal exempel i lagstiftningskommentarer, regelverk och avtal på att särbehandling av s.k. äldre motiveras av att unga ska gynnas i arbetslivet.

Utredningen anser att olikhet i behandling med sådana motiv inte har en objektiv och godtagbar grund. Det kan därför finnas skäl att granska olikheter i behandling i regelverk och avtal som motiveras av att unga ska gynnas i arbetslivet framför äldre. Även olikheter i lagar, regler och avtal som gäller behandlingen av äldre och begränsande regler, t.ex. åldersregler som styr enskilda mot pensionering eller utgör hinder för möjligheter till fortsatt arbete bör kartläggas.

Utredningen anser att en lämplig myndighet eller en funktion bör genomföra kartläggningen. Utredningen avstår dock från att peka ut vem ska genomföra en sådan kartläggning.

Vidare är det lämpligt att effekterna av utredningens förslag följs upp med avseende på behandlingen av äldre.

Utredningen har vidare uppmärksammat att det finns speciella åldersregler inom socialförsäkringen som kan antas ha införts av budgetskäl, som att vissa stöd till funktionshindrade bara ska beviljas till och med en viss ålder. Utredningen anser att sådan särbehandling kan uppfattas som en form av diskriminering. I möjligaste mån bör dessa regler förändras så att de överensstämmer med den allmänna synen på arbete för äldre och de generella åldersreglerna i pensionssystemet. Dessa stöd bör kunna beviljas så länge den enskilde kan och vill fortsätta att arbeta. I kapitel 15 redovisar utredningen de åtgärder som utredningen bedömer nödvändiga att vidta inom detta område.

7.2.4 Ett angeläget forskningsområde

Utredningens bedömning: Det krävs en särskild forskningsinsats för att öka kunskapen om åldersdiskriminering och om fördomar och negativa attityder om äldre i arbetslivet.

Forskningen i Sverige om frågor om åldersdiskriminering och om negativa attityder och fördomar m.m. är som nämnts begränsad. Det finns ett stort behov av debatt kring och fördjupad kunskap om åldersdiskrimineringen, attityder och uppfattningar vad gäller äldre och dess betydelse på arbetsplatsen. Diskrimineringsombudsmannen pekar i sin rapport 2011 också på att det behövs ökat allmän medvetenhet om hur åldersdiskrimineringen ser ut och var den finns genom systematiska kartläggningar och analyser av åldersdiskriminering i arbetslivet.²

Om sysselsättningen ska öka genom att fler äldre ska jobba allt längre är det angeläget att fördjupa kunskapen om den äldre arbetskraften. För att fler äldre ska kunna arbeta längre behöver Sverige få fram lösningar som ger drivkraft även för äldre att arbeta längre. Kunskap kan nås genom att forskningen kring frågor om åldersdiskriminering fortsätter och utvecklas. Det kan t.ex. göras genom fortsatta komparativa studier för att identifiera "nycklar" som leder till ett framgångsrikt förändringsarbete oavsett bransch och system-

² DO, Åldersdiskriminering i svenskt arbetsliv – Om ålderskodningar och myter som skapar ojämlikhet, 2011.

nivå; individ, grupp eller organisation. Det krävs även satsning på forskning för att göra internationella jämförelser.

Delegationen för mänskliga rättigheter har i sitt slutbetänkande (SOU 2010:70) föreslagit att forskning och annan kunskapsutveckling ska stimuleras om hur rättigheterna regleras, tillämpas och uppfattas i Sverige. Delegationen föreslår att ett långsiktigt forskningsprogram om mänskliga rättigheter i Sverige inrättas. Forskningsprogrammet bör bestå av fyra delar; en grundforskningsdel, en forskarskola, behovsmotiverade forskningsstudier samt ett forskningsnätverk. Vidare anser delegationen att Vetenskapsrådet bör ges i uppdrag att i samarbete med andra forskningsråd närmare utforma och hantera detta forskningsprogram. Eftersom frågor om de mänskliga rättigheterna är av tvärsektoriell karaktär, menar delegationen att det är viktigt att eftersträva att ett flertal vetenskapliga discipliner finns representerade och att forskningen omfattar hela bredden av de mänskliga rättigheterna.

Ett arbete pågår för närvarande inom Regeringskansliet med att ta fram regeringens tredje handlingsplan eller strategi för mänskliga rättigheter. Arbetet bedrivs mot bakgrund av bl.a. utvärderarens rekommendationer och förslagen från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.

Pensionsåldersutredningen delar delegationens redovisade slutsatser. Utredningen understryker att det är särskilt viktigt att forskningen omfattar hela bredden av de mänskliga rättigheterna, även äldre personers rättigheter.

8 Ökade möjligheter till kompetensutveckling

Utredningen förslag: Åldersgränsen för rätt till studiemedel, dvs. studiebidrag och studielån ska höjas från 54 till 57 år. Även den successiva begränsningen av rätten till studielån förlängs till 57 år. En studerande som är mellan 55 och 57 år ska ha rätt till studielån i 40 veckor. Återbetalningstiden ska vara 25 år, eller det lägre antal år som återstår till låntagaren fyller 63. När återbetalningstiden är slut ska resterande skuld betalas längst till utgången av det år då låntagaren fyller 69 år. Avskrivning ska ske vid utgången av det år då låntagaren fyller 69 år. En fordran som bevakas på grund av att studiemedel har krävts tillbaka ska kunna bevakas fram till utgången av det år den återbetalningskyldige fyller 69 år.

I studiemedelssystemet ska ett förstärkningsbidrag införas. Förstärkningsbidraget ska kunna lämnas, utöver studiebidrag och studielån, under högst 40 veckor till studerande som är 45 år eller äldre. Vidare bör regeringen meddela föreskrifter om förstärkningsbidragets belopp i förhållande till studiernas omfattning. Dessutom bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om de förutsättningar i övrigt som ska gälla för förstärkningsbidraget.

Utredningens bedömning: Myndigheten för Yrkehögskolan bör få i uppdrag att se över vilka utbildningar som kan vara särskilt relevanta för äldre som önskar en kortare utbildning, maximalt ett år, för att bygga på en existerande yrkeskompetens alternativt byta yrkesinriktning mitt i livet.

Utredningen anser att Komvux och Yrkesvux bör få i uppdrag att utveckla studievägledningskompetens så att den bättre riktar sig mot ett längre arbetsliv.

Utredningen anser att Arbetsförmedlingens information om att icke arbetslösa kan få coachningstjänster bör bli tydligare. Arbetsförmedlingen bör vidare utveckla sin kompetens för rådgivning om karriärutveckling även till dem som inte är arbetslösa. Arbetsförmedlingen bör också pröva att bevilja arbetsökande arbetsmarknadsutbildning i högre åldrar än som sker i dag. Prövningen bör göras i olika delar av landet och utvärderas av IFAU.

8.1 Utökade möjligheter till studielån

Åldersgränsen för rätt till studiemedel har höjts successivt. I samband med studiestödsreformen 2001 höjdes åldersgränsen för rätt till studiemedel (studiebidrag och studielån) från 45 till 50 år. Samtidigt infördes en successiv begränsning av rätten till studielån från och med det kalenderår då den studerande fyller 41 år, den s.k. lånetrappan. Det konstaterades då bl.a. att lånemöjligheterna måste vägas mellan å ena sidan angelägenheten att kunna studera för personer i högre åldrar och å den andra vilka risker för det allmänna som kan accepteras. Inriktningen i studiestödsreformen var att lånen ska betalas tillbaka (prop. 1999/2000:10: Ett reformerat studiestödssystem).

Den 1 juli 2006 infördes nya regler som innebar ökade möjligheterna för äldre att få studiemedel. Åldersgränsen för rätt till studiemedel höjdes till 54 år och åldern för när den successiva lånebegränsningen påbörjas höjdes till 45 år. Regeringen bedömde att en justering av reglerna kunde göras utan att grundprincipen, att lån ska betalas tillbaka, övergavs. Motivet var att en höjd åldersgräns och därmed förbättrade möjligheter att finansiera studier kan anses gynna såväl den enskilda som samhället. Den enskilda får bättre möjligheter att finansiera sina studier och samhället drar nytta av att individen fortsatt kan vara en tillgång på arbetsmarknaden.

De kostnadsberäkningar som gjordes angavs vara relativt osäkra, dels beroende på ett något bristfälligt statistiskt underlag, dels beroende på att de dynamiska effekterna av förslagen var svåra att förutse. Eftersom antalet studieplatser på alla utbildningsnivåer är begränsat och inte förväntades öka genom förslagen antogs de bara delvis leda till kostnadsökningar. I viss utsträckning leder förändrade studiestödsregler till omfördelningar mellan olika studerandegrupper. Totalt beräknades förslagen leda till att det som mest till-

kom cirka 5 500 studiemedelstagare. Den årliga kostnaden för höjningen av åldersgränsen beräknades till cirka 208 miljoner kronor, inklusive avgift för ålderspensioner, och kostnaden för en lånebegränsning i ett högre åldersintervall uppskattades till 700 000 kronor. Vidare beräknades den ökade möjligheten för personer över 40 års ålder att kunna få undantag från veckobegränsningen i studiemedelssystemet kosta 16,3 miljoner kronor per år. De eventuella framtida kostnaderna för ökade avskrivningar uppskattades till cirka 24 miljoner kronor per år (prop 2004/05:111 Förstärkning av studie-stödet).

Utredningen föreslår att flera åldersgränser höjs. Bl.a. föreslås att åldersgränsen i anställningsskyddslagen höjs till 69 år, att den lägsta åldern för uttag av ålderspension höjs från 61 till 62 år och till 63 år 2019 och att det införs en riktålder för pension som följer medellivslängdens utveckling. Utredningen önskar bibehålla möjligheten för medborgarna att i stor utsträckning själva välja pensioneringstillfälle. Utredningens förslag innebär att det spanns mellan tidigaste ålder för uttag av pension och åldersgränsen i anställningsskyddslagen behålls, men förskjuts med några år.

Ett längre arbetsliv innebär ökade behov av att komplettera tidigare utbildning eller att byta yrke via en ny utbildning. Utredningens förslag innebär att anställda får utökad rätt att kvarstå i tjänst och att den lägsta åldern för pensionsuttag höjs. Det innebär att också rätten att finansiera studier med studiemedel bör utökas för att möjliggöra för fler att arbeta längre.

Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att åldersgränsen inom studiemedelssystemet höjs från 54 till 57 år. Vidare föreslår utredningen att den s.k. lånetrappan förlängs med tre år och att personer som är mellan 55 och 57 år ska kunna ta studielån i 40 veckor. Utredningen bedömer att det främst är möjligheten till kortare utbildning som behöver förstärkas. Därför gör utredningen bedömningen att åldersgränsen för 40 veckors studielån bör höjas. Enligt utredningens förslag ser avtrappningen ut som följer:

Ålder	Maximalt antal veckor
45	220
46	200
47	180
48	160
49	140
50	120
51	100
52	80
53	60
54	40
55	40
56	40
57	40

Enligt nuvarande regler är återbetalningstiden som längst 25 år. Om det är mindre än 25 år till och med det man fyller 60, är det i stället den tiden som är återbetalningstiden. Utredningen föreslår att åldersgränsen höjs från 60 år till 63 år. Motivet till åldershöjningen är att när åldersgränsen för rätt till studielån höjs bör också åldersgränsen för återbetalningstiden höjas.

Utredningen föreslår vidare att återbetalning ska pågå längst till utgången av det år då låntagaren fyller 69 år, innan återstående lån avskrivs. Avskrivning ska ske vid utgången av det år då låntagaren fyller 69 år. En fordran som bevakas på grund av att studiemedel har krävts tillbaka ska kunna bevakas fram till utgången av det år den återbetalningsskyldige fyller 69 år. Utredningen anser det rimligt att justera återbetalnings- och avskrivningstiden med beaktande av att LAS-åldern föreslås ändras från 67 år till 69 år.

Utredningen bedömer att ungefär 1 000 nya studiemedelstagare kan tillkomma som en följd av att åldersgränsen höjs. Beräkningen är baserad på tidigare antal ansökningar om undantag från åldersregeln för studiemedel. En nackdel med att utgå ifrån tidigare antal ansökningar om undantag för att göra en uppskattning av antalet tillkommande studiemedelstagare är att dagens åldersgräns är väl känd. Detta kan leda till att antalet nya studiemedelstagare underskattas. Mot detta talar att tidigare bedömningar har överskattat hur många nya studenter som skulle tillkomma efter en höjning av

åldersgränsen. Den årliga kostnaden för antalet nya studiemedeltagare utifrån utredningens uppskattning beräknas till 28 miljoner kronor.

8.2 Särskilt förstärkningsbidrag

Det är rimligt att tänka att den egna ekonomin kan vara avgörande för valet att studera för människor i medelåldern. Är man etablerad på arbetsmarknaden har man ofta högre levnadsomkostnader förenade med bostadslån, försörjningsansvar för barn osv. Inkomstbortfallet som är förenat med att leva på studiemedel i stället för lön är betydande. Dagens studiemedel är uppbyggt av en lånedel på 6 712 kronor per månad och en bidragsdel på 3 064 kronor per månad. Tilläggsbidrag lämnas till studerande som har vårdnad om barn. Bidraget lämnas som ett differentierat stöd beroende på antal barn. Bidraget lämnas till och med det kalenderår som barnet fyller 18 år. Ett tilläggsbidrag på 1 906 kronor per månad kan lämnas till studerande som har haft en viss tidigare inkomst.

Utredningen föreslår att det införs ett särskilt bidrag, ett förstärkningsbidrag, på 956 kronor per månad som ska kunna ges under högst 40 veckor och kunna lämnas till studerande som är 45 år eller äldre.

Motivet till att lämna ett förstärkningsbidrag är att något underlätta ekonomiskt för dem som önskar studera i vuxen ålder, då den enskildas levnadsomkostnader är högre än i yngre åldrar.

Förstärkningsbidragets storlek är beräknat på samma sätt som tilläggsbidraget som kan lämnas för studerande som har barn, som 0,49 procent av ett prisbasbelopp. 0,54 procent av prisbasbeloppet, vilket ger 961 kronor per månad. 0,54 procent motsvarar tilläggsbidraget för studerande med två barn.

Bidraget får lämnas till och med det kalenderår som den studerande fyller 57 år. Baserat på dagens antal studerande som är 45 år och äldre, samt det förväntade antalet tillkommande nya studiemedeltagarna, beräknar utredningen att kostnaden för förstärkningsbidraget blir 125 miljoner kronor per år.

Utredningen anser att beloppets storlek m.m. lämpligen kan regleras på förordningsnivå och att regeringen bör meddela föreskrifter om förstärkningsbidragets belopp i förhållande till studiernas omfattning. Dessutom bör regeringen eller den myndighet som

regeringen bestämmer meddela föreskrifter om de förutsättningar i övrigt som ska gälla för förstärkningsbidraget.

8.3 Vuxenutbildning med fokus på ett längre arbetsliv

Inom yrkeshögskolan ges kvalificerade yrkesutbildningar på eftergymnasial nivå, utformade efter arbetslivets behov. Arbetslivsanknutet lärande är en central del i utbildningarna. Representanter från arbetslivet är också delaktiga i planering och genomförande av en utbildning.

Utredningen anser att Yrkeshögskolan bör få ett uppdrag att se över befintliga utbildningar och, om behov finns, utveckla nya utbildningar som särskilt riktar sig till människor som mitt i livet önskar bygga på en befintlig utbildning, vidareutbilda sig inom sitt yrke eller byta yrkesinriktning.

Grundläggande vuxenutbildning och gymnasial vuxenutbildning ges inom Komvux. Yrkesinriktad gymnasieutbildning sker inom Yrkesvux. Utredningen anser att Komvux och Yrkesvux bör få i uppdrag att utveckla sin studievägledningskompetens så att den bättre riktar sig mot ett längre arbetsliv och till människor som behöver läsa in gymnasiet eller som behöver en ny yrkesutbildning för att kunna stanna i arbetslivet längre.

8.4 Arbetsmarknadsutbildning och yrkesvägledning

Utredningen anser att uppdraget till Arbetsförmedlingen bör förtydligas så att arbetsmarknadsutbildning ska ges med bättre åldersspridning än vad som sker i dag. I olika delar av landet bör prövas att bevilja arbetsmarknadsutbildning till arbetssökande i högre åldrar än som görs för närvarande. Försöket bör utvärderas av IFAU.

I Arbetsförmedlingens verksamhet ingår att utveckla kompetens för yrkesvägledning, karriärrådgivning och omskolningsråd till personer som vill eller behöver byta yrkesinriktning mitt i livet för att kunna arbeta längre och minska risken för att lämna arbetsmarknaden i förtid. I Arbetsförmedlingens allmänna service till arbetssökanden prioriteras arbetslösa. Särskilda aktiviteter såsom information och rådgivning görs med fokus på olika grupper med skilda behov. Utredningen anser att Arbetsförmedlingen bör ut-

veckla kompetens att informera och ordna aktiviteter för de som mitt i livet önskar rådgivning kring ett eventuellt byte av yrkesbana. Insatserna bör riktas till sådana personer som har en hög risk att lämna arbetslivet tidigt, även för personer som inte är arbetslösa eller riskerar arbetslöshet.

Utredningen anser vidare att Arbetsförmedlingens uppdrag och resurser bör utökas och omfatta också insatser för äldre som vill byta inriktning i arbetslivet. Personer som är 50 år och äldre som fortfarande har arbete bör kunna få karriär- och omskolningsråd. Sådan kompetens bör utvecklas som en del av Arbetsförmedlingen eller av kompletterande aktörer efter sedvanligt upphandlingsförfarande.

9 Tjänstepensioner som bidrar till längre arbetsliv

Utredningens bedömning: Så kallade trepartssamtal bör föras om hur de avtalade tjänstepensionerna och lagstiftningen avseende tjänstepensioner kan utvecklas för att bidra till ett längre arbetsliv.

9.1 Tjänstepensioner och utträdet från arbetslivet

Ungefär 3,2 miljoner personer, motsvarande drygt 90 procent av alla anställda, omfattas av kollektivavtalade tjänstepensioner. Avtalens konstruktion har därmed en stor betydelse både för de äldres välfärd och för samhällsekonomin.

Tjänstepensionerna utgör ett viktigt komplement till det allmänna pensionssystemet. De förbättrar arbetstagarnas ekonomiska trygghet på äldre dagar. Tjänstepensionerna har störst betydelse för dem med inkomster som ligger över taket i socialförsäkringen, dvs. 7,5 inkomstbasbelopp. Exempelvis har drygt var fjärde anställd inom staten inkomster överstigande intjänandetaket. Det är arbetsgivarna som betalar premierna till tjänstepensionerna och kostnaderna är avdragsgilla, men en särskilt löneskatt betalas på premien.

Tjänstepensionerna varierar mellan olika arbetsmarknadssektorer. Avtalen förhandlas fram av de centrala parterna på arbetsmarknaden. Utformningen beror därför på vilka överenskommelser de fackliga organisationerna och arbetsgivarna har gjort. Den som har arbetat inom olika avtalsområden kan ha flera olika avtalade tjänstepensioner.

De fyra stora avtalen gäller tjänstepensioner för privatanställda arbetare (Avtalspension SAF-LO), privatanställda tjänstemän (ITP), statligt anställda (PA03) samt landsting- och kommun-

anställda (KAP-KL). Det finns dessutom ett antal mindre avtal som täcker andra områden på arbetsmarknaden.

Efter reformeringen av det allmänna pensionssystemet har de avtalade tjänstepensionerna omförhandlats till helt eller delvis premiebestämda pensioner. Tidigare var tjänstepensionerna i princip förmånsbestämda, dvs. arbetstagaren garanterades en pension som motsvarar en viss procent av lönen åren före pensioneringstidpunkten, ofta baserad på de sista åren i arbete. För att få full pension måste man ha arbetat i ett visst antal år. I de flesta fall behövs 30 intjänandeår för att erhålla full pension. Bestämmelserna har således stora likheter med ATP-systemet. Inkomsterna under tidiga år i arbetslivet spelar dock en mindre roll. I premiebestämda pensioner blir pensionen däremot direkt beroende av hur stora premier som betalas in och avkastningen.

Övergångstiderna till i högre grad premiebestämda pensioner är dock mycket långa. För avsevärd tid framöver kommer de flesta nybeviljade tjänstepensioner till största delen att vara förmånsbestämda. Privatanställda tjänstemän kan tjäna in pension enligt de förmånsbestämda reglerna i ytterligare 25 år. För offentligt anställda gäller de förmånsbestämda reglerna tills vidare för inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp. Vad gäller privatanställda arbetare (SAF-LO) gäller de förmånsbaserade reglerna endast retroaktivt för tjänsteår före år 1996. Detta innebär att omfattningen av de förmånsbaserade reglerna för denna grupp är försumbar.

Det finns flertal påtagliga likheter mellan systemegenskaper hos de kollektivavtalade förmånsbestämda pensionerna och det gamla ATP-systemet. Både 30-årsregeln, formell pensionsålder, automatisk utbetalning av pension vid 65 års ålder, begränsning av antalet intjänandeår osv. finns kvar inom de flesta förmånsbestämda tjänstepensionssystem.

Utredningen har i underlagsrapporter och delbetänkandet redovisat en grundlig analys av tjänstepensionernas roll och omfattning. Den visar bl.a. att tjänstepensionerna utgör en allt viktigare inkomstkälla för äldre. Den andel av pensionsinkomsten som kommer från tjänstepension ökar kraftigt över åren för både män och kvinnor i åldern 65–69 år. För män födda på 40-talet kommer ungefär en tredjedel av den totala pensionen från tjänstepensionen, en ökning med elva procentenheter jämfört med män födda under tidigt 30-tal. För kvinnor är motsvarande ökning 7 procentenheter. Inom många tjänstemannayrken, där lönerna ofta ligger över

intjänandetaket, utgör tjänstepensionerna redan nu hälften eller mer av den totala inkomsten efter pensioneringen.

Tjänstepensionerna bidrar till att äldre tidigt lämnar arbetslivet. Det är svårt att med statistik visa sambandet mellan beslutet om tidiga pensioneringar och tjänstepensioner. Forskningen visar att högre ersättningsgrad vid pensionering höjer benägenheten att lämna arbetsmarknaden. Det finns även andra aspekter av tjänstepensionssystemet som påverkar utträdet från arbetsmarknaden. Arbetsgivarens kostnader för avsättningar är ett, informationen till den enskilda om befintliga avtal ett annat.

I likhet med tidigare undersökningar har därför utredningens experter använt inkomststatistiken för att försöka beskriva tjänstepensionernas roll.

En kartläggning har gjorts av de ekonomiska utträdesvägarna för personer födda 1938–1941, dvs. personer som har fyllt 70 år under de senaste åren. Den visar att bland tjänstemän som lämnar arbetsmarknaden före 65 år med annan inkomstkälla än ålderspension är tjänstepensionen den vanligaste utträdesvägen både bland män och bland kvinnor. Bland män lämnar cirka 22 procent av privatanställda tjänstemän och cirka 14 procent av anställda inom staten arbetsmarknaden med tjänstepensionen som den primära inkomstkällan.

Beräkningarna visar också att var tionde 63-åring, motsvarande 12 000 personer, har tjänstepension som huvudsaklig försörjningskälla. Cirka 20 000 personer i åldern 55–64 år har varken tagit ut allmän ålderspension eller arbetat, dvs. försörjde sig enbart på sin tjänstepension.

Avgångspensioner, dvs. speciallösningar vid sidan av ordinarie tjänstepensionsavtalet, används framför allt för att undvika arbetslöshet bl.a. vid neddragningar och omstruktureringar, vilket leder till äldres permanenta utträde från arbetskraften. Ungefär 54 000 personer i åldern 55–64 år beräknades 2010 uppbära avgångspension.

9.2 Skattegynnade sparande i tjänstepensioner

Sparandet i tjänstepensioner är skattesubventionerat. Ett vanligt argument för att gynna pensionssparande är att det är bundet och långsiktigt. Det finns dock numera en ganska bred enighet om att

staten inte behöver subventionera vissa typer av sparande.¹ Allt sparande är viktigt, oavsett om det är långsiktigt eller kortfristigt. Samhällsekonomin fungerar bäst om marknaden sätter priset på kapital. Det finns samhällsekonomiska argument för att skatten på sparande i allmänhet bör vara låg.

Det kan dock anses rimligt att skattereglerna för tjänstepensioner och allmänna pensioner är symmetriska. De delar av lönen som sätts av till pension är inte skattepliktiga och skatten tas i stället ut när pensioner betalas ut. Motivet är bl.a. att avsättningarna till pensionen inte utgör en grund till andra socialförsäkringsersättningar.

Syftet med skattesubventionerna är att underlätta för den enskilda att bygga upp ett tillfredsställande pensionsskydd. Utan tjänstepensionerna skulle ersättningsgraden för dem med inkomster över intjänandetaket i det allmänna pensionssystemet vara låg. Staten skulle därför behöva utöka det obligatoriska allmänna pensionssystemet så att även personer med högre inkomster erhåller en rimlig pension, exempelvis genom att höja intjänandetaket i den allmänna pensionen. Ungefär en femtedel av alla förvärvsarbetande har inkomster över taket 7,5 inkomstbasbelopp.

Huvudargumentet mot att ge skattefavörer till pensionssparande är att det inte är ett nysparande, utan till stor del innebär en överflyttning från andra sparformer. Det kan således betraktas främst som ett skattearbitrage.

Skattesubventionerna till sparandet i tjänstepensioner beror främst på att avkastningsskatten på pensionsmedel är 15 procent jämfört med kapitalinkomstskatten, som är 30 procent. Avkastningsskatten beräknas inte på pensionsfondens verkliga avkastning, utan på en fiktiv avkastning som är satt lika med den s.k. statslåneräntan. Hur stor subventionen blir är således beroende av den långsiktiga skillnaden i genomsnittsavkastning.

En slags subvention kan finnas också om det finns en skillnad i marginalskatt vid avsättning och utbetalning av pensionen. Om marginalskatten är lägre under pensionärsåren än under de yrkesverksamma åren ger avdragsrätten upphov till en skattevinst. Detta är rimligen vanligt eftersom pensionen normalt är lägre än arbetsinkomsten. Beräkningar tyder dock på att skillnaden igenomsnittlig marginalskatt är marginell, särskilt om man beaktar jobbskatteavdraget.

¹ Se bl.a. Åsa-Pia Järliden Bergström, Märten Palme, Mats Persson (2010): Beskattning av privat pensionssparande. ESO rapport 2010:2.

Ytterligare en skatteförmån är att det löneutrymme som avsätts till tjänstepensioner inte belastas med den vanliga arbetsgivaravgiften utan med den särskilda löneskatten. För inkomster över taket i socialförsäkringen kan arbetsgivaravgiften betraktas som skatt. För dessa inkomster ses därför skillnaden mellan arbetsgivaravgiften och den särskilda löneskatten som en subvention. För höginkomsttagare kan det därför vara förmånligt att, genom s.k. skatteväxling, ta ut en stor del av löneutrymmet i form av tjänstepension i stället för i lön.

Det finns inga aktuella beräkningar av hur stora subventioner staten årligen totalt sett ger till sparandet i tjänstepensioner. Skatteutgiften för subvention genom den relativt sett låga avkastningskatten beräknas av Finansdepartementet till cirka sju miljarder kronor 2013. Sammantaget är subventionen till sparande i tjänstepensioner betydligt högre.

Utredningen har inte i uppgift att överväga de skattemässiga villkoren för sparande i tjänstepensioner. Som nämnts lämnar en avsevärd del av alla anställda arbetslivet tidigt med tjänstepension. Det innebär att staten i praktiken subventionerar avtalade pensionslösningar som förkortar arbetslivet. Utredningen anser att motivet att stödja ett kompletterande pensionssparande främst för personer med högre inkomster inte väger lika tungt som behovet att stimulera äldre att arbeta längre.

9.3 Tjänstepensionernas ekonomiska incitament

Det finns inte mycket forskning kring hur tjänstepensioners utformning påverkar de äldres utträde från arbetslivet. Tidigare forskning och utredningens analyser visar att på många avtalsområden finns tydliga ekonomiska incitament till tidig pensionering. Det handlar både om ekonomiska förutsättningar för individen att tidigarelägga pensioneringstidpunkt och om ekonomiska incitament för arbetsgivare att erbjuda förtida tjänstepensionslöningar i syfte att minimera lönekostnader.

Typfallsberäkningar som utredningen låtit genomföra visar exempelvis att en medelinkomsttagare genom avtalet för privata tjänstemän förlorar 7–11 procent av den disponibla inkomsten om personen tar ut tjänstepensionen och den allmänna ålderspensionen vid 62–63 års ålder.

Beräkningar som redovisas i utredningens delbetänkande visar att arbetsgivarens drivkrafter att erbjuda en anställd tjänstepension ökar vid vissa, bestämda åldersgränser. Kostnaden för avgång genom pension uppgår till ungefär hälften av kostnaden för fortsatt anställning av de personer som är i 62 års ålder eller äldre inom både ITP-området och 61 år eller äldre inom det statliga avtalsområdet. Att premier i de förmånsbestämda tjänstepensionerna baseras på både individens ålder och inkomst medför att de totala lönekostnaderna är mycket höga för en arbetsgivare som har relativt många äldre och välbetalda anställda, jämfört med en arbetsgivare med en yngre arbetsstyrka.

Inom exempelvis ITP-området är det mycket mer förmånligt för arbetsgivaren att ge avgångspension vid avgångsåldern 62 år eller senare jämfört med avgångsåldern 61 år. Till största delen beror det på att slutbetalningen av premierna jämnas ut över hela försäkringskollektivet. Regeln gynnar även de anställda som omfattas, då tjänstepensionens storlek påverkas därigenom mindre av förtida pensionsuttag.

I de flesta tjänstepensioner finns det normalt ingen möjlighet att tjäna in pensionsrätt efter 65 års ålder. Detta försvagar det ekonomiska utbytet för äldre att arbeta längre. I vissa fall kan dock särskilda avtal träffas om premieinbetalning.

Utformning av åtskilliga avtal kan antas motverka rörlighet på arbetsmarknaden, eftersom kostnaderna för förmånerna i de förmånsbestämda delarna i hög utsträckning kommer att belasta den sista arbetsgivaren. Det gäller speciellt vid byten inom samma sektor.

Avtalens konstruktion försvårar också möjligheten att kombinera arbeten hos flera arbetsgivare från olika sektorer. Även om den sammanlagda lönen blir densamma, kan pensionen bli markant lägre än om man har heltidsarbete hos bara en arbetsgivare.

Utredningen bedömer att det finns kvar delar i tjänstepensioners utformning som inte är väl anpassade till de samhälls-ekonomiska utmaningar Sverige står inför. De stimulerar till tidig pensionering och motverkar ett längre arbetsliv. Med hänsyn till tjänstepensionernas stora ekonomiska betydelse och täckning i arbetskraften är det rimligt att anta att tjänstepensionernas regler i hög grad påverkar de äldres beslut om pensionering eller att arbeta längre.

9.4 Omställning i stället för pension

Det kan finnas flera olika skäl att lämna arbetslivet tidigt med tjänstepensioner. Några slutar att arbeta för att man inte trivs, andra för att arbetet är slitsamt. Somliga kanske, på grund av sjukdom eller andra omständigheter, känner att de vill kunna leva några någorlunda friska år som pensionär.

I princip är valet att tidigt ta ut sin tjänstepension frivilligt, ingen kan tvinga äldre till detta. De enkätresultat som redovisades i delbetänkandet tyder emellertid på att åtskilliga äldre upplever ett tryck från omgivning av att behöva gå i pension. Det kan vara att arbetsgivaren, chefen och/eller kollegor som i samband med omorganisationer eller andra förändringar i verksamheten mer eller mindre tydligt antyder att en tjänstepensionering skulle vara hjälpsam. Äldre kan känna förväntningar att lämna arbetet för att företagen tydligt klargör att man vill föryngra personalstyrkan. Påtryckningar kan ske både i subtila och direkta former.

På de flesta avtalsområden finns dessutom, som nämnts, möjligheter att erbjuda äldre anställda avgångspension eller andra pensionslösningar på grund av arbetsbrist, kompetensväxling m.m., Det vanligaste är specialavtal vid sidan av de reguljära reglerna. Flera av pensionsförvaltarna erbjuder särskilda produkter med avgångspensionslösningar.

Enkäter till arbetsgivare och fackliga företrädare visar att en tredjedel av de tillfrågade angav att avgångspensionslösningar för att möjliggöra att gå i pension före 65 års ålder förekommer på deras arbetsplats. Vanligast är det inom de kommunala och statliga avtalsområdena (44 procent vardera). Avgångspensionslösningar i syftet att möjliggöra tidig pensionsavgång förekommer främst på de större arbetsplatserna. Så många som hälften av arbetsgivarna på stora företag anger att de tillämpar avgångspensionslösningar. I de fall avgångspensionslösningar förekommer på företaget anger exempelvis majoriteten av arbetsgivare för de offentligt anställda att pensionering sker vid 63 års ålder eller tidigare.

Det finns inga generella regler för hur stor ersättningsgraden ska vara vid en avgångspensionslösning. Oftast handlar det om relativt förmånliga erbjudanden till arbetstagaren. Pensionen fram till ordinarie pensionsålder motsvarar normalt mellan 70 och 80 procent av lönen och nivån på den ålderspension och den kollektivavtalade pensionen man får från 65 års ålder påverkas inte.

Det finns skäl att tro att den arbetsrättsliga lagstiftningen kan ha bidragit till framväxten av olika avgångspensionslösningar. En arbetsgivare har möjlighet att göra en överenskommelse med den berörda fackliga organisationen om att undantag ska göras från turordningen och att äldre arbetstagare får lämna. Sådana överenskommelser innehåller ofta som villkor att arbetsgivaren ska betala ersättning till äldre arbetstagare fram till pensionsålder inom respektive avtalsområde, dvs. oftast fram till 65 års ålder.

Som nämnts beräknas cirka 54 000 personer i åldern 55–64 år uppbära avgångspension år 2010.

Sedan årtionden sker en bred utveckling i samhället där permanenta och passiva sociala försäkringsförmåner ersätts med aktiva åtgärder för omställning. Både inom socialförsäkringen och arbetsmarknadspolitiken har dessa förändringar medfört ett ökat antal personer som deltar i aktiva åtgärder och ett minskat antal människor som permanent lämnar arbetslivet, även under tider med en ansträngd arbetsmarknad på grund av finanskrisen och dess följder.

Trygghetsrådet och Trygghetsstiftelsen, och andra liknande institut, visar positiva erfarenheter i arbetet med stöd till omställning, även för äldre arbetstagare.

Omställningsavtal finns på de flesta avtalsområden. De ger tillgång till aktiva insatser och ekonomiska förmåner för den arbetstagare som befinner sig mellan två anställningar. Tidigare erbjöds i första hand passiva åtgärder, dvs. främst ekonomisk ersättning. För äldre innehåller dock flera avtal särskilda bestämmelser för äldre arbetstagare som innebär att de kan beviljas varaktig ersättning utan krav på aktivitet, under förutsättning att den äldre väljer att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningen anser att tidiga uttag av tjänstepensioner och avtal om avgångspensioner som en lösning på övertalighet, omstrukturering eller andra förändringar av verksamheten är otidsenlig och samhälls-ekonomiskt skadlig. Det är ofta friska och välutbildade medelålders personer som därigenom permanent lämnar arbetslivet. Åtskilliga av dem kan antas vilja fortsätta att arbeta i någon form, men ofta finns arbetsutbudsbegränsning i pensionsavtalet. Reglerna för de avtalade tjänstepensionerna behöver ses över av parterna så att avtalen i högre grad kan bidra till omställning i stället för som i dag medverka till ett tidigt och permanent utträde från arbetslivet.

9.5 Trepårtssamtal om längre arbetsliv

Det är arbetsmarknadens parter som träffar överenskommelser i kollektivavtal om tjänstepensionerna. Avtalsfriheten utgör en viktig del i den svenska modellen. Det är inte statens uppgift att föreskriva hur tjänstepensionerna lämpligen bör utformas.

Samtidigt reglerar staten bl.a. genom inkomstskattelagen villkoren och de ekonomiska förutsättningarna för de avtalade tjänstepensionerna. Staten utövar tillsyn genom bl.a. Konsumentverket och Finansinspektionen.

Staten har också ett övergripande ansvar för att icke-offentliga regelsystem och institutioner inte får negativa samhällsekonomiska verkningar.

Det som egentligen avgör hur stora effekter åldrandet får på samhällsekonomin är förutsättningar och hinder för att äldre ska kunna fortsätta ett produktivt arbete. Utredningen bedömer att reglerna i tjänstepensionerna är viktiga för besluten om pensionering och längre arbetsliv. Det bör finnas ett gemensamt intresse mellan staten och arbetsmarknadens parter att ömsesidigt och på olika sätt bidra till att underlätta ett längre arbetsliv för äldre.

Utredningen har fört samtal med ett antal experter med kunskaper inom området om förutsättningarna att anpassa reglerna för tjänstepensionerna och informationen om pensionerna för att underlätta ett längre arbetsliv. Samtalen har visat att det föreligger en ganska bred enighet om att det är nödvändigt att underlätta ett längre arbetsliv för äldre och att också parterna och pensionsförvaltarna har en viktig roll i denna anpassning.

En annan slutsats är att flera av de regler som i dag kan bedömas motverka ett längre arbetsliv är kvarlevor från den tid för många årtionden sedan när grunderna lades till de avtalade tjänstepensionerna. Dessa regler var ofta motiverade av dåtidens förhållanden på arbetsmarknaden och villkor för företagen. Även om avtalen regelbundet ses över i förhandlingar har dessa regler levt kvar, även om förutsättningarna och värderingarna i samhället har förändrats påtagligt. Dessutom kan vissa pensionsförmåner innebära att arbetstagaren har avstått löneutrymme eller accepterat andra villkor som kan regleras i andra avtal, vilket måste beaktas i en ny förhandling.

Samtalen har också indikerat att det inte finns några grundläggande tekniska, juridiska eller finansiella hinder att justera många av de regler som kan motverka ett längre arbetsliv. Det finns i vissa fall kvarstående skillnader i bedömning av hur viktiga dessa

regler är för utträdet från arbetslivet. Vissa egenskaper i de för-
månsbestämda tjänstepensionerna anses dock mycket svåra att
förändra.

De samtal som påbörjats med arbetsmarknadens parter inom
ramen för utredningens referensgrupp bör fortsätta. Gemensamma
samtal bör föras tillsammans med arbetsmarknadens huvud-
organisationer, så kallade trepartssamtalen, om tjänstepensionernas
utformning och omställningen i arbetslivet. Syftet bör vara att
tjänstepensioner i större utsträckning än i dag ska uppmuntra till
ett längre arbetsliv. Detta kan ske både genom större ekonomisk
utbyte för de anställda att arbeta längre, ökade incitament hos
arbetsgivarna att behålla dessa anställda och via en ändamålsenligt
utformad information kring tjänstepensioner.

9.5.1 Frågeställningar för fortsatta samtal

Med utgångspunkt i analyserna i delbetänkandet och samtalen med
representanter för arbetsmarknadens parter rekommenderar
utredningen att bl.a. följande frågor behandlas i trepartssamtalen.

Neutral och transparent information

I flera tjänstepensionsavtal och i informationen om dem används
uttryck som ”den normala pensionsåldern är 65 år”. Samtidigt finns
det i de flesta avtal ganska flexibla möjligheter att ta ut pensionen
före eller efter 65 års ålder.

Forskningen visar tydligt att utformningen av informationen
om pensionsalternativen (*framing*) i hög grad styr pensionerings-
besluten.² Nuvarande utformning av informationen om tjänste-
pensionerna kan antas väsentligt bidra till att åtta av tio äldre fort-
farande pensionerar sig vid 65 års ålder eller tidigare, trots att den
formella pensionsåldern har avskaffats i det allmänna inkomst-
pensionssystemet.

En ”normal” pensionsålder underlättar administrationen och
förenklar informationen för parterna och pensionsförvaltarna.

Information som mer eller mindre direkt signalerar att nu är det
dags för pension och som föreskriver vad som är normal pensions-

² Se exempelvis Jeffrey R. Brown, Arie Kapteyn, Olivia S. Mitchell, RAND: Framing Effects and Expected Social Security Claiming Behavior.

ålder bör dock ses över. Människor borde uppfatta utträdet från arbetslivet och övergången till pension som flexibel, mer självvald och inte påtvingad.

I en neutral information kunde man sakligt beskriva de olika alternativ som finns för uttag av pension och de ekonomiska konsekvenserna av dessa. Det är önskvärt att visa de ekonomiska fördelarna av att skjuta upp uttaget av pension och fortsätta att arbeta. Sådana förändringar borde vara möjliga utan att förändra grunderna för de förmånsbestämda tjänstepensionerna.

Neutral information innebär också att det tydligt framgår hur stor pensionen blir om den tas ut livslångt. I många fall redovisas det ekonomiska utfallet med kortare utbetalningstid för hela eller delar av tjänstepensionen.

Inom vissa områden finns brister i transparens i fråga om villkoren i tjänstepensionerna. Det kan ofta vara svårt för människor att få information om villkoren vid byte av anställning, vid deltid, vid fortsatt arbete efter 65 års ålder osv. Bättre information kan i sig underlätta valet för äldre om pensioneringstid respektive fortsatt arbete.

Ansökningsförfarande för tjänstepension

I de flesta tjänstepensioner betalas pensionen ut automatiskt vid 65 års ålder, om man inte ansöker om en annan utbetalningstidpunkt. Detta kan uppfattas som en kraftig signal från parterna på arbetsmarknaden om vad som ska anses vara en lämplig tidpunkt att sluta att arbeta.

Automatisk pension är billig att administrera och enkel att informera om. Den anses också kunna minska den oro människor ofta känner för att vara tvungna att välja tidpunkt för pensionering.

Givet av vad man vet om hur utformningen av valalternativ (*choice design*) påverkar beteenden, kan man anta att ett ansökningsförfarande, som baseras på en neutral information, kan minska andelen personer som väljer att sluta att arbeta vid 65 års ålder. Tillsammans med andra likartade åtgärder kan detta vara ett effektivt sätt att inom tjänstepensionsavtalen bidra till ett längre arbetsliv utan att förändra avtalens grunder.

Ökad flexibilitet att kombinera tjänstepension och arbete

Inom vissa avtalsområden finns det begränsningar vad gäller möjligheten att uppbära tjänstepension och arbeta samtidigt. Många kan tänka sig att arbeta längre om de bättre kan kombinera arbete och pension. Uttaget av tjänstepension är i de flesta fall oåterkalleligt. Utredningen är medveten om att detta kan bero på utformningen av de kvalitativa villkoren som gäller i 58 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), IL, för att arbetsgivarens ska kunna göra avdrag för pensionsavsättningar. En särskild utredare har i uppdrag att kartlägga graden av konkurrensneutralitet i skattereglerna och de civilrättsliga reglerna för olika former av tjänstepensionssparande och föreslå hur reglerna kan göras mer neutrala (dir. 2012:22). Utredaren ska också göra en fullständig inventering av regler och praxis som gäller tjänstepension i syfte att identifiera i vilka avseenden regelsystemet är dels ofullständigt och oklart, dels onödigt betungande, samt lämna förslag till förändringar av reglerna. Utredaren ska särskilt granska 28 och 58 kap. IL. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2014. Som framgår av kapitel 17 föreslår Pensionsåldersutredningen att åldersregeln i bestämmelserna i 58 kap. 10 och 24 §§ IL ska höjas. Pensionsåldersutredningen bedömer också att det finns anledning att ompröva och eventuell anpassa ytterligare bestämmelser i 28 och 58 kap. IL.

I några avtal finns en högsta ålder för första uttag av tjänstepension vilket skapar ekonomiska incitament att minska arbetets omfattning alternativt sluta arbeta vid den åldern.

Frågan är om tjänstepensionerna i dessa avseende kunde göras mer lika den allmänna pensionen. I det allmänna pensionsystemet finns full flexibilitet att kombinera arbete och pensionsuttag. Den som kan och vill arbeta exempelvis deltid efter pensioneringen kan göra det.

För de privat anställda tjänstemän som lämnar arbetslivet vid 62 års ålder jämnas den resterande premien ut över hela försäkringskollektivet. Denna regel utgör ett hinder för att utvidga möjligheterna att kombinera arbete med tjänstepension. Frågan är om inte bestämmelserna om kollektivt utbetalda premier, trots betydande svårigheter, kan modifieras i syfte att skapa flexiblare möjligheter för arbete och pension.

Flexiblare regler för arbete efter pensionering medför en viss risk att fler äldre tar ut sin pension tidigare och minskar sitt arbets-

utbud. Det ska då vägas mot den antagligen större risken att många äldre, som vill arbeta efter pensioneringen, avstår på grund av reglerna i tjänstepensionerna.

Reducerad arbetstid de sista åren före pensionering

Inom vissa förmånsbaserade tjänstepensionsavtal är det oförmånligt ur tjänstepensionssynpunkt att minska arbetstiden under åren närmast före pensioneringen, eftersom förmånen baseras på de sista lönerna. Reglerna för premieberäkning i de förmånsbestämda systemen skapar även svårigheter för bl.a. dem som skulle behöva byta till ett mindre krävande jobb, eftersom en ny arbetsgivare ofta tvingas ta över höga premieinbetalningar. I stället för att trappa ned ökar risken att man slutar i förtid helt och hållet. Möjligheter till en nedtrappning av arbetstiden kan bidra till ett längre arbetsliv och ökad livskvalitet bland äldre.

På några avtalsområden finns specialbestämmelser som minskar problemen. Frågan är om sådana regler som underlättar för personer att byta arbetsuppgifter till mindre krävande eller trappa ned arbetstiden kan bli normalmodellen för de flesta avtal och om informationen kan ökas om dessa alternativ.

Pensionsrätt efter 65

I de flesta tjänstepensioner finns det vanligen ingen möjlighet att tjäna in pensionsrätt efter 65 års ålder. Pensionen höjs dock om uttaget skjuts upp. I vissa fall kan dock särskilda avtal träffas mellan arbetsgivare och arbetstagararen om att premieinbetalningar ska fortsätta betalas in efter 65.

Det finns stöd i forskningen att ekonomiska incitament vid sidan av pensionsregler och normer spelar en viktig roll för valet mellan att arbeta och gå i pension. Ett viktigt inslag i pensionsreformen var att göra det mer ekonomiskt lönsamt att fortsätta att arbeta. Samtidigt är det viktigt att beakta att slopade tjänstepensionspremier vid 65 års ålder kan minska arbetsgivarens kostnader och positivt påverka efterfrågan på äldre arbetskraft.

Frågan är om det, i stället för möjligheter till särskilda överenskommelser i enskilda fall, i fler avtal kunde införas generella och enkla regler för den som vill arbeta längre att ansöka om att

premierna fortsätter att betalas. Det är också viktigt att informationen om sådana alternativ kan göras tydligare.

Successivt sänkta premier för äldre anställda i de förmånsbestämda tjänstepensionerna

Pensionspremierna för förmånsbestämda tjänstepensioner är vid en normal löneutveckling ofta progressiva i förhållande till den anställdes ålder och lön. Det innebär att lönekostnaderna kan vara betydande för en arbetsgivare som har relativt många äldre, välbetalda anställda. De högre lönekostnaderna kan ge arbetsgivare incitament att erbjuda äldre anställda tidig pension för att ersätta dem med yngre.

Typfallsberäkningar i delbetänkandet och underlagsrapporten visar som nämnts att arbetsgivarens incitament att erbjuda en anställd tjänstepension ökar dramatiskt vid vissa bestämda åldersgränser.

De förmånsbestämda tjänstepensionerna utgör långsiktiga avtal mellan arbetsgivare och anställda. Premien för äldre är beroende på en rad individuella faktorer, som den sammanlagda pensionstillgången, tjänstetiden, de senaste lönerna och hur många år det är kvar till den "normala" pensionsåldern. Ju senare en lönehöjning kommer, desto högre belopp måste betalas för att finansiera den på förhand bestämda pensionsnivån.

De åldersberoende premierna i de förmånsbestämda tjänstepensionerna är inte lika enkla att förändra som exempelvis information, automatisk pensionering osv. Alternativet att låta yngre betala något högre premier för att reducera de äldres premier möter flera problem. Det kan uppfattas orättvist att yngre ska betala för att äldre ska få billigare premier om lönen höjs. De förmånsbestämda pensionerna avvecklas i flera system, och det kan uppfattas orimligt att omfördela mellan förmånsbestämda äldre avtal och premiebestämda avtal. Det kan finnas åtskilliga andra juridiska, tekniska och administrativa komplikationer.

Samtidigt innebär det betydande ekonomiska fördelar för yngre anställda om färre äldre pensionerar sig tidigt. Det förbättrar det allmänna pensionssystemets finansiella ställning och ökar resurserna i välfärden.

Utredningen anser att olika alternativa lösningar för att minska de progressiva premierna för äldre och argumenten för och emot behöver granskas grundligt.

Förmånligare regler vid fortsatt arbete

Inom vissa avtalsområden har arbetstagarna avstått löneutrymme för att finansiera relativt generösa avtal om delpension. Det råder inte någon enighet i forskningen om delpensionslösningar bidrar till att öka antalet arbetade timmar bland äldre. Några utvärderingar av de avtalade delpensionerna har inte genomförts. Delpension har mindre konsekvenser för den allmänna ålderspensionen för höginkomsttagare på grund av intjänandetaket. Dessa individer har ett högre arbetskraftsdeltagande i högre åldrar. Det är rimligt att anta att majoriteten av de flesta höginkomsttagare skulle ha fortsatt att arbeta heltid i frånvaro av delpensionsförmånen.

Utredningen bedömer att för- och nackdelar med deltidsarbete för äldre arbetstagare är bristfälligt belysta. Frågan är dock om det skulle vara möjligt att ersätta delpensionsavtal med t.ex. generösare omställningsvillkor, förmånligare regler vid fortsatt arbete samt minskade konsekvenser för tjänstepensioner av arbetstidsförkortning under de sista åren innan pensioneringen

Den offentliga sektorns tjänstepensioner

Utredningens analysbetänkande har visat att den offentliga sektorn har relativt generösa regler för tidig pensionering och att sektorn har en jämförelsevis hög andel anställda som pensioneras tidigt.

Både inom det statliga och kommunala området finns avtalade möjligheter för äldre att minska sin arbetstid och erhålla en delpension, om arbetsgivaren godkänner detta. Inom det statliga avtalet behåller delpensionären full pensionsrätt vid 65 års ålder, dvs. som om man hade arbetat utan arbetstidsförkortning. Det finns inga vetenskapliga studier som visar att sådana delpensionsavtal ökar de äldres arbetsutbud.

Anställda inom staten som är minst 61 år kan enligt Trygghetsavtalet beviljas pensionsersättning vid risk för friställning, eller om en annan person därmed kan behålla sin anställning. Ett liknande avtal finns för anställda i kommuner och landsting. Ersättningarna

utgår ofta utan att det ställs krav på den enskilde att söka arbete. Ersättningarna minskas om man får en arbetsinkomst.

Tidigare undersökningar har visat att en ökande andel statligt anställda lämnar arbetslivet tidigt med pension.³ Andelen statligt anställda som efter utträdet från arbetslivet fick sin försörjning tryggad via avtalade förmåner var större än motsvarande andel inom övriga sektorer. Vid t.ex. 64 års ålder var avtalad pension den största inkomstkällan för cirka 76 procent av de tidigare statligt anställda männen. Utredningens analyser visar att det framför allt är anställda inom offentlig sektor som lämnar arbetsmarknaden före 61 års ålder.

Utredningen anser att det är en fel signal att den skattefinansierade sektorn har generösa avtal för och tillämpning vid tidig pensionering, samtidigt som politiken eftersträvar ett längre arbetsliv. Den offentliga sektorn går ofta före i sina avtal, exempelvis genom att ordna bra villkor för anställda med barn. En fråga för fortsatta samtal om tjänstepensionerna är om den skattefinansierade sektorn också kan gå före genom att söka nå överenskommelser om förändrade avtal som i högre grad underlättar och stimulerar ett längre arbetsliv, och i mindre grad stimulerar till tidiga permanenta utträden från arbetslivet.

9.5.2 Justeringar via skattelagstiftningen

I dag är det mera en regel än ett undantag att tjänstepensionen senast betalas ut från att den anställde fyller 65 år. Utredningens förhoppning är att de föreslagna samtalen med arbetsmarknadens parter och övriga förslag i detta betänkande sammantaget leder till sådana justeringar i gällande tjänstepensionssystem som underlättar ett mer flexibelt och längre arbetsliv. Skulle det emellertid visa sig att varken samtalen eller de föreslagna åtgärderna leder till ökad flexibilitet för de anställda bör det enligt utredningen övervägas ytterligare åtgärder. Utredningen anser att det i första hand bör prövas om inte de kvalitativa villkor i inkomstskattelagen som gäller för att arbetsgivaren ska kunna göra avdrag för pensionsavsättningar kan göras ännu mer ändamålsenliga än vad som föreslås i detta betänkande. Utredningen föreslår i kapitel 17 att åldersgränsen 55 år ska höjas till 62 år.

³ Kjell Nyman, Lizbeth Valck: Tidiga pensionsavgångar från statliga myndigheter. ESS rapport 2006:1.

I första hand bör det prövas om det i 28 och 58 kap. IL kan införas villkor som dels öppnar för en flexibel pensionsålder i berörda avtal, dels ger den anställda möjligheten att minska sitt pensionsuttag eller göra uppehåll i detta.

10 Ökade informationsinsatser

Utredningens bedömning: Ökade resurser bör användas för att långsiktigt utveckla och förstärka informationen som riktas till personer som börjar närma sig den ålder då det förväntas att man ska gå i pension. En ny Internetportal bör byggas upp som kan bli den centrala punkten för information om längre arbetsliv och pensionering. Pensionsmyndighetens informationsuppdrag bör utvidgas bl.a. med att återkommande följa upp medborgarnas kunskaper om pensionssystemet och fördelarna med ett längre arbetsliv. Minpension.se bör utvecklas så att äldre kan beräkna hur de disponibla inkomsterna förändras i närtid och över längre tid vid olika val beträffande pensionering och fortsatt arbete. IFAU bör ges särskilda uppdrag och forskningsresurser för att öka kunskaperna om hur pensionsinformation påverkar de äldres arbetsutbud.

10.1 Stora informationssatsningar

Informationen om pensionerna har flera syften.¹ Ett viktigt mål är att medborgarna ska kunna fördela sin konsumtion över livet efter sina egna önskemål. Därför behövs information om hur stor den allmänna pensionen kan beräknas bli och hur mycket man kan vänta sig i tjänstepension. Medborgarna bör förstå grunderna i den allmänna inkomstpensionen, premiepensionen och tjänstepensionen och vart man kan vända sig för att få information och råd. Blivande pensionärer ska känna till hur man söker pension och andra pensionsförmåner. Andra mål är att pensionärer i stora drag ska förstå årliga förändringarna i pensionsnivån.

¹ Se bl.a. Annika Sundén: How much do people need to know about their pensions and what do they know. Chapter 13. Pension Reform: Issues And Prospect For Non-Financial Defined Contribution. World bank 2006.

Omvandlingen av pensionssystemet från förmånsbestämda till avgiftsbestämda pensioner flyttar över ett ökat ansvar på den enskilda för att pensionen ska bli rimlig och att risker i möjligaste mån minskas. Det ställer ökade krav på den information som myndigheter och andra ska ge medborgarna. Men ju mer komplicerade pensionssystemen blir vad gäller möjligheterna att påverka genom olika val, och ju fler val som ska göras vad gäller arbete, sparande, placeringar m.m., desto mer besvärligt och tidskrävande är det för medborgarna att bygga upp en tillräcklig kunskap.

Sverige anses i internationellt perspektiv ha en ambitiös informationsverksamhet om pensioner. Informationen ges av myndigheter, arbetsgivare, fackliga organisationer, pensionsförvaltare, banker, försäkringsbolag m.fl.

Pensionsmyndighetens informationsuppdrag är brett. Myndigheten ska inte bara informera om den allmänna pensionen och närliggande förmåner. Den ska dessutom ge medborgarna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den, dvs. inklusive tjänstepensioner och privat pensionssparande. Ett viktigt mål är att alla ska få mer fullständiga prognoser över framtida pensioner. Myndigheten ska vidare skicka ut pensionsbesked med information om bl.a. den samlade pensionsbehållningen.

Pensionsmyndigheten bedriver en omfattande informationsverksamhet. Information lämnas via telefon och brev av kundservice, genom besök på servicekontoren och vid särskilda informationsmöten. På myndighetens webbplats och i trycksaker finns fakta och underlag. Frågor kan också ställas direkt på servicekontoren. Den som behöver kan boka en informatör för ett föredrag exempelvis på arbetsplatsen. Myndigheten arrangerar också informationsmöten för blivande pensionärer.

Varje år skickar Pensionsmyndigheten ut 6,5 miljoner orange kuvert med årsbesked om den allmänna pensionen till alla arbetstagare som tjänat in till svensk pension samt till pensionärer födda 1938 och senare. Myndigheten genomför också årliga informationskampanjer för att få fler att göra en prognos för hela pensionen.

På webbplatsen minpension.se kan medborgarna få en mer fullständig pensionsprognos. Denna informationsresurs drivs och utvecklas av Min Pension i Sverige AB som är ett dotterbolag till Sveriges Försäkringsförbund. Minpension.se finansieras gemensamt av staten och pensionsbolagen. Uppgifterna om den allmänna pensionen hämtas från Pensionsmyndigheten, medan uppgifter om

tjänstepensioner och privata pensionssparande hämtas in från de pensionsinstitut som är anslutna. För närvarande ingår cirka 98 procent av det totala pensionskapitalet i underlaget till minpension.se. Den kvarvarande delen är huvudsakligen de kommunala tjänstepensionerna. Antalet registrerade användare på minpension.se har ökat från 2010 till 2012 från 1 miljon till 1,7 miljoner personer. Tjänsten ger möjlighet att laborera med skilda pensionsåldrar och se hur de påverkar den totala pensionen.

I myndighetens webbaserade Pensionslabb kan man se hur olika livsval och livshändelser påverkar den framtida pensionen. Genom typexempel illustreras hur pensionen påverkas av längre uppehåll i arbetet, några års längre arbete, arbetslöshet osv.

Arbetsmarknadens parter bedriver också de en omfattande informationsverksamhet om pensioner. Parterna och medlemsförbund m.fl. anordnar utbildning, seminarier och sprider digital och tryckt information om både allmänna och avtalade pensioner. De verkar bl.a. för att sprida kunskaper om hur man aktivt kan välja förvaltare av sitt pensionssparande och bevaka sina förvaltningsavgifter.

De stora pensionsförvaltarna Alecta, KPA, SPV, AMF m.fl. tillhandahåller omfattande information om grunderna för tjänstepensionerna, alternativ i förvaltningen och hur pensionen kan tas ut. Årliga pensionsbesked skickas ut av flertalet förvaltare. Vanligen ingår pensionsprognoser i dessa pensionsbesked. Informationen ges också via hemsidor och faktablad riktade till pensionssparare och pensionärer. Pensionsbolagens information regleras bl.a. i EU-direktiv och författningar från Finansinspektionen.

Med de nya premiebestämda tjänstepensionerna kan arbetstagarna välja var man vill placera hela eller delar av sitt pensionsparande. Förvaltningen av och informationen om pensionsvalen handhas på flera avtalsområden av särskilda valcentraler, som exempelvis Fora, Collectum, Electum och Pensionsvalet.

De stora bankerna och försäkringsbolagen har en omfattande informationsverksamhet på hemsidor, trycksaker, personlig rådgivning och informationsmöten. En stor del av informationsverksamheten utgör del av försäljningen. Den omfattar allt från olika sparalternativ till hur allmänna och avtalade pensioner kan kompletteras med privat pensionssparande. De flesta skickar också ut årliga pensionsbesked.

Konsumenternas försäkringsbyrå ger ut detaljerade jämförelser av olika valbara fondalternativ, och liknande information finns från

privata aktörer på finansmarknaden. Svensk försäkring ger rekommendationer om vilken information som livbolagen ska ha i sina faktablad för traditionella livförsäkringsprodukter och fondförsäkringsprodukter. Detta kompletterar Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd.

10.2 Resultaten av informationsverksamheten

Pensionsmyndigheten gör regelbundet olika uppföljningar av resultaten av informationsverksamheten. I myndighetens årsredovisning konstateras att de flesta ”kunder” är nöjda och att de får den hjälp de behöver vid olika kontakter.² Myndigheten besvarar årligen cirka 845 000 telefonsamtal, 124 000 brev och besöks av cirka 220 000 personer på servicekontoren. Ungefär 26 000 personer deltar vid informationsmöten.

I eftermätningarna av orange kuvert följer myndigheten upp mottagande, läsning och förståelse av innehållet. Undersökningen som baseras på telefonintervjuer omfattar både pensionärer och icke-pensionärer. Resultaten visar att nästan alla pensionärer vet att de har fått ett orange kuvert och nio av tio öppnar kuvertet. Bland icke-pensionärer är det drygt nio av tio säger sig ha fått kuvertet och åtta av tio som fått det öppnar det. Av dem som har öppnat kuvertet har nio av tio också läst något i det. Två av tre upplever att innehållet är lätt att förstå. Andelen som tycker att innehållet är svårt att förstå har sjunkit de senaste åren och ligger nu på 10 procent. En av fyra nya pensionssparare som öppnade det orange kuvertet har läst informationsfoldern om möjligheten att välja fonder. Fyra av tio nya pensionssparare av dem som har läst foldern säger att den ökat deras kunskaper om att välja fonder.

Några systematiska uppföljningar som visar nyttan eller effekterna av användningen av minpension.se görs inte. Som nämnts finns dock vissa basuppgifter, exempelvis om hur många användare det finns, hur ofta man använder websidan och hur nöjd man är med den service som erbjuds där.

Kännedom om och förtroende för det samlade pensionssystemet mäts regelbundet. Numera genomförs dock inte regelbundna uppföljningar av allmänhetens kunskaper om det allmänna pensionssystemet. Den senaste uppföljningen från dåvarande Premiepensionsmyndigheten och Försäkringskassan gjordes 2009

² Årsredovisning 2011. Pensionsmyndigheten.

och visade att kunskaperna om pensionssystemet överlag var dåliga.³ Inspektionen för Socialförsäkringen har vid årsskiftet 2012/2013 genomfört en uppföljning av samma undersökning.⁴ Resultaten visade att det inte har skett några nämnvärda förändringar i kunskapsläget sedan undersökningen gjordes 2009. Det har till och med skett en viss försämring av kunskaperna. Bara var fjärde tillfrågad person säger att de mycket eller ganska väl känner till den allmänna pensionen och vad den innebär. Denna andel har sjunkit kraftigt under de senaste åren. Endast sex av tio vet att det är från staten som den allmänna pensionen kommer. Bara fyra av tio känner till att premiepensionen ingår i den allmänna pensionen och var tredje svensk tror att alla i samhället får garantipension.

Det är dock ganska väl känt bland allmänheten att man kan ta ut en mindre del av den allmänna pensionen och att man kan fortsätta att arbeta även efter det att man börjat ta ut sin allmänna pension. Det gäller även kunskaperna om att den allmänna pensionen påverkas positivt om man väntar med att ta ut pensionen och arbetar längre.

Pensionsinformationen har utvärderats vid flera tillfällen de senaste åren. En särskild utredning redovisades 2009 om hur pensionsinformationen kunde förbättras.⁵ Några av de problem som utredningen identifierade var:

- Medborgarna får pensionsinformation från olika aktörer utformad på olika sätt.
- Informationen är ofullständig.
- Informationen förmedlas efter olika principer.

Utredningen lämnade förslag till en rad åtgärder, varav flera redan har eller är på väg att införas. Det viktigaste var att uppgifterna om och prognoserna för allmän pension och tjänstepension borde bli i det närmaste fullständig på minpension.se. Prognosen i orange kuvert om den allmänna pensionen borde kompletteras med en sammanfattande prognos av total förväntad tjänstepension. Samma informationsprinciper borde användas såväl av myndigheter, valcentraler, försäkrings- och fondbolag som av minpension.se.

³ PPM och Försäkringskassan: Kunskaps- och Måluppfyllelsemetning 2009.

⁴ Inspektionen för Socialförsäkringen (2013): Kunskapsmätning 2012. Kartläggning av pensionspararnas kunskaper om det allmänna pensionssystemet. Arbetsrapport 2013-1.

⁵ Pensionsmyndighetsutredningen (2009): Bättre pensionsinformation!

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har på regeringens uppdrag analyserat vilken information äldre behöver för att ta tillvara sina intressen inom pensionsområdet.⁶ Utredningen lyfte fram allmänhetens egen syn och uppfattning om behov av kunskaper och information. Rapporten konstaterar att det är särskilt komplicerat att informera om avgiftsbestämda pensionssystem eftersom ingen med säkerhet kan säga vad varje person kommer att få i pension. Dessutom har de flesta pensioner från olika system med unika regler och egenskaper.

Undersökningsresultaten visar bl.a. att de flesta förstår att arbetsinsats och lönenivå har stor betydelse för pensionsnivån. Men många anser att de ställs inför mycket svåra val i pensionssystemet. Många medborgare upplever att de saknar den information och den kunskap som de behöver för att kunna fatta bra pensionsbeslut.

Inspektionen för socialförsäkringen rekommenderar att informationen bör anpassas till olika gruppers förutsättningar och behov. För detta ändamål har Pensionsmyndigheten tagit fram en kundsegmenteringsmodell som ska börja tillämpas under 2013. Medborgarna vill ha både översiktlig och fördjupad information. Informationen behöver utformas och riktas till särskilda tillfällen, som exempelvis inför planeringen av när man ska byta arbete eller sluta att arbeta. Framför allt behövs en samlad information om alla pensioner man sparar till.

Pensionsmyndigheten har i regleringsbrevet för 2012 fått i uppdrag att bl.a. redovisa utvecklingen av pensionsbranschens och Pensionsmyndighetens arbete med att samla individuell pensionsinformation på minpension.se. Myndigheten lämnade en delrapport i november 2012. Där konstateras att informationsleveranserna till minpension.se har fortsatt att öka. De största kvarvarande förbättringsområdena för att få en heltäckande och fullgod pensionsinformation finns inom det kommunala avtalsområdet samt genom att ytterligare öka kvaliteten och detaljnivån. Arbetsprocessen med att ta fram ett förslag till prognosstandard närmar sig sitt slut. Myndigheten har identifierat två målgrupper som kan vara särskilt viktiga att nå med pensionsinformation, bl.a. personer mellan 55 - 64 som bör nås med budskapet att göra en prognos för hela pensionen.

⁶ Enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation. Inspektionen för socialförsäkringen. Rapport 2012:12.

10.3 Hur påverkar informationen arbetsutbud och pensionering

I Sverige finns såvitt känt inga vetenskapliga undersökningar av hur informationen om pensioner, skatteregler m.m. kan påverka de äldres arbetsutbud och pensionsbeteende. I andra länder, framför allt i USA, finns dock flera studier som pekar på att informationen kan ha stor betydelse för de äldres beslut om att fortsätta arbeta eller gå i pension.

I ett experiment har amerikanska forskare undersökt om man med ganska enkel information kan påverka äldre att fortsätta att arbeta.⁷ Studien omfattar 2 483 förvärvsarbetande personer, de flesta i åldern 60–65 år. Experimentgruppen fick extra information om pensionssystemet i USA och kontrollgruppen fick ingen. Informationen gavs både i en broschyr och genom en web-handledning. Den fokuserade på tre frågor, information om den ökade livslängden och vad det betyder för pensionerna, förhållandet mellan pensionsålder och levnadsstandard och hur avräkningsreglerna fungerar. Web-handledningen var skraddarsydd till varje persons förhållanden baserad på bl.a. pensionsdata.

Efter drygt ett år följde forskarna upp effekterna genom en intervju. Arbetskraftsdeltagandet ökade redan efter denna måttliga informationsinsats. Arbetskraftsdeltagandet ökade i undersökningsgruppen med 4,4 procent, mest för kvinnor med 7,2 procent. Förklaringen förefaller vara att informationen förbättrade kunskaperna om fördelarna med att arbeta längre.

PUFFA ÅT RÄTT HÅLL

Daniel Kahneman fick Riksbankens pris i ekonomi till Nobels minne 2002 för sin och Amos Tverskys forskning som bl.a. visade att ekonomiska beslut inte bara påverkas av rationella val utan i hög grad av hur olika valalternativ beskrivs (*framing effects*). I sitt klassiska experiment 1981 visade de att individer väljer den behandling för en livsfarlig sjukdom som räddar flest liv framför en behandling som minskar antalet förlorade liv.

Beteendeeconomisk forskning sedan dess har visat att människor är orationella och ofta fattar beslut som de ångrar längre fram. Individer är känsliga för förluster och påverkas dessutom av omständigheterna när besluten fattas. Människor undviker val där effekterna beskrivs som

⁷ Jeffrey B. Liebman, Erzo F.P. Luttmer, NBER Would People Behave Differently If They Better Understood Social Security? Evidence From a Field Experiment.

förluster men väljer samma alternativ om resultaten beskrivs som en vinst. Små men säkra vinster föredras framför stora vinster som har en lägre sannolikhet att inträffa. Snabba intuitiva tumregler ersätter ofta långsammare eftertänksamma analyser även vid viktiga beslut. Dessa egenskaper är systematiska och kan kartläggas.

Richard Thaler och Cass Sunstein förordar därför i sin uppmärksammade och inflytelserika bok *Nudge* från 2008 att det är statens uppgift att minska risken att personer fattar beslut som minskar deras framtida välbefinnande (*libertarian paternalism*). Thaler och Sunstein visar hur man genom att variera ”valarkitekturen” kan åstadkomma enorma skillnader i beteende utan att begränsa människors valmöjligheter. Ställer man exempelvis grönsakerna längst fram i skolmatsalen äter barnen mer grönsaker. Forskarna hävdar att det är oundvikligt att valdesign påverkar beteenden, då är det viktigt att påverka besluten så att välbefinnandet ökar. I vart fall är det nödvändigt att grundligt analysera åt vilket håll nuvarande valdesign knuffar de enskildas beslut.

En central fråga är om utformningen av informationen om pensionsalternativen (*framing*) kan styra pensioneringsbesluten. I ett experiment har forskare undersökt hur mycket benägenheten att pensionera sig tidigt respektive senare kan påverkas beroende på hur man beskriver valalternativen.⁸ Tio randomiserade behandlingsgrupper bestående av sammanlagt 3 000 försökspersoner fick via en webbenkät läsa varierade beskrivningar av valalternativen och sedan svara på frågan när de själva planerade att pensionera sig. Sådana frågor om planerad pension har ett starkt samband med när äldre faktiskt pensionerar sig.

De faktorer som varierar i utformningen av informationen är ord som förknippas med konsumtion eller investering, om man beskriver effekterna som vinster eller förluster samt vilken ålder man använder som jämförelsepunkt.

Resultaten visar att den förväntade pensioneringstidpunkten inte bara är ett rationellt val utan i hög grad styrs av hur myndigheter och pensionsförvaltare utformar sin information om valalternativen. Information som innehåller beräkningar av hur länge man behöver leva för att tjäna på att arbeta längre (*break-even* ålder) har en stark effekt och uppmuntrar en tidig pensionering. Användningen av ord som förknippas med ekonomiska fördelar respektive en jämförelsepunkt på 70 år påverkar äldre att skjuta upp

⁸ Jeffrey R. Brown, Arie Kapteyn, Olivia S. Mitchell, RAND: Framing Effects and Expected Social Security Claiming Behavior.

pensioneringen. Forskarna drar slutsatsen av den vanliga metoden i USA under årtionden att använda *break-even* beräkningar kan ha påverkat generationer av äldre att pensionera sig tidigare än vad man skulle ha gjort med en mer neutral information.

Det engelska social- och arbetsmarknadsdepartementet har låtit experter sammanfatta hur bl.a. informationen skulle kunna utformas bättre för att stimulera till ett längre arbetsliv.⁹ I rapporten konstateras att de flesta äldre inte fattar aktiva beslut om pensioneringen och söker inte heller information om vad olika alternativ kan innebära. Över lag behöver informationen i högre grad anpassas till olika gruppers förutsättningar och behov. Segmenterad information är avsevärt effektivare än generell översiktlig information som ges alla medborgare. Den information som riktas till äldre som står inför pensionsbeslutet är mycket effektivare än den information som personer själv ska leta upp på Internet eller i broschyrer.

Hur pensionsvalen utformas spelar en stor roll liksom hur personer i omgivningen väljer. Forskarna framhåller att det kanske viktigaste för att påverka utträdet är hur lagstiftare, myndigheter och pensionsbolag konstruerar och informerar om valalternativen (*choice architecture*). Det val som tydligast lyfts fram, som exempelvis att det är normalt att ta ut tjänstepensionen vid 65 års ålder, slår igenom kraftigt jämfört med alternativa val som att skjuta upp uttaget.

10.4 Åtgärder för bättre pensionsinformation

En mer effektiv och riktad information kan bidra till att de äldre som kan och vill arbeta längre faktiskt gör det, även om de möjliga effekterna inte får överskattas. Det är för många personer ett relativt stort steg att välja att avvika från det vanliga pensionsbeteendet att lämna arbetslivet vid 65 års ålder, bland dem som inte omfattas av pensionerande åldersgränser i andra transfererings-system utan som skulle kunna arbeta vidare efter 65 år. Det betyder ofta att man arbetar vidare samtidigt som vänner och kanske makan/maken går i pension. Dessutom ska man stå emot förväntningar bland arbetskamrater och chefer om att det är dags att nu lämna arbetslivet.

⁹ Andrew Weyman, David Wainwright, Rachel O'Hara, Philip Jones, Alan Buckingham, DWP (2012): Extending working life. Behaviour change interventions.

Ett sådant beslut försvåras av att det i dag för de flesta äldre är en oöverstiglig uppgift att skaffa information om hur olika pensioneringsalternativ påverkar pensioner och disponibla inkomster i närtid och i framtiden. Det första och avgörande hindret är att de flesta äldre bara har en mycket begränsad kunskap om pensionsystemens villkor och egenskaper. Trots omfattande informationsinsatser pekar uppföljningar på att många inte tillräckligt förstår sambanden mellan intjänade inkomster och framtida pensionsnivå. De flesta saknar dessutom kunskaper om villkoren för och de ekonomiska konsekvenserna av att skjuta upp pensionen och fortsätta att arbeta, eller att kombinera partiella pensionsuttag med fortsatt deltidsarbete.

Ett annat stort hinder är att dagens informationssystem, trots många år av omfattande utvecklingsarbete, i bästa fall ger kalkyler över hur allmänna och avtalade pensioner påverkas de närmaste åren av att skjuta upp pensionsuttaget. Det har tagit utredningen månader av arbete tillsammans med olika experter att försöka räkna fram det ekonomiska utbytet av ett längre arbetsliv för stiliserade typfall, inklusive tjänstepensioner och skatter m.m. Sådana resurser står som regel inte till de äldres förfogande, så de är hänvisade till att fatta sina beslut utan relevanta underlag och i stor osäkerhet. Det är rimligt att tro att de flesta äldre i detta osäkra läge väljer att pensionera sig samtidigt som sina kamrater och kollegor, dvs. vid 65 års ålder eller tidigare.

Ett tredje hinder är att informationen i hög grad fortfarande ofta synes utformad med tanke på att man ska gå i pension vid 65 års ålder, eller tidigare. Informationsutbudet på hemsidor, i trycksaker och vid informationsmöten kännetecknas ofta av att vara "pensionsförberedande". Ordval och information om "normal pensionsålder" och referenser till 65 år som förekommer bl.a. inom de avtalade tjänstepensionerna. Det kan antas bidra till att en så stor andel äldre fortfarande pensionerar sig vid 65 år trots att den formella pensionsåldern avskaffades i det nya pensionssystemet.

Utredningen bedömer, i likhet med nyligen genomförda utvärderingar, att det finns en potential att förbättra pensionsinformationen, särskilt den som underlättar självständiga val vad gäller pensioneringstidpunkt respektive fortsatt arbetet. En del av den förstärkning av de offentliga finanserna som följer av höjda åldersgränser i det allmänna pensionssystemet bör återinvesteras i en bred och långsiktig informationssatsning.

En portal för samlad och enhetlig information

Grundläggande för att medborgarna ska kunna fatta rationella beslut om pension och förvärvsarbete är att de får tillgång till en begriplig och heltäckande information om de olika komponenterna i pensionsystemen. Som konstaterats av flera utredningar och utvärderingar är nuvarande informationsflöde splittrat och oenhetligt. Utredningen delar bedömningen att samtliga pensionsaktörer behöver försöka sträva efter att harmonisera informationsflödet. Även om all information inte kan samlas på ett ställe så bör staten sträva efter att i samarbete med andra aktörer bygga upp en gemensam portal för all pensionsinformation. Som ISF påpekat i sin rapport bör det finnas internationella erfarenheter som kan tas tillvara i ett sådant utvecklingsarbete.

Pågående arbete med att standardisera antaganden, prognoser m.m. bör därvid fördjupas och påskyndas. Det är enligt utredningen emellertid inte tillräckligt att sådana gemensamma prognoser förutsätter att den enskilde söker upp informationen. ISF:s förslag om ett gemensamt skriftligt årsbesked om den enskildes samtliga pensioner bör prövas grundligt. Ett alternativ är att göra det möjligt via en ny portal ansöka om ett samlat årsbesked.

Den gemensamma portalen bör inte enbart innehålla information och prognoser om pensioner. Portalen bör dessutom ge en bred och kvalificerad information om vilka möjligheter och villkor det finns för äldre att arbeta längre. Det gäller bl.a. anställningskydd, skatteregler, möjligheter till stöd från arbetsförmedlingen, rätten till studiestöd, utbudet av kurser m.m., anpassade till äldres önskemål osv. Därför bör andra berörda myndigheter medverka vid uppbyggnaden, som exempelvis skatteverket, arbetsförmedlingen, CSN m.fl.

Både från delar av pensionsbolagen som förvaltar tjänstepensionerna, från aktörer inom det privata pensionssparandet och från andra intressen på finansmarknaden bedrivs en tidvis energiskt informationskampanj som framhåller lyckan med att sluta att arbeta tidigt och gå i pension, särskilt om pensionssparandet förvaltas av pensionsbolagen. En ny pensionsportal bör ha i uppdrag att i fungera som motvikt till detta och tillhandahålla neutral information. Fördelarna med pensionering bör ställas mot fördelarna med att fortsätta att arbeta.

Portalen bör erbjuda grundläggande internetbaserad utbildning för att öka de enskildas finansiella kunskaper. Utbildningen ska

både bidra till vissa elementära räknekunskaper, förståelse för vissa finansiella begrepp och insikter i pensionssystemets grundläggande egenskaper. Resultaten av utbildningen bör utvärderas vetenskapligt.

Den nya portalen bör dessutom löpande ge information om hur kunskaperna utvecklas om pensionering och längre arbetsliv. Den bör ge lättillgängliga översikter av ny forskning och utredningar om exempelvis hur pensionering kan påverka livslängd, hälsa, livsstil, sociala kontakter m.m. Andra översikter kan handla om hur hälsa, kognitiva förmågor, arbetsförmåga m.m. utvecklas bland den äldre arbetskraften.

Portalen bör syfta till att bli den naturliga ingången för medborgarna där de kan söka vidare till den information och det stöd som sköts av myndigheter och andra aktörer. Portalen bör vara utåtriktad och finnas i olika sociala medier. Den bör ge medborgarna möjlighet att abonnera på relevant information, exempelvis om regeländringar, nya prognoser, information om systemändringar osv.

Pensionsmyndighetens uppdrag och nuvarande informationsarbete är värdefullt och leder till successiva förbättringar av pensionsinformationen. Utredningen anser dock att det behövs en mer ambitiös och tydligare satsning från statens sida. Enligt utredningen bör regeringen utse en samordnare för samlad och enhetlig information om längre arbetsliv och pensioner. Samordnarens uppdrag bör vara att leda utvecklingsarbetet och de förhandlingar som behövs för att bygga upp en gemensam portal. Särskilda resurser bör satsas på utveckling av portalen. I uppdraget till samordnaren bör ingå att överväga hur informationsportalen ska organiseras och drivas framöver.

Pensionsmyndighetens informationsuppdrag

Utredningen anser att Pensionsmyndigheten bör ges ett utvidgat informationsuppdrag och ökade resurser till information. Insatserna för att ge medborgarna grundläggande kunskaper om pensionssystemets villkor och egenskaper bör förstärkas. Myndigheten bör identifiera de viktigaste villkoren och egenskaperna i pensionssystemet och i reglerna som påverkar fortsatt arbete som medborgarna i allmänhet bör känna till. Med utgångspunkt från denna analys och den segmentering av informationsbehoven som myn-

digheten i år påbörjar bör myndigheten tillsammans med experter utforma information som riktas till olika grupper.

Som nämnts tidigare fattar de allra flesta äldre inte aktiva beslut om när de ska sluta att arbeta och pensionera sig. De reagerar i stället ganska passivt på de valalternativ som arbetsgivare, myndigheter, fackliga organisationer, pensionsförvaltare m.fl. ställer dem inför. Det kan vara en viktig faktor till att de äldres arbetsutbud och pensionsbeteende inte anpassas till deras bättre förutsättningar och ökad intresse att arbeta längre.

I Pensionsmyndighetens uppdrag bör därför tydligt ingå att öka medborgarnas insikter om och förståelse för att man måste arbeta längre när vi lever längre för att pensionerna ska bli tillräckliga. Det bör också bli tydligare att pensionsnivåerna för många äldre kan komma att bli alltför låga under senare pensionärsår om man tar ut pensionen som vanligt vid 65 års ålder.

Pensionsmyndigheten bör i framtiden i högre grad lämna information som är neutral i avseende på valet mellan pensionering och fortsatt arbete. Den traditionella pensionsförberedande informationen bör därför successivt avvecklas och ersättas av en mer allsidig information om "Pension och/eller fortsatt arbete". I digital och tryck information, vid pensionsförberedande möten osv. bör informationen om villkoren vid fortsatt arbete ges ungefär samma utrymme som pensionsfakta. Bilden av pension som ett irreversibelt val bör ersättas av fakta och råd om hur flexibelt valet egentligen är.

Myndigheten bör vidare ges i uppdrag att regelbundet undersöka och redovisa allmänhetens kunskaper om pensionssystemen och om möjligheter och villkor ifall pensionsuttaget skjuts upp och arbetslivet förlängs. I uppföljningen bör ingå att jämföra äldres föreställningar om sin ersättningsnivå med aktuella prognoser, för både allmänna och avtalade pensioner. Särskilt viktigt är det att undersöka detta för personer med lägre pensionsförmögenheter. Kunskapsmätningarna bör användas för att löpande förbättra informationsarbetet.

I takt med att den nya informationsportalen om pension och längre arbetsliv kan tas i bruk bör en allt större del av myndighetens information speglas i portalen.

Minpension.se

Minpension.se har utvecklats betydligt under senare år och såväl antalet användare som antalet beräkningar har ökat påtagligt. Det visar på vikten av en allsidig och lättillgänglig stödfunktion för allmänheten om pensionerna. Det viktigaste målet är enligt utredningen att minpension.se skyndsamt ska kunna visa sammanfattande prognoser över den totala pensionen för samtliga personer 40 år och äldre. Rimliga och fullständiga pensionsprognoser inklusive av disponibel inkomst är nödvändiga för att äldre ska kunna fatta bra beslut om pensionering respektive att sluta att arbeta.

Utredningen anser dock att det inte är tillräckligt att minpension.se visar pensionsnivåerna under de närmaste åren vid olika antaganden om pensioneringstidpunkt m.m. Vad äldre behöver inför sitt beslut om pension och/eller fortsatt arbete är beräkningar som visar hur *den disponibla inkomsten* jämfört med nuvarande inkomster, inklusive bl.a. effekterna av skatter, utvecklas i närtid och under resten av pensionärsåren vid olika antaganden om uttag av pension respektive arbetsinkomster. Pensionsmyndigheten bör ges i uppdrag att tillsammans med övriga deltagare i minpension.se och Skatteverket utveckla beräkningsförmågan så att de äldre tydligt och enkelt kan se hur den totala pensionen förändras under resten av livet vid olika pensionsåldrar, och på så vis enklare kunna fatta beslut - åtminstone ur ett privatekonomiskt perspektiv - om vilken pensionsålder som är lämplig i det individuella fallet.

Forskning till grund för informationsarbetet

Utredningen anser att informationsverksamheten om pensionering och arbete i högre grad bör grundas på kunskaper. Särskilda resurser bör därför avsättas för en långsiktig forskningsverksamhet om pensionsinformationens effekter på arbetsutbudet. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk forskning (IFAU) bör ges i uppdrag att genomföra ett antal studier vad gäller de äldres pensionsbeslut.

En studie med experimentdesign bör undersöka om effektivare och riktad information till äldre som står inför sitt pensionsbeslut kan öka arbetsutbudet. Frågan är om de positiva resultat som visats

i tidigare nämnda amerikanska undersökning kan upprepas i Sverige.

Ytterligare en studie bör genomföras där man systematiskt granskar om nuvarande pensionsinformation från myndigheter och andra aktörer påverkar äldre att gå i tidig pension. Den beteendekonomiska forskningen, psykologisk forskning och informationsforskning har under senare år visat hur beteenden i hög grad påverkas av hur olika val utformas i informationen (*choice architecture*).¹⁰ Särskilt vid komplexa beslut förenklar människor sina valstrategier och påverkas mycket av utformningen av alternativen. Flera studier har visat att både privata investeringar och pensionsbeslut kan påverkas kraftigt av valdesign.

Utredningen anser att IFAU bör ges i uppdrag att tillsammans med en brett sammansatt forskargrupp granska hur informationen om den allmänna pensionen och avtalade tjänstepensioner genom sin valdesign kan antas påverka de äldres pensionsbeslut. Med utgångspunkt från denna analys bör forskargruppen utforma förslag till hur valalternativen bör utformas för att stimulera till ett ökat arbetsutbud. I detta analysarbete bör olika experiment prövas för att mäta hur effektiv valdesign är för att påverka pensioneringsbeslutet.

Slutligen bör en särskild forskargrupp ges i uppdrag att utvärdera användningen av och nyttan med informationssatsningar vad gäller pension och/eller längre arbetsliv, dvs. om medborgarnas kunskaper ökar och om detta påverkar besluten. Uppdraget bör avse såväl Pensionsmyndighetens informationsverksamhet, minpension.se och framöver resultaten av en ny gemensam informationsportal. I detta arbete bör särskild vikt läggas på att undersöka om informationen bidrar till ökad kunskap om pensionsystemet respektive villkoren vid ett fortsatt arbete. Utvärderingen bör också visa om informationen påverkar pensionsbeslut och arbetsutbud.

¹⁰ Se bl.a. Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, John P. Balz: Choice Architecture.

11 Riktåldern för pension

11.1 Riktåldern för pension – ett icke-valsalternativ för pensioneringstidpunkt

Utredningens förslag: Reglerna om det nya åldersbegreppet – riktålder för pension – ska införas i 2 kap. socialförsäkringsbalken. Utredningen föreslår att bestämmelserna om riktåldern för pension införs i två nya paragrafer, 2 kap. 10 a och b §§ SFB. I bestämmelserna ska framgå att förmåner som anges i SFB knyts till en riktålder för pension som beräknas varje år och som tillämpas fjärde året efter beräkningsåret. Vidare ska framgå att riktåldern för pension beräknas på följande sätt.

Till bastalet 65 ska läggas $2/3$ av differensen mellan den återstående medellivslängden för befolkningen i Sverige under en femårsperiod närmast före det år personerna fyllde 65 år för beräkningsåret och motsvarande värde för jämförelseåret 1997.

Den framräknade riktåldern ska avrundas till närmaste helår. Vidare ska det i en ny paragraf, 2 kap. 10 c §, anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om riktåldern för pension.

Ändringen och de nya bestämmelserna ska tillämpas från och med 2015.

(Bestämmelserna 2 kap. 1 och 10 a– c §§ SFB)

Utredningens skäl för förslagen

Syftet med de åtgärder som föreslås i detta betänkande är att den genomsnittliga åldern för utträdet från arbetsmarknaden framöver ska följa medellivslängdens utveckling så att människor får en tillräcklig pensionsnivå, att förtroendet för pensionssystemet säkras

och att andelen icke yrkesverksamma i förhållande till de yrkesverksamma i befolkningen utvecklas på ett uthålligt sätt.

Utredningen har i tidigare kapitel föreslagit ett antal åtgärder för att människor ska få bättre möjligheter att förlänga sitt arbetsliv. Åtgärder föreslås för att förbättra arbetsmiljön, för ökade möjligheter att bevara och utveckla kompetensen över hela arbetslivet samt för bättre information. Dessutom föreslås insatser mot åldersdiskriminering. På längre sikt bedöms dessa åtgärder ge ett måttligt positivt bidrag till en högre faktisk pensionsålder.

Utredningen bedömer att de ekonomiska drivkrafterna att arbeta längre i det allmänna pensionssystemet inklusive effekter av skatter och bidrag är ändamålsenligt utformade, med undantag för de personer som omfattas av grundskyddet. Drivkrafterna är dock inte tillräckliga. Trots vissa positiva tendenser ökar inte arbetsutbudet bland personer 60 år eller äldre i tillräcklig omfattning.

Utredningen anser att det behövs effektiva åtgärder inom pensionssystemet som redan på kort sikt leder till ett ökat arbetsutbud bland de personer som närmar sig pensionsåldern. De finansiella problemen kan annars förvärras relativt snabbt. En annan allvarlig konsekvens av en för långsam anpassning av pensionsbeteendet är en ökad risk för snabbt sjunkande pensionsnivåer och därigenom försämrat förtroende för pensionssystemet.

Sverige har en djupt rotad informell pensionsålder på 65 år. Denna pensioneringsnorm styr i hög grad enskildas val av pensioneringstidpunkt och håller tillbaka arbetskraftsdeltagandet bland de personer som närmar sig 65 års ålder. För att kunna ändra detta förhållande på kort sikt behövs legala åtgärder inom ramen för pensionssystemet.

Utredningen anser att människor även i framtiden ska kunna ha stor frihet att välja vid vilken ålder de lämnar arbetslivet för ålderspension. Vad som saknas och som behöver tillföras systemet är ett tydligt alternativ till pensionering vid 65 års ålder. Det är nödvändigt att genom lag slå fast vilken pensionsålder som både är hållbar för samhällsekonomin utveckling och även på sikt ger godtagbara pensioner. I dag överensstämmer människors uppfattning om vad som kan anses som normal pensionsålder med lagstiftarens. Utredningens genomgång visar att det finns ett stort antal bestämmelser med åldersgränserna 64 och 65 år såväl i pensionssystemets olika delar som i andra avgränsande bidrags- och försäkringsystem.

Utredningen föreslår således att ett nytt åldersbegrepp införs i socialförsäkringsbalken. Det nya åldersbegreppet ska benämnas

riktålder för pension. Reglerna om det nya åldersbegreppet – riktålder för pension – ska införas i 2 kap. socialförsäkringsbalken. Bestämmelserna om riktåldern för pension införs i två nya paragrafer, 2 kap. 10 a–b §§ SFB. I bestämmelserna ska framgå att förmåner som anges i SFB knyts till en riktålder för pension. Ändringen och de nya bestämmelserna ska tillämpas från och med 2015.

Riktåldern är en ny term i det svenska språket. Utredningens tanke är att riktåldern ska fungera som ett riktmärke för de individuella pensionsbesluten. I dag får människorna förhålla sig till 65 års ålder. Individerna väljer att gå i pension före, vid eller efter 65 år.

Utredningen har även övervägt benämningen pensionsålder. Att återinföra detta begrepp i pensionssystemet skulle kunna vara ett viktigt signalvärde. Pensionsålder är ett begrepp som människor känner till och som därför kan vara lättare att kommunicera. Utredningen anser dock att införandet av begreppet pensionsålder skulle vara ett för stort avsteg från den princip av flexibilitet som karakteriserar pensionssystemet. Utredningen ser också att det finns en risk att man styr människors pensionsbeteende för hårt med begreppet pensionsålder. Andra begrepp utredningen har övervägt och avfärdat är basår för pension, normålder för pension och inriktningsålder för pension.

Utredningens avsikt med förslaget om riktåldern är att ersätta den i dag gällande pensionsnormen 65 år. För att lagstiftarens avsikter ska vara tydliga och ge effekt är det viktigt att åldersgränserna 64 och 65 år i pensionssystemet och andra näraliggande offentliga försäkringar och bidrag i möjligaste mån synkroniseras och direkt anknyts till riktåldern. Även andra näraliggande åldersgränser, som när den inkomstrelaterade ålderspensionen tidigast kan tas ut eller när man senast har rätt att stanna kvar i sin anställning, bör anpassas till riktåldern. Förslag till detta lämnas i kapitlen 12–16.

Automatisk justering av riktåldern

Av Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognoser framgår att medellivslängden kan väntas öka under en lång tid framöver. För att riktåldern även på sikt ska kunna vara ett samhällsekonomiskt hållbart alternativ för den person som funderar över en lämplig tidpunkt för pensionering behöver riktåldern justeras upp i takt med att medellivslängden ökar. Av utredningens delbetänkande

framgår att Danmark, Italien och Grekland har valt att knyta pensionsåldern till medellivslängdens utveckling. Därefter har även Nederländerna beslutat om att skriva fram pensionsåldern på motsvarande sätt.

Utredningen anser att riktåldern bör följa medellivslängdens utveckling. Frågan är om detta ska ske med automatik som exempelvis i Danmark.

Den aktuella befolkningsprognosen tyder på att det inom de närmaste åren finns ett behov av två relativt täta justeringar av riktåldern. Därefter beräknas riktåldern ändras mer sällan (se tabell 11.1). Därför kan det ifrågasättas om det finns ett behov av en automatisk justering av riktåldern.

Befolkningsprognoserna karaktäriseras emellertid av en viss försiktighet. Enligt utredningen kan det därför inte uteslutas att livslängden utvecklas snabbare än vad den gällande prognosen indikerar. Om vi får en situation som liknar den nu aktuella med fortsatt snabb ökning av medellivslängden är det viktigt att det finns en beredskap för detta så att reglerna snabbt kan anpassas till utvecklingen. Detta talar för en automatisk justering av riktåldern även i Sverige.

Nackdelen med en automatisk justering av riktåldern är att den kan minska förståelsen för systemet. Ett alternativ skulle vara att på förhand fastställa erforderliga höjningar som riksdagen beslutar om på basis av SCB:s befolkningsprognos. Risker med en sådan lösning är, enligt utredningen, att man underskattar livslängdens utveckling och att riktåldern och de övriga åldersgränserna därför höjs för långsamt. Det kan även påpekas att hittills är det inte några delar i pensionssystemet som är baserade på prognoser. Det är rimligt att detta även gäller fortsättningsvis.

Det kan även finnas farhågor om att legitimiteten för pensionssystemet minskar när viktiga förändringar sker utan den process i form av utredningar, inhämtande av remissynpunkter m.m. som normalt föregår riksdagsbeslut. Utredningen kan se en viss risk för minskad legitimitet på kort sikt. Utredningens uppfattning är dock att ett långsiktigt förtroende för pensionssystemet endast kan garanteras om nödvändiga justeringar av åldersgränserna görs i tid, vilket är fallet med automatiska justeringar.

Utredningen anser därför att en årlig automatisk justering av riktåldern bör tillämpas även i Sverige.

Riktåldern beräknas årligen

Utredningen föreslår att riktålder ska beräknas årligen med hänsyn till medellivslängdens utveckling. Närmare föreskrifter om riktåldern ska meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det behövs närmare precisering av administrativt slag och kompletterande föreskrifter om riktåldern för pension. En del frågor kan behöva fastställas som rör organisatoriska förhållandena, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Detta bör lämpligen ske genom en förordning. Beräkningarna bör kunna göras av Pensionsmyndigheten.

I nuläget verkar det som att riktåldern behöver höjas åren 2019 och 2022 och därefter år 2038. Man kan därför, med visst fog, ifrågasätta den föreslagna relativt täta beslutsfrekvensen. Som tidigare nämnts så kan det inte uteslutas att åldersgränserna i pensionsystemet i framtiden kan komma att behöva ändras med ganska täta mellanrum.

Enligt förslag från utredningen ska de nuvarande åldersgränserna i pensionssystemet följa med när riktåldern ändras. Utredningen anser därför att det behövs en viss framförhållning när åldersgränserna i pensionssystemet ändras. Det behövs en rimlig tid för anpassning för myndigheternas administration och arbetsmarknadens parter. Även enskilda behöver tid för anpassning. En anpassningstid om fyra år bedöms rimlig. Därför föreslår utredningen att riktåldern ska börja tillämpas fjärde året efter det år den beräknats.

Närmare om beräkningen av riktåldern

En viktig utgångspunkt för utredningens förslag om riktålder är att människor i takt med bättre hälsa och stigande medellivslängd behöver arbeta längre för att bidra till finansieringen av den allmänna välfärden i form av sjukvård, äldreomsorg m.m. En annan utgångspunkt är att ett längre arbetsliv krävs för att vi ska kunna upprätthålla legitimiteten och förtroendet för pensionssystemet. Pensionssystemet förutsätter i praktiken att vi senarelägger vårt utträde från arbetsmarknaden i takt med att vi lever längre. Anpassningen till den ökande medellivslängden har dock varit alltför långsam. Den gällande pensionsnormen på 65 år har sannolikt utgjort ett effektivt hinder för en sådan utveckling. I stället riskerar

vi få en situation där människor anser att pensionsnivåerna från det allmänna ålderspensionssystemet är alltför låga vid en pensionsålder som uppfattas som normal.

Riksdagen beslutade om det nya pensionssystemet 1998. De pensionsnivåer som godtogs genom beslutet var beräknade med antaganden om en återstående medellivslängd motsvarande den som gällde 1997. Utredningen har tagit fasta på detta och anser att riktåldern bör bestämmas så att vi uppnår de pensionsnivåer som ligger i linje med lagstiftarens avsikter med reformen. Utgångspunkten för en årlig beräkning av riktåldern ska därför vara den återstående medellivslängd som gällde för personer i 65 års ålder 1997.

I ålderspensionssystemet baseras beräkningen av delningstal och arvsvinster för personer som har fyllt 61 år på officiella livslängdstabeller för en femårsperiod. Utredningen anser att samma officiella livslängdstabeller som gäller vid beräkning av delningstal för personer i 65 års ålder bör användas även när riktåldern beräknas. Livslängdstablerna beräknas och redovisas årligen av SCB.

Enligt uppgifter från SCB ökar den återstående medellivslängden långsammare för de åldersgrupper som är äldre jämfört med yngre kohorter. Detta skulle kunna motivera ett byte av basår och livslängdstabell när riktåldern ändras. Skillnaderna i den återstående medellivslängdens utveckling är dock mycket små mellan de åldersgrupper som åldersmässigt befinner sig nära varandra. Exempelvis har den återstående medellivslängden för personer vid 65 års ålder ökat med 1,83 månader mellan 1997 och 2011. Motsvarande ökning för personer i 66 års ålder är 1,79 månader och för personer i 67 års ålder 1,74 månader. Mot bakgrund av dessa mycket små skillnader skulle automatiska byten av livslängdstabeller och basår både komplicera och försvåra förståelsen av riktåldersberäkningarna. Utredningen lämnar därför inte något sådant förslag. Det kan dock vara rimligt att byta livslängdstabell i en situation där riktåldern är avsevärt mycket högre än 65 år. Detta kan då göras genom ett särskilt riksdagsbeslut.

Pensionsmyndighetens beräkningar om så kallad behövlig pensionsålder visar att det är tillräckligt att arbetslivet förlängs motsvarande två tredjedelar av livslängdsökningen för att pensionsnivåerna för en åldersgrupp ska vara desamma i förhållande till slutlönen som gällde för de äldre åldersgrupperna.

Utredningen kan finna både för- och nackdelar med att det utrymme som skapas inom ramen för pensionssystemet används

till längre tid som pensionär. Det främsta argumentet mot detta är att det i framtiden mycket väl kan finnas andra områden inom den offentligt finansierade välfärden som borde prioriteras högre.

Det viktigaste argumentet för en lösning som innebär att riktåldern höjs mindre än vad medellivslängden ökar är att det faktum att vi lever längre inte självklart medför att antalet friska år ökar lika mycket. Av utredningens delbetänkande framgår att antalet friska år visserligen har ökat, men att ökningstakten har varit något långsammare jämfört med vad som gällt för medellivslängden.

Utredningen kan även konstatera att det utrymme för ökad tid som pensionär som Pensionsmyndigheten har räknat fram är en effekt av pensionssystemets konstruktion. Utredningen ser inte det som sin uppgift att ändra några av de grundläggande principerna i pensionssystemet och pensionsreformen.

Sammantaget är utredningens bedömning att resultaten från Pensionsmyndighetens kalkyler bör beaktas när riktåldern beräknas. Det innebär att riktåldern inte bör räknas upp med hela livslängdsökningen. Det föreslås således att riktåldern justeras med motsvarande två tredjedelar av ökningen för den återstående medellivslängden för de personer som är 65 år.

I flertalet av de länder som under de senaste åren har beslutat om att höja pensionsåldern anges den nya i helår. I några av länderna bestäms pensionsåldern till år och ett antal månader. I USA höjs pensionsåldern med två månader i taget. I Danmark kommer en ny pensionsålder att bestämmas med två månaders exakthet. I Nederländerna avrundas den nya pensionsåldern till närmaste halvår.

När det gäller riktåldern har utredningen övervägt mellan två alternativ. Det ena är att riktåldern avrundas till närmaste helår och det andra att riktåldern avrundas till närmaste halvår. En fördel med det sist nämnda alternativet är att höjningen kan bli mindre och omställningen därmed inte lika stor för de personer som berörs. En annan fördel med en halvårsvis uppräkningsmetod är att de så kallade tröskeeffekterna blir mindre. En höjning av riktåldern med ett helt år innebär att de personer som är födda i januari förväntas arbeta ett helt år längre än de personer som är födda en månad tidigare.

Det finns även skäl som talar för att åldersgränserna i pensionssystemet även fortsättningsvis anges med hela år. Det viktigaste argumentet för detta är att riktåldern, enligt utredningens beräkningar, skulle initialt bli högre med halvårsvis justering än med helårsuppräkningsmetoden (tabell 11.1). Detta skulle öka utgifterna för de

offentliga ersättningar som enligt utredningens förslag ska knytas till riktåldern. Utredningen anser att så länge förslagets effekter på arbetsutbudet och därigenom inkomsterna till den offentliga sektorn är osäkra bör riktåldern inte beräknas till ett högre tal än vad som är nödvändigt. Utredningen kan dessutom konstatera att halvårsvisa åldersgränser skulle vara ett helt nytt inslag i de svenska offentliga försäkringarna och avtalen. Konsekvenserna för administrationen kollektivavtalade försäkringar m.m. skulle därför vara svåra att överblicka. Utredningen föreslår således att riktåldern ska avrundas till närmaste helår. De gängse avrundningsreglerna bör därmed gälla.

Det kan dock vara lämpligt att kommunicera även ett oavrundat värde för riktåldern till allmänheten som därigenom förbereds för en kommande höjning.

Den årliga beräkningen av riktåldern framgår även av formeln nedan.

$$R_t = 65 + 2/3 * (Ml_{t-1} - Ml_{97})$$

R_t = Riktålder för år t

Ml_{t-1} = Återstående medellivslängd* för personer i 65 års ålder året före år t

Ml_{97} = Återstående medellivslängden* för personer i 65 års ålder år 1997

*Enligt SCB:s femåriga livslängdstabeller

Utredningen föreslår att riktåldern beräknas för första gången år 2015 och tillämpas från och med år 2019. Av tabell 11.1 framgår att riktåldern beräknas till 66 år med nuvarande befolkningsprognoser. Enligt dessa beräkningar höjs riktåldern till 67 år 2022. Därefter kommer det enligt de preliminära beräkningarna att dröja till år 2038 innan riktåldern åter höjs. Detta visar en långsam utveckling. Beräkningarna bygger på den gällande befolkningsprognosen. Den visar att den återstående medellivslängden utvecklas långsammare framåt i tiden jämfört med utvecklingen under den senaste 20-årsperioden. Det bör dock uppmärksammas att prognoserna är osäkra och den återstående medellivslängden mycket väl kan utvecklas snabbare när det faktiska utfallet blir känt.

Tabell 11.1 Riktåldern för åren 2019 – 2035

Preliminära beräkningar

Beräknas	Gäller	Avrundas till helår	Avrundas till halvår
2015	2019	66	66,5
2016	2020	66	66,5
2017	2021	66	66,5
2018	2022	67	66,5
2019	2023	67	66,5
2020	2024	67	66,5
2021	2025	67	67,0
2022	2026	67	67,0
2023	2027	67	67,0
2024	2028	67	67,0
2025	2029	67	67,0
2026	2030	67	67,0
2027	2031	67	67,0
2028	2032	67	67,0
2029	2033	67	67,0
2030	2034	67	67,0
2031	2035	67	67,0
2032	2036	67	67,5
2033	2037	67	67,5
2034	2038	68	67,5
2035	2039	68	67,5
2036	2040	68	68,0

Källa: Pensionsmyndigheten och utredningens beräkningar.

Pensionsmyndighetens beräkningar av behövlig pensionsålder

I Pensionsmyndighetens orange kuvertet görs varje år pensionsprognoser för varje försäkrad med utgångspunkt från individens faktiskt intjänade pensionsrätt. Prognosen beräknas med noll procents tillväxt för kommande år. Av beräkningen framgår också hur länge personen behöver arbeta för att kompensera den ökande medellivslängden. Dessa beräkningar visar hur länge en viss födelsekohort, t.ex. födda 1950, behöver arbeta för att den genomsnittliga

pensionen i förhållande till slutlönen ska bli densamma som gällde för personer födda 1930.

Pensionsmyndighetens beräkningar på behövlig pensionsålder baseras på den aktuella prognosen om medellivslängdens utveckling. Dessa utgör således ett viktigt komplement till riktåldern som beräknas utifrån den faktiska livslängdsutvecklingen fram till beräkningsåret.

Alternativa överväganden

I delbetänkandet har utredningen redogjort för beslutade höjningar av pensionsåldern i flera länder i Europa samt i USA. Vissa länder har valt att stegvis höja pensionsåldern tills man når en viss på förhand bestämd åldersgräns. Exempelvis kommer pensionsåldern i Storbritannien att höjas från 65 till 68 år mellan åren 2018 och 2046. Utredningen har även prövat motsvarande förfarande i Sverige. Ett alternativ som utredningen har övervägt är att riksdagen i förväg beslutar dels om ett slutvärde för riktåldern, dels om de höjningar som behöver göras för att komma dit. Exempelvis skulle riksdagen i enlighet med den senaste prognosen kunna besluta om att riktåldern år 2019 är 66 år och 68 år 2038. Dessutom skulle riksdagen kunna besluta om när höjningarna från 66 till 68 år skulle inträffa.

Fördelen med tillvägagångssättet är att medborgare långt innan pensioneringstidpunkten får veta vilka åldersgränser som gäller för dem. Den långa framförhållningen möjliggör även att höjningarna skulle kunna göras med kortare tidsintervaller än vad som gäller vid automatisk uppskrivning.

Nackdelen med tillvägagångssättet är att beslutet om höjd riktålder måste baseras på den prognostiserade medellivslängdens utveckling. Det är svårt att göra tillförlitliga befolkningsprognoser. Prognoserna har hittills haft en tendens att underskatta medellivslängdens utveckling. Det finns därför en betydande risk att riktåldern blir för låg på sikt. Det skulle i sin tur innebära att riskerna för obalanser i samhällsekonomi undanröjs tillfälligt men kvarstår på längre sikt.

Det går heller inte heller utesluta att det motsatta inträffas, dvs. att prognosen överskattar medellivslängden utveckling. För vissa individer innebär detta att de arbetar längre än vad de själva egentligen

vill eller vad som kan vara motiverat från ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Mot bakgrund av de redovisade nackdelarna med detta alternativ har utredningen valt att inte lämna ett sådant förslag.

Utredningen har även prövat möjligheten att riktåldern ändras med bestämda intervall, exempelvis vart fjärde år. Fördelen med detta är att alla berörda parter långt innan vet när det kan bli aktuellt med en höjning av riktåldern och därigenom får bättre planeringsförutsättningar.

Utredningen kan konstatera att förslaget att riktåldern baseras på beräkningar som har gjorts fyra år tidigare innebär att åldersgränserna i pensionssystemet anpassas till medellivslängdens utveckling med en avsevärd fördröjning. Denna fördröjning är dock nödvändigt för att administrationen, arbetsmarknadens parter och berörda försäkrade ska kunna vidta nödvändiga anpassningar. Ett system med fasta intervall för riktåldershöjningar skulle i vissa fall innebära att anpassningen av åldersgränserna till medellivslängden skulle dröja ytterligare. Utredningen har därför avfärdat detta alternativ.

Internationella överenskommelser m.m.

Utredningen har även granskat om den föreslagna riktåldern för pension kan anse stå i strid bl.a. med internationella överenskommelser.

Utredningens förslag innebär att när pensionsåldern i Sverige höjs kommer denna att vara högre än 65 år. Frågan är om detta stämmer överens med den europeiska normen för socialförsäkring som regleras i den Europeiska balken för social trygghet och dess protokoll. Sverige har förbundit sig att följa nämnda balk och dessa protokoll. Balkens regler utgör en minimistandard inom det sociala trygghetsområdet. I artiklarna 26–29 balken regleras ålderspension.

Enligt artikel 26 måste vissa förutsättningar vara uppfyllda för att en högre ålder än 65 år ska bestämmas som pensionsålder. Enligt utredningens inhämtade uppgifter från Europarådets departement för den Europeiska balken om social trygghet kan nämnda artikel tolkas på följande sätt. Om antalet medborgare över 64 år representerar 10 procent eller mer av den aktiva befolkningen (medborgare som är mellan 15 och 65 år) får pensionsåldern bestämmas till en högre ålder än 65 år.

Utredningen har med stöd av uppgifter från SCB:s hemsida om befolkningsstatistik och befolkningsframskrivning jämfört antalet medborgare i Sverige över 64 år och antalet medborgare mellan 15–64 år. Utredningen konstaterar att beräknat för år 2013 uppgår antalet personer i Sverige över 64 år till 29,9 procent av den aktiva befolkningen mellan 15–64 år. För år 2015 beräknas andelen över 64 år utgöra 31,6 procent av den aktiva befolkningen i åldrarna 15–64 år och för 2019 beräknas andelen äldre utgöra 32,8 procent. Utredningens förslag att höja de åldersrelaterade reglerna i SFB och kringliggande system kan därför inte anses stå i strid med den Europeiska balken om socialtrygghet och dess protokoll. I art. 27–29 balken anges vissa miniminivåer för ersättningsnivåerna och inträdeskraven för att få ålderspension. Utredningen lämnar inte några förslag vad gäller dessa frågor.

När det gäller ILO-konventioner är det framför allt två konventioner som har betydelse för pensionsåldern. ILO:s konvention nr 128 i del III om åldersförmåner anger i artikel 15.2 att den föreskrivna åldersgränsen för rätt till pension inte får överstiga 65 år. Högre ålder får dock fastställas av behörig myndighet i enlighet med de särskilda grunder som anges i konventionen. I ILO-rekommendation nr 162 om äldre arbetstagare anges vidare i del IV punkten 21 att åtgärder i mån av möjlighet bör vidtas för att göra den ålder som kvalificerar för ålderspension flexibel. I punkten 29 rekommenderas att äldre arbetstagare som är arbetsdugliga bör kunna uppskjuta sina anspråk på åldersförmåner utöver den ålder, som normalt kvalificerar arbetstagare för sådana förmåner, i syfte exempelvis att uppfylla alla kvalifikationer för förmåner eller att förbättra sina förmåner med hänsyn till den högre ålder då förmånerna tas ut och i förekommande fall det ytterligare arbete som utförts eller de ytterligare avgifter som erlagts. Enligt utredningens mening utgör inte heller de nämnda ILO-konventionerna några hinder för förslaget om införande av riktåldern för pension.

11.2 Revision av SCB:s beräkningar av livslängdsstatistik behövs

Utredningens bedömning: SCB och Pensionsmyndigheten bör utarbeta formerna för en återkommande revision av SCB:s metoder och beräkningar av den livslängdsstatistik som används i beräkningen av inkomstpension och riktåldern. Detta ska regleras genom instruktion eller regleringsbrev.

SCB:s uppgifter om medellivslängdens utveckling används vid beräkningen av inkomstpension. Uppgifterna ingår i delningstalet. Delningstalet är det tal som den individuella pensionsbehållningen delas med när inkomstpensionen beräknas. Uppgifter om livslängder används också vid beräkningen av arvsvinstfaktorn. Med hjälp av arvsvinstfaktorn delas pensionsbehållningen efter personer som har avlidit i viss ålder mellan kvarlevande personer i samma ålder.

Redan i dag är den statistik som SCB tar fram om medellivslängdens utveckling betydelsefull för vilken pension människor får. Genom utredningens förslag ökar livslängdsstatistikens betydelse ytterligare. Som nämnts föreslås det att riktåldern och därigenom övriga åldersgränser i ålderspensionssystemet justeras med hänsyn till livslängdens utveckling enligt statistik från SCB. Utredningen har uppmärksammat att flera mått som används vid beräkningen av ålderspension är föremål för återkommande revisioner. Detta gäller till exempel inkomstindex och balanstal. Utredningen bedömer att en motsvarande återkommande revision av SCB:s metoder och beräkningar av den återstående medellivslängdens utveckling bör genomföras. Formerna för denna revision bör utarbetas gemensamt av SCB och Pensionsmyndigheten, vilket bör framgå av myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev.

Utredningen har inte skäl att ifrågasätta de gällande beräkningarna och metoderna hos SCB, men anser att revisionen behövs för att upprätthålla allmänhetens förtroende för pensionssystemets tekniska egenskaper.