

12 Åldersgränser i inkomstpensionssystemet

12.1 Åldern när inkomstrelaterad ålderspension tidigast kan lämnas höjs

Utredningens förslag: Åldern när inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas ska höjas till 62 år från och med 2015. Från och med 2019 ska åldersgränsen följa riktåldern.

Tidpunkten för när inkomstpension, tilläggspension och garantipension tidigast kan lämnas i de fall den försäkrade dessförinnan fick sjukersättning ska knytas till riktåldern för pension från och med 2015.

(Bestämmelserna 56 kap. 3 och 5 §§ SFB)

Utredningens bedömning: Pensionsmyndigheten bör ges i uppdrag att utreda möjligheterna att konstruera och administrera ett undantag från den föreslagna höjningen av den lägsta åldersgränsen för personer med långt arbetsliv.

Utredningens skäl för förslag och bedömningar

Inkomstgrundad ålderspension finns i form av inkomstpension, premiepension och tilläggspension. Tilläggspensionen betalas endast ut till personer som är födda 1953 eller tidigare. Inkomstgrundad ålderspension lämnas tidigast från och med den månad

då den försäkrade fyller 61 år. Åldersgränsen 61 år har gällt sedan 1998. Innan dess kunde ålderspensionen tas ut från 60 års ålder. Højningen kan anses vara en del av pensionsreformen. Samtidigt som åldersgränsen diskuterades lyftes även fram vikten av flexibilitet och valfrihet för den enskilde att välja pensioneringstidpunkten (prop. 1993/94:250).

Pensionssystemet är konstruerat så att systemets samlade förväntade utbetalningar är oberoende av åldern vid pensioneringen. Individen betalar i princip själv merkostnaden för en tidig pensionering, och tillgodogör sig själv vinsten av att välja ett sent uttag. Genom denna konstruktion saknas rent teoretiskt anledning att ha någon tidsgräns. I verkligheten finns det dock flera argument dels för en lägsta åldersgräns för pensionsuttaget, dels för att denna gräns flyttas uppåt när medellivslängden ökar.

Det viktigaste argumentet för en højning är att om flera fortsätter att arbeta längre än till 61 års ålder ökar avgifts- och skatteinkomsterna till den offentliga sektorn. Det ekonomiska utrymmet som då skapas kan användas för åtgärder som möjliggör ett längre arbetsliv för flera.

Ett annat argument för højre åldersgräns är att en enskild persons val att lämna arbetslivet tidigt kan leda till betydande begränsningar i personens ekonomiska trygghet senare under pensionärstiden. Det kan vara svårt för en enskild person att överblicka de långsiktiga konsekvenserna för samhället och den egna ekonomin av det egna valet av pensioneringstidpunkt. Människorna baserar i regel sina pensioneringsbeslut på de aktuella ekonomiska och andra kända förhållandena. Pensionssystemets konstruktion innebär dock att ålderspensionärernas standard över tiden inte ökar i samma takt som standarden för de förvärvsaktiva. Risken med närsyntheten i pensionsbesluten är att många av dem som går i tidig pension några 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. Om många lämnar arbetslivet tidigt kan dessutom resurserna till skolan, vården och äldreomsorgen minska på sikt, vilket också kan leda till ändrade

ekonomiska förutsättningar för den enskilde. Mot bakgrund av vad som anförts anser utredningen att den åldersgräns när ålderspension tidigast kan betalas ut bör anpassas till den ökning av medellivslängden som har skett sedan pensionsreformen.

Den återstående medellivslängden för personer i 61 års ålder beräknas öka med 2,4 år mellan åren 1997 och 2014. Den lägsta åldern för pensionsuttag skulle således behöva höjas med minst två år för att upprätthålla samma relation mellan åldersgränsen och medellivslängden för åldersgruppen som gällde när åldersgränsen senast höjdes. Utredningen har övervägt att avvakta med höjningen fram till 2019 när riktåldern ska tillämpas. Detta skulle ge människorna tid för anpassning till de nya reglerna.

Ett skäl mot att vänta med höjningen är vikten av att åldersgränserna i pensionssystemet är satta så att människor inte förleds att ta ut pensionen för tidigt för att på längre sikt upptäcka att pensionen är för låg.

Dessutom skapar höjningen av åldersgränsen ett ekonomiskt utrymme (se kapitel 21). Detta utrymme behövs för finansiering av de satsningar som utredningen föreslår bland annat inom arbetsmiljö- och utbildningsområdet.

Utredningen anser det nödvändigt att sådana åtgärder som underlättar för flera att stanna kvar i yrkeslivet kommer i gång så fort som möjligt. Samtidigt är det viktigt att det inte görs för stora förändringar i människors planeringsförutsättningar. Därför föreslås att åldersgränsen för uttag av inkomstrelaterad ålderspension ska anpassas till livslängdens utveckling i två steg. Åldersgränsen föreslås höjas till 62 år 2015. Därefter ska denna åldersgräns, liksom flertalet övriga åldersgränser i ålderspensionssystemet, följa livslängdens utveckling genom att den knyts till riktåldern från år 2019. Enligt utredningens beräkningar innebär detta att åldersgränsen höjs med ytterligare ett år till 63 år 2019.

Ersättning i form av inkomstpension, tilläggspension och garantipension lämnas i dag för högst tre månader före ansökningsdatumet för försäkrade som har haft sjukersättning precis före 65 års ålder. Även denna bestämmelse ska knytas till rikt-

ålder. Övriga bestämmelser om garantipension behandlas i kapitel 13 och om sjukersättning i kapitel 15.

Utredningens förslag medför förändringar i bestämmelserna i 56 kap. 3 och 5 §§ SFB.

Som framgår av utredningens överväganden har utredningen strävat efter att bibehålla och i vissa fall öka flexibiliteten och valfriheten för den enskilde att välja pensioneringstidpunkt. Det föreslås i kapitel 14 att den åldersgräns för rätten att stanna kvar i sin anställning som gäller enligt LAS höjs med två år från 67 till 69 år. Utredningens bedömning är att även denna åldersgräns bör följa riktåldern och därigenom medellivslängdens utveckling. Detta innebär att det utrymme på 6 år som i dag finns för individer att välja tidpunkten för pensionering bibehålls, men flyttas stegvis uppåt från 61–67 år i dag till 63–69 år 2019 med hänsyn till medellivslängdens utveckling.

Utredningen har låtit Pensionsmyndigheten och Statistiska centralbyrån (SCB) kartlägga de historiska inkomsterna för personer som tar ut sin ålderspension vid 61 eller 62 års ålder¹. Kartläggningarna visar att de personer som har tagit ut sin ålderspension tidigt har haft en starkare anknytning till arbetsmarknaden än genomsnittet för samtliga i åldersgruppen. De har varit arbetslösa i mindre omfattning, haft färre långa sjukskrivningar eller andra avbrott i förvärvsarbetet och de har deltidsarbetat i mindre utsträckning.

Personer med tidigt uttag av ålderspension avviker negativt endast i ett avseende. De har oftare haft korta sjukskrivningar än övriga i åldersgruppen. Resultaten kan tyda på att vissa personer lämnar arbetslivet med den allmänna ålderspensionen på grund av en ohälsoproblematik.

Utredningen anser att personer som saknar arbetsförmåga på grund av sjukdom i första hand bör få ersättning från sjukförsäkringen. För de personer som i stället väljer att lämna arbetslivet med ålderspension kommer ålderspensionen att bli lägre

¹ En sammanfattning av resultaten från SCB:s kartläggning redovisas på utredningens hemsida www.pensionsaldersutredningen.blogspot.com

under hela pensionärstiden. Även om beslutet om pensionering är väl avvägt vid pensioneringstidpunkten finns det, som tidigare framhållits, en stor risk att personerna efter en tid anser att pensionen inte ger en godtagbar standard. Genom att åldersgränsen höjs minskar risken för en sådan utveckling.

Behovet av undantag bör utredas vidare

Utredningen har i delbetänkandet noterat att det i vissa av de länder som nu höjer pensionsåldern görs undantag för personer med långt arbetsliv eller slitsamma yrken. Exempelvis finns det i Tyskland möjlighet att få en oducerad pension för den som har haft 45 inkomstår. Ett annat exempel är Frankrike där det görs undantag för personer med särskilt slitsamma eller farliga arbeten eller omfattande funktionsnedsättningar. Situationen för människor med slitsamma arbeten bör, enligt utredningen, i första hand åtgärdas genom insatser i arbetsmiljön och genom bättre möjligheter att byta arbete. Att lämna arbetslivet i förtid med låg pension kan inte anses som en bra lösning för dessa personer. Utredningen har dock övervägt möjligheten att införa undantag för personer med ett långt arbetsliv.

Enligt uppgifter från Pensionsmyndigheten har relativt många personer haft pensionsgrundande inkomster under 44 år eller längre redan vid 61 års ålder. I uppgifterna ingår även år med feriearbete och liknande. Tar man bort år med lägre pensionsgrundande inkomst så kvarstår endast ett fåtal personer. Bland de personer som fyllde 61 år 2010 hade drygt 1 500 män och 140 kvinnor haft pensionsgrundande inkomster på minst 3 prisbasbelopp (= 133 000 kr per år 2012) under 43 eller flera år. Bland de som fyllde 62 år 2010 hade 3 700 män och 1 800 kvinnor haft inkomster av denna storleksordning under minst 43 år.

I princip anser utredningen att de personer som har arbetat i betydande omfattning varje år under så lång tid som 43 år har bidragit till samhällsekonomin i tillräcklig omfattning och skulle

således kunna undantas från den föreslagna höjningen av åldersgränsen när pension tidigast kan tas ut.

Vad som talar mot ett undantag är risken att personer kan lockas att ta ut sin ålderspension tidigare än vad som på lång sikt ger en godtagbar standard för dem. Som tidigare nämnts så kan det vara svårt för den enskilde att överblicka de långsiktiga konsekvenserna av en tidig pensionering. Möjligheten att tidigt lämna arbetslivet med ålderspension kan dessutom ha en negativ inverkan på arbetsmiljöarbetet på de arbetsplatser där flertalet har börjat arbeta tidigt. Intresset både hos arbetsgivaren och bland de fackliga representanterna att anpassa arbetsförhållandena till den äldre arbetskraftens behov kan tänkas vara mindre så länge tidig pensionering är ett alternativ.

Utredningen har undersökt möjligheterna att göra ett undantag för personer med ett långt arbetsliv från den åldersgräns när pensionen tidigast kan betalas ut. Utredningen har funnit att ett sådant undantag avsevärt komplicerar regelverket och administrationen. Utredningens har inte haft möjlighet att inom den relativt korta tidsramen att utarbeta ett förslag. Frågan behöver därför beredas ytterligare. Utredningen anser att det är lämpligt att Pensionsmyndigheten ges i uppdrag att skyndsamt utreda och ta fram förslag för vilka möjligheter det finns att konstruera och administrera ett undantag från den föreslagna höjningen av den lägsta åldersgränsen på 61 år för personer med långt arbetsliv. Bland annat behöver följande frågor utredas ytterligare:

- Hur ska kraven på arbetslivets längd utformas mot bakgrund av att de två närmaste årens pensionsrätter inte är fastställda och således kända hos Pensionsmyndigheten när en person ansöker om undantag?
- Hur ska arvsvinsterna hanteras? Som framgår av nedan så beräknas arvsvinsterna olika för personer som har fyllt 60 år och för de yngre. Denna åldersgräns på 60 år hänger samman med åldersgränsen för när pension tidigast kan tas ut.

- Hur bör omtaxeringen hanteras i de fall en person uppfyller/inte längre uppfyller villkoren för undantaget?
- Hur ska arbetsåren inom EU beaktas?
- Hur ska obetalda avgifter hanteras?
- Vilken nivå på den pensionsgrundande inkomsten för ett år krävs för att det anses att en person har arbetat heltid?

Utredningen anser att det är möjligt att ta ställning till ett undantag från de föreslagna åldersgränserna först efter att Pensionsmyndigheten har utrett och tagit fram förslag på lösningar inom ovan angivna områden.

12.2 Ändringar av bestämmelserna om arvsvinster

Utredningens förslag: Bestämmelserna om beräkning av arvsvinster i 62 kap. 15,16 och 17 §§ SFB ska anpassas till höjningen av den lägsta åldern för uttag av ålderspension från och med 2015.

Bestämmelserna om beräkning av arvsvinster ska anpassas till riktåldern för pension från och med 2019.

Utredningens skäl för förslag

Med arvsvinst avses avlidnas pensionsbehållning som tilldelas övriga pensionsberättigade i samma ålder genom att den läggs till deras pensionsbehållning. Den pensionsberättigade tilldelas arvsvinster inom fördelningssystemet både under den förvärsaktiva tiden och under tiden som pensionär.

Tilldelningen av arvsvinstfaktorer sker enligt två metoder beroende på den avlidnes ålder. Åldersgränserna är anpassade till den åldersgräns på 61 år när pension tidigast kan tas ut. Det ska inte finnas någon skillnad i arvsvinstilldelningen mellan de

personer i samma ålder som tar ut pensionen helt eller delvis och de som inte tar ut någon pension.

För dem som har fyllt 60 år beräknas arvsvinsterna på basis av livslängdsstatistik för befolkningen. Tilldelning av arvsvinster för yngre åldersgrupper sker efter en annan metod som bygger på faktiska arvsvinster efter personer som har avlidit före 60 års ålder.

Utredningen har i föregående avsnitt föreslagit att åldersgränsen för uttag av ålderspension höjs till 62 år omgående och att åldersgränsen därefter ska följa riktåldern. Utredningen föreslår att bestämmelserna om arvsvinsttilldelning anpassas till utredningens förslag att höja åldersgränsen för uttag av ålderspension 2015. Bestämmelserna om beräkning av arvsvinster ska anpassas till riktåldern för pension från och med 2019. Utredningens förslag föranleder ändringar i 62 kap. 15, 16 och 17 §§ SFB.

Utredningens förslag innebär att arvsvinstberäkningen baseras på de faktiska förhållandena för de personer som är yngre än 61 år. För de personer som är äldre beräknas arvsvinsterna på basis av livslängdsstatistik för befolkningen.

I dag gäller att från och med det år personen fyller 65 år görs beräkningen av arvsvinsterna utifrån livslängdstabeller för femårsperioden närmast före det år personen fyllde 64 år. Utredningen föreslår att dessa åldersgränser anpassas till riktåldern. Utredningens förslag medför ändringar i bestämmelserna i 62 kap. 17 § SFB.

12.3 Anpassning av övriga åldersgränser i inkomstpensionssystemet till riktåldern

Utredningens förslag: Pensionsgrundande belopp för barnår ska kunna tillgodoräknas för den förälder som inte har uppnått riktålder för pension under intjänandeåret.

Överlåtelse av pensionsgrundande belopp för barnår ska kunna göras om mottagaren under intjänandeåret inte hade uppnått riktålder för pension.

Ett definitivt delningstal ska fastställas från och med det år den försäkrade uppnår riktålder för pension.

Bestämmelserna ska träda i kraft från och med 2019.

(Bestämmelserna 60 kap. 30 och 41 §§, 62 kap. 44 § SFB).

Utredningens bedömning: Åldersgränserna vad gäller inkomstindex, pensionsgrundande belopp för plikttjänstgöring och pensionsgrundande belopp för barnår enligt beräkningsmetod 2 bör inte ändras.

Utredningens skäl för förslag

Visserligen betalas inte längre ålderspension ut automatiskt vid 65 års ålder. Denna åldersgräns finns emellertid kvar i flera bestämmelser i inkomstpensionssystemet. När lagstiftaren har sett ett behov av att genom en åldersgräns begränsa den krets som har rätt till förmånen har åldersgränserna satts antingen till 64 eller 65 år. Utredningen har särskilt noterat att endast personer som är yngre än 65 år kan få pensionsgrundande belopp för barnår. Därigenom markerar lagstiftaren tydligt vilka åldersgrupper som normalt kan antas vara förvärvsaktiva. Utredningen anser att flera av åldersgränserna i inkomstpensionssystemet inte bara stärker den inofficiella pensionsåldern på 65 år, utan formaliserar den. Därför är det särskilt viktigt att dessa åldersgränser i möjligaste mån knyts till riktåldern.

Pensionsgrundande belopp för barnår

Föräldrar med små barn avstår ofta helt eller delvis från att förvärvsarbeta. För att inkomstbortfallet under åren med småbarn inte alltför mycket ska påverka det kommande pensionsutfallet kan en förälder därför under vissa förutsättningar tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för barnår. Bestämmelserna om barnår beskrivs närmare i kapitel 3. Det framgår där att pensionsgrundande belopp för barnår får tillgodogöras en förälder endast om föräldern högst har fyllt 64 år under intjänandeåret.

Det framgår även att om en av föräldrarna har avlidit finns det en möjlighet för den andra föräldern att överlåta rätten till pensionsgrundande belopp för barnår till någon annan försäkrad. Beloppet kan endast överlåtas om mottagaren inte är äldre än 64 år under intjänande året.

Utredningen föreslår att åldersgränserna för barnårsrätt respektive när barnårsrätt kan överlåtas knyts till riktåldern, i stället för den i dag gällande fasta åldersgränsen på 64 år. Utredningens förslag föranleder ändringar i 60 kap. 30 och 41 §§ SFB.

Omräkning av inkomstpension vid 65 års ålder efter tidigt uttag

Inkomstpensionen beräknas genom att individens pensionsbehållning delas med det s.k. delningstalet. Delningstalet ska återspegla den genomsnittliga återstående livslängden vid den ålder pensionen börjar lyftas enligt aktuell befolkningsstatistik.

Det årliga pensionsbeloppet bestäms med hjälp av ett preliminärt delningstal, om pensionen tas ut från och med en tidpunkt som infaller före det år den pensionssökande fyller 65 år. I dessa fall beräknas pensionen om med ett definitivt delningstal vid ingången av det 65:e året.

Utredningen föreslår att åldern på 65 år när ett definitivt delningstal ska fastställas ska ersättas med riktåldern för pension.

Utredningens förslag föranleder ändringar i 62 kap. 44 § SFB och rubriken närmast före bestämmelsen.

Åldersgränser som inte bör ändras

Både de intjänade pensionsrätterna och utgående inkomstpensionerna skrivs om med hänsyn till inkomstindexets förändring. Vad gäller inkomstpensionen görs detta efter avdrag för den så kallade normen. Inkomstindexet återspeglar utvecklingen av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten (PGI) för personer i åldrarna 16–64 år. Även inkomster över intjänandetaket ingår.

Enligt uppgifter från Pensionsmyndigheten sjunker den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten med stigande ålder. Om inkomstunderlaget för inkomstindexet utvidgades att även omfatta inkomster för personer som är äldre än 64 år skulle det leda till en nedgång i indexet för införandeåret. Detta skulle i sin tur medföra en sänkning av både intjänade pensionsrättigheter och utgående pensioner. Detta är inte en rimlig konsekvens varför utredningen inte föreslår någon ändring när det gäller inkomstindexet.

Den genomsnittliga PGI för personer som är yngre än 65 år används även vid beräkning av pensionsgrundande belopp för plikttjänstgöring och vid beräkning av pensionsgrundande belopp för barnår. Eftersom den genomsnittliga PGI är lägre för personer som är 65 år eller äldre skulle en höjning av åldersgränsen kunna i vissa fall resultera i ett lägre pensionsgrundande belopp för plikttjänstgöring resp. för barnår. Utredningens föreslår därför inte någon ändring vad gäller denna åldersgräns.

13 Grundskyddet i ålderspensionssystemet

13.1 Åldersgränser för rätt till garantipension och bostadstillägg anknyts till riktåldern

Utredningens förslag: Garantipension och bostadstillägg till en person som uppbär ålderspension ska kunna lämnas till en försäkrad tidigast från och med den månad den försäkrade uppnår riktåldern.

De beräkningsregler som finns för det särskilda bostadstillägget som lämnas till en person född 1938 eller senare knyts till riktåldern för pension.

Bestämmelserna ska tillämpas från och med 2019.

Äldre regler ska gälla för personer som har beviljats sjukersättning för tid före 2019.

(Bestämmelserna 67 kap. 4 §, 101 kap. 6 § och 102 kap. 18, 22, 28 och 30 §§ SFB)

Utredningens bedömning: Pensionsmyndigheten bör ges i uppdrag att utreda vidare möjligheterna att konstruera och administrera ett undantag innebärande att äldre bestämmelser gäller för personer med långt arbetsliv.

Utredningens skäl för förslag och bedömning

I dag övergår flertalet personer till ålderspension vid 65 års ålder eller tidigare. Det har således inte skett någon nämnvärd förändring i pensionsbeteendet. Syftet med de förslag som utredningen lämnar i detta betänkande är, som nämnts, att utträdesåldern framöver ska följa medellivslängdens utveckling så att de äldre får en tillräcklig

pensionsnivå, att pensionssystemets stabilitet säkras och att försörjningsbördan utvecklas på ett uthålligt sätt.

I de fall där lagstiftaren har sett ett behov av att genom en åldersgräns begränsa den krets som har rätt till någon av förmånerna i ålderspensionssystemet har åldersgränserna i de flesta fallen satts antingen till 64 eller till 65 år. Detta gäller såväl inkomstpensionen som grundskyddet i ålderspensionssystemet. Grundskyddet i ålderspensionssystemet består av en garantipension samt tilläggsförmånerna bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Dessa förmåner kan betalas ut till en försäkrad från och med den månad den försäkrade fyller 65 år. De olika förmånerna inom pensionssystemets grundskydd beskrivs närmare i kapitel 3.

Utredningen anser att de gällande åldersgränserna i pensionssystemet inte bara stärker den inofficiella pensionsåldern på 65 år, utan även formaliserar den. Det kan också nämnas att OECD räknar med att den officiella pensionsåldern i Sverige är 65 år på grund av åldersgränserna bland annat för grundskyddet. För att ändra detta förhållande föreslås i kapitel 11 att ett nytt åldersbegrepp, riktålder för pension införs i socialförsäkringsbalken. För de personer som överväger tidpunkt för pensionering är riktåldern ett alternativ som är långsiktigt hållbart från ett samhälls-ekonomiskt perspektiv och som kan förväntas i genomsnitt ge pensionsnivåer i enlighet med intentionerna bakom pensionsreformen.

Åldersgränsen 65 år för pensionssystemets grundskydd bidrar till att den gällande pensionsnormen kvarstår. För att riktåldern ska kunna ersätta den i dag näst intill officiella åldersgränsen 65 år anser utredningen att det är nödvändigt att åldersgränserna för garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd följer medellivslängdens utveckling genom att dessa knyts till riktåldern. Det skulle även uppfattas som orättvist att personer med högre inkomster förväntas förlänga sitt arbetsliv när medellivslängden ökar, utan att ställa motsvarande krav för personer med lägre inkomster och ofta kortare arbetsliv. Förslag och bedömningar av behovet till anpassningar av åldersreglerna till riktåldern lämnas i kapitel 12 vad gäller inkomstpensionssystemet och i kapitel 15 och 16 vad gäller äldreförsörjningsstöd, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring samt vissa förmåner till personer med funktionsnedsättning.

Utredningen anser således att åldersgränserna för garantipension, bostadstillägg och särskilt bostadstillägg bör anpassas till riktåldern. Den aktuella prognosen om medellivslängdens utveckling pekar på att riktåldern och därmed även åldersgränserna för pensionssystemets grundskydd kommer att uppgå till 66 år 2019. En anpassning av pensionssystemets grundskydd till riktåldern kommer således sannolikt att innebära att åldersgränsen för berörda förmåner höjs. Vad som kan tala mot en sådan ändring är att valmöjligheterna redan är begränsade för personerna i den berörda gruppen. För de äldre vars hälsoproblem inte är av sådan omfattning att sjukpenning eller sjukersättning är aktuell kan uttag av ålderspension vara en lösning. De personer som berörs av garantipensionens åldersgräns har dock inte av ekonomiska skäl samma möjligheter att lämna arbetslivet tidigare med en allmän ålderspension som personer med högre pensionsinkomster.

Av utredningens sammanställning i delbetänkande framgår att drygt hälften av de personer som beviljades garantipension 2009 hade haft sjukersättning. En annan relativt stor grupp utgörs av personer med utländsk bakgrund. Personer i denna grupp har inte hunnit arbeta i Sverige tillräckligt länge för att tjäna in en rimlig pension.

Utredningen har låtit Pensionsmyndigheten och Statistiska Centralbyrån kartlägga inkomsterna historiskt sett för personer med garantipension. Avsikten har varit att få en uppfattning om vad som kan vara anledningen till den låga pensionen, utöver sjukersättning eller kort bosättningstid i Sverige¹.

Kartläggningarna visar att det finns flera anledningar till att en person får garantipension. De låga inkomsterna kan bero på såväl arbetslöshet, perioder med långa sjukskrivningar, avbrott i yrkeslivet som deltidsarbete eller kombinationer av dem.

Utredningen anser att de personer som under yrkeslivet haft perioder med låga inkomster framför allt behöver rimliga möjligheter att kompensera för inkomstbortfallet genom fortsatt arbete efter 65 års ålder. I avsnitt 13.3 respektive kapitel 18 lämnas därför förslag som syftar till att göra det ekonomiskt mer fördelaktigt att arbeta efter 65 års ålder även för personer med rätt till garantipension och bostadstillägg.

Mot bakgrund av vad som framförts föreslår utredningen att garantipension och bostadstillägg från och med 2019 ska kunna

¹ En sammanfattning av resultaten från SCB:s kartläggning redovisas på utredningens hemsida www.pensionsaldersutredningen.blogspot.com

lämnas till en försäkrad tidigast från och med den månad den försäkrade har uppnått riktåldern.

Som en följd av detta föreslås att de beräkningsregler som finns för det särskilda bostadstillägget enligt 102 kap. 30 § andra stycket SFB för en person född 1938 eller senare som i dag gäller från och med att personen har fyllt 65 år ska ändras att gälla från och med den månad personen har uppnått riktåldern.

Personer som har lämnat arbetslivet redan innan de uppnått riktåldern och uppbär sjukersättning ska, enligt förslagen i kapitel 15, kunna fortsätta med det tills de uppnår riktåldern. Äldre regler föreslås dock gälla om sjukersättningen har beviljats före 2019. Detta innebär att sjukersättningen upphör när personerna fyller 65 år. Utredningen föreslår att äldre regler ska gälla för dessa försäkrade även när det gäller åldern när garantipension kan betalas ut. Den tidigare nämnda kartläggningen av de historiska inkomsterna för personer med garantipension visar att personer med garantipension och risk för garantipension oftare har långa sjukskrivningar än personer med högre inkomster. Detta förstärker utredningens uppfattning om behovet av kompletterande åtgärder inom arbetsmiljöområdet. I kapitel 6 lämnas förslag i syfte att förbättra arbetsmiljön.

De personer som uppbär sjukpenning eller arbetslöshetsersättning ska, enligt utredningens förslag, kunna fortsätta med det, om de i övrigt uppfyller villkoren för dessa ersättningar. I de flesta fall bör detta vara ekonomiskt fördelaktigt för den enskilda. Genom att uttaget av ålderspension skjuts upp kommer den att bli högre än vad som skulle ha gällt om uttaget hade gjorts från 65 års ålder.

Sammantaget innebär utredningens förslag i detta betänkande antingen ekonomiska fördelar eller oförändrade inkomster för flertalet av de personer som har inkomster i pensionssystemets lägre inkomstintervall. Fördelningseffekterna redovisas i kapitel 21.

Behovet av undantag

Beräkningar som utredningen har gjort med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell visar att låg lön kan innebära att en individ behöver utfyllnad från garantipension, trots att de har arbetat närmare heltid varje år från 20 års ålder. I kapitel 12 gör utredningen bedömningen att ett undantag från höjningen av den

lägsta åldersgränsen i pensionssystemet för personer med långt arbetsliv bör utredas vidare av Pensionsmyndigheten. Utredningen anser att detta uppdrag även bör omfatta möjligheterna att införa motsvarande undantag vad gäller garantipension. Utredningen anser att det är möjligt att ta ställning i frågan först efter att Pensionsmyndigheten har utrett de olika tekniska aspekterna i frågan.

13.2 Tidigt eller uppskjutet uttag av pension

Utredningens förslag: Beräkningsunderlaget för garantipension ska bestämmas som om inkomstpensionen hade börjat lyftas från och med den månad som den försäkrade uppnådde riktåldern för pension. En ny bestämmelse införs, 67 kap. 20 a § SFB. Bestämmelserna ska tillämpas från 2019.

(Bestämmelserna 67 kap. 20 och 20 a §§ SFB)

Utredningens skäl för förslaget

Garantipensionen betalas normalt ut från 65 års ålder. Enligt gällande regler ska underlaget för beräkningen av garantipension vara den inkomstpension och tilläggspension som skulle ha betalats ut, om dessa inkomstgrundade pensioner hade börjat lyftas den månad då den pensionsberättigade fyller 65 år. Bestämmelsen tar sikte på den som gjort pensionsuttag vid annan tidpunkt än 65-års-månaden och gäller oberoende av om uttaget av inkomstgrundad pension faktiskt sker före eller efter denna tidpunkt. Om bestämmelsen inte hade funnits skulle garantipensionen kompensera – helt eller delvis – för den minskning av den inkomstgrundade pensionen som ett tidigt uttag innebär (1997/98:152). Den i det föregående beskrivna bestämmelsen gäller även i det fall pensionstagaren gör ett uttag av sin inkomstpension med början efter 65 års ålder.

Utredningen föreslår att bestämmelserna ska knytas till riktåldern från och med 2019. Detta innebär att bestämmelsen i 67 kap. 20 § SFB ändras så att den endast avser försäkrade födda 1953 eller tidigare. Dessa har hunnit fylla 65 år 2019 när de nya reglerna träder ska börja tillämpas. Därför ska de inte omfattas av de nya reglerna. En ny bestämmelse införs, 67 kap. 20 a § SFB, som avser försäkrade födda 1954 eller senare.

13.3 Försäkringstid

Utredningens förslag: Bestämmelserna om försäkringstid för rätt till garantipension ska anknytas till riktåldern för pension.

Särskilda regler ska införas i en ny bestämmelse, 67 kap. 12 a §, i socialförsäkringsbalken om att tiden efter det kalenderår som den försäkrade har fyllt 64 år ska kunna tillgodoräknas som försäkringstid om den försäkrade har en pensionsgrundande inkomst på minst ett inkomstbasbelopp per år för samma tid. Den nya bestämmelsen ska tillämpas från 2015 och anknytas till riktåldern från 2019.

Även andra beräkningsregler beträffande försäkringstid knyts till riktåldern för pension. Reglerna för beräkning av försäkringstid för personer som har haft sjukersättning ska anknyta till riktåldern för pension från 2019.

För de försäkrade som kan tillgodogöra sig tid i tidigare hemland som försäkringstid för garantipension ska beräkningsreglerna anknyta till riktåldern för pension från 2019.

(Bestämmelserna 67 kap. 8 och 11 §§, 12 a § och 13 § SFB).

Utredningens skäl för förslag

En person måste ha tillgodoräknats minst tre år med försäkringstid för att ha rätt till garantipension. Tiden från och med det kalenderår då en pensionssökande fyller 16 år till och med det kalenderår då hon eller han fyller 64 år kan tillgodoräknas som försäkringstid. Den vanligaste formen av försäkringstid är den tid som en person har varit bosatt i Sverige.

Endast den som tillgodoräknats 40 års försäkringstid i Sverige har rätt till full garantipension. Om pensionstagaren har färre än 40 försäkringsår minskas garantipensionens basnivåer motsvarande förhållandet mellan antalet tillgodoräknade år och talet 40. En person som har 20 försäkringsår kan således få 20/40 delar av en full garantipension. Avtrappningsreglernas beloppsnivåer minskas på motsvarande sätt. Avtrappningsreglerna beskrivs närmare i kapitel 3.

För tiden före det år en person fyller 25 år finns det en särskild tilläggsregel. För att någon ska få tillgodoräkna sig sådan tid som försäkringstid krävs att den pensionsgrundande inkomsten eller pensionsgrundande belopp för förtidspension uppgår till minst ett

inkomstbasbelopp för samma tid. Förutom detta krav måste personen uppfylla villkoren beträffande försäkringstid i övrigt, t.ex. villkoret att ha varit bosatt i Sverige.

Utredningen kan konstatera att dagens regler för garantipension och bostadstillägg utgör ett effektivt hinder för personer med låga inkomstrelaterade pensioner att genom förvärvsarbete förbättra sin ekonomiska situation som pensionär. För personer med färre än 40 försäkringsår utgör bestämmelserna om försäkringstid ytterligare ett hinder. Det löner sig inte för personer med relativt kort försäkringstid att fortsätta att arbeta efter 65 års ålder. Den inkomstrelaterade ersättningen ökar inte tillräckligt för att personen ska hinna tjäna in en rimlig pension.

I syfte att skapa bättre ekonomiska drivkrafter för personer med inkomster inom grundskyddets ramar har utredningen i kapitel 18 föreslagit förändringar i beräkningsreglerna för garantipension och bostadstillägg. För att även personer med färre än 40 försäkringsår ska ha en möjlighet att genom arbete höja sin pension behövs bestämmelserna om försäkringstid ändras. Utredningen anser att en person som fortsätter att förvärvsarbeta efter att ha fyllt 64 år ska kunna "tjäna in" sådan tid som försäkringstid på samma sätt som gäller för personer som är yngre än 25 år. Det föreslås således att även tiden efter det kalenderår som den försäkrade har fyllt 64 år ska kunna tillgodoräknas som försäkringstid om den försäkrade har en pensionsgrundande inkomst på minst ett inkomstbasbelopp per år för samma tid. Bestämmelsen ska gälla från och med 2015 och anpassas till riktålder från och med 2019. Detta regleras genom att en paragraf, 67 kap. 12 a § införs.

Vissa följdändringar

En person som omedelbart före den kalendermånad då han eller hon fyllde 65 år hade rätt till sjukersättning i form av garantiersättning kan tillgodogöra sig som försäkringstid för garantipension den försäkringstid som legat till grund för beräkning av sjukersättningen. Utredningen föreslår att detta från och med 2019 ska i stället gälla om personen hade rätt till sjukersättning i form av garantipension omedelbart före den kalendermånad då han eller hon uppnådde riktåldern.

Vissa försäkrade med utländsk bakgrund kan tillgodogöra sig tiden i hemlandet som försäkringstid för garantipension. Detta

gäller personer som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande. Beräkningen av den andel av tiden i hemlandet som tillgodoräknas utgår från tiden personen har varit bosatt i Sverige till och med det året den försäkrade fyllde 64 år. Utredningen föreslår att även beräkningsreglerna anpassas till riktålder från och med 2019.

14 Nya villkor för arbete efter 67 år

Utredningens förslag: En arbetstagare ska ha rätt att kvarstå i anställning till 69 år.

Om en arbetsgivare vill att en arbetstagare som har fyllt 69 år ska lämna sin anställning ska arbetsgivaren, i likhet med vad som gäller för arbetstagare som fyller 69, skriftligen ge arbetstagaren besked om detta minst en månad i förväg. Detta ska dock inte gälla för arbetstagare vid verksamhetsövergång.

Ändringarna ska träda ikraft från och med 2016.

(Bestämmelserna 4, 5, 32 a och 33 §§ LAS)

Utredningens bedömning: Åldersreglerna i 4, 5, 32 a och 33 §§ LAS bör fortsättningsvis följa utvecklingen av riktåldern för pension och vid behov justeras så att arbetstagarer har möjligheter att arbeta kvar ytterligare några år efter att ha uppnått riktåldern och därmed påverka sin pension.

Vidare bör en lämplig myndighet få i uppdrag att följa upp de föreslagna ändringarna i LAS.

14.1 Skäl för förslag och bedömning

14.1.1 Gällande regler

Enligt gällande regler har en arbetstagare rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år (32 a § LAS).

Vidare gäller att 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 (33 § första stycket LAS). 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 (33 § andra stycket LAS). 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 § (33 § tredje stycket LAS).

Fram till utgången av den månad som arbetstagaren fyller 67 år omfattas arbetstagaren således av fullt anställningsskydd. I samband med att arbetstagaren uppnår 67 års ålder kan arbetsgivaren avsluta anställningsförhållandet utan saklig grund genom att ge arbetstagaren skriftligt besked om detta minst en månad i förväg. Efter utgången av den månad som arbetstagaren fyller 67 år omfattas arbetstagaren i begränsad utsträckning av reglerna om uppsägning. En arbetstagare som har fyllt 67 år gäller saklig grund vid uppsägning, men arbetstagaren har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och har inte heller företrädesrätt enligt 22, 23, 25 eller 25 a §. (33 § tredje stycket LAS).

14.1.2 Arbetstagare som kan och vill bör ha rätt att arbeta till 69 års ålder

En grundläggande princip i ålderspensionssystemet är livsinkomstprincipen som innebär att hela livets inkomster påverkar pensionen. Ett syfte med denna princip är att stimulera till arbete och att det under betydligt längre tid än tidigare ska vara möjligt att påverka sin pension. Även efter 65 år och även sedan pensionen har börjat lyftas bör det därför vara möjligt att genom arbete förbättra sin pension. En viktig förutsättning är då att minska arbetshindren så att denna möjlighet blir reell för en större grupp. Starka skäl talar därför för att åldersgränserna i LAS i likhet med övriga åldersgränser bör anpassas till en ökad medellivslängd och en ökat andel äldre som kan och vill arbeta längre.

Detta kan jämföras med förhållandena vid tiden för 1913 års pensionsreform. Då var den återstående medellivslängden från 50 år för män 23 år och för kvinnor 25 år. Från 65 år var den 13 år för män och respektive 14 år för kvinnor. De som överlevde barn- och arbetsåren fick i genomsnitt pension i drygt 10 år. När ATP infördes 1960 var medellivslängden 73 år men pensionsåldern 67 år behölls.

År 2010 var den återstående beräknade medellivslängden, för dem som uppnått 65 års ålder; 21 år för kvinnor och 18,2 år för män. Mellan åren från pensionsreformen 1994 till 2010 motsvarar det en ökad medellivslängd om 1,3 år för kvinnor och 2,2 år för män. För närvarande ökar medellivslängden med drygt ett år per decennium. Det är givetvis omöjligt att med säkerhet säga om ökningstakten kommer att kunna bestå även i framtiden, men hittills har prognoserna ofta underskattat den verkliga ökningen av medellivslängden.

Stora förbättringar vad gäller de äldres hälsa, kognitiva förmåga och utbildning under senare år har succesivt höjt den åldersgräns då, baserad på bästa kunskap, naturligt åldrande kan anses avsevärt sätta ned de äldres arbetsförmåga. Skillnaderna mellan individens förmåga ökar med åldern.

Antalet pensionärer i förhållande till yrkesverksamma stiger allt efterhand, vilket leder till att allt färre yrkesverksamma måste försörja allt fler pensionärer. I Pensionsmyndighetens Orange kuvert 2011 redovisas behövlig pensionsålder, dvs. hur länge människor bör arbeta för att få samma kompensationsgrad som de som gick i pension år 2011. Enligt myndigheten kan normalt behövlig pensionsåldern för de som är födda 1960 beräknas till 67 år och 2 månader. De individuella variationerna är betydande, och mer betydande med tiden. För dessa personer överstiger således behövlig pensionsålder åldersgränsen för rätt att kvarstå i anställning enligt LAS. Redan i dag finns det också åtskilliga arbetstagare, som trädde in sent i arbetslivet, som behöver arbeta också efter 67 år för att få en pension man kan leva på, också när man har fyllt 75 år. Om åldern för rätten att kvarstå i anställning i LAS inte höjs kommer det att försvåra för dessa personer att arbeta ihop till en rimlig pensionsnivå.

Personer som har fysiskt krävande arbeten har svårt att arbeta längre eller ens ett helt yrkesliv. Frågan om möjligheten att arbeta längre och därmed höja sin pension är dock en rättighet för den enskilda individen. Även om många inte orkar eller kan arbeta längre än vad de gör i dag är det viktigt att de som kan, vill och orkar, ges rätten att arbeta ytterligare ett par år. Samtidigt är det viktigt att öka även dessa personers förutsättningar och resurser att arbeta tillräckligt länge för att få tillräcklig pension. Det handlar framför allt om investeringar som förbättrar människors hälsa och arbetsförmåga. Det handlar också om ökade ansträngningar för att förebygga skador och att förhindra att människor blir utslitna i arbetet.

Redan under 1990-talet diskuterades enskildas möjligheter att fortsätta förvärvsarbete längre upp i åldrarna. Pensionsarbetsgruppen angav i betänkandet SOU 1994:20 *Reformerat pensionssystem* att med ett pensionssystem med flexibel pensionsålder fanns det starka skäl att ge enskilda reella möjligheter att fortsätta med förvärvsverksamhet längre upp i åldrarna än de då gällande bestämmelser i praktiken tillät. Principiellt ansåg gruppen att det inte var orimligt att arbetstagare fick stanna kvar i arbete så länge de själva ville och orkade. Pensionsarbetsgruppen föreslog bl.a. att då gällande möjlighet att avtala om en lägre avgångsskyldighet än 67 år borde slopas. Gruppen konstaterade att arbetsmarknadsparterna tycktes ha funnit att lämplig ålder för avgångsskyldighet var densamma som med den allmänna pensionsåldern i det dåvarande pensionssystemet, dvs. 65 år. Detta trots att hälsotillståndet bland 65-åringarna torde vara i genomsnitt bättre än några decennier tidigare och trots att inte få torde vara intresserade av att fortsätta sin yrkesverksamhet efter fyllda 65 år. På sikt ansåg Pensionsarbetsgruppen att åldersgränsen för anställningsskyddet borde ligga vid 70 år, och att en sådan höjning borde övervägas vid en senare tidpunkt, då arbetsmarknadsparterna hade förhandlat om de kollektivavtal som innehöll en lägre ålder för avgångsskyldighet än 67 år.

Det finns också andra argument till varför LAS-åldern bör höjas. Osaklig särbehandling på grund av ålder strider t.ex. mot principerna som ligger till grund för diskrimineringslagen. När allt fler blir allt äldre och allt fler blir allt piggare längre upp i åldrarna kan det finnas skäl att betrakta en uppsägning utan annan motivering än ålder, upp till en ganska hög ålder, som osaklig särbehandling.

Enligt utredningens mening är det angeläget att åtgärder vidtas för att minska hindren för dem som vill och kan arbeta längre än till 67 års ålder genom att höja åldern för rätt att kvarstå i anställning. Det bör ankomma på samhället att definiera den nivå för anställningsskyddet som kan anses rimlig.

En höjning av LAS-åldern är dock inte okomplicerad. Höjningen av åldersgränsen i lagen om anställningsskydd år 2002 sammanföll i tiden med en ökad sysselsättningsgrad bland personer 65 år och äldre. Införandet av åldersregeln i anställningsskyddet kan samtidigt ha bidragit till att försvåra för äldre att arbeta längre än till 67 års ålder eftersom reglerna om uppsägning åter gäller efter att arbetstagaren fyllt 67 år. LAS-skyddet kan dessutom försvåra för äldre att få eller byta arbete. Ca 10–20 procent av arbetsgivarna

uppger i en enkät att höjningen till 67 år bidragit till att man är försiktigare med att anställa äldre.

Ibland kan arbetsgivare vara benägna att avsluta anställningen tidigare, kanske t.o.m. 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-ålderns effekter på arbetsutbudet kan också till en del anses oklar. De få studier som finns pekar åt delvis olika håll. Det finns enligt utredningens ingen studie som talar för att höjningen av LAS-åldern till 67 år har haft en betydande effekt på de äldres arbetsutbud. Utredningens uppfattning är dock att en höjd åldersgräns tillsammans med övriga förslag kan bidra till att öka arbetsutbudet bland personer som har uppnått åldern för rätten att kvarstå i anställning och för dem som har passerat den åldersgränsen.

Principiella skäl talar således för en höjning av åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning i LAS. Framför allt ska äldre som kan, vill och orkar ha rätt att arbeta ytterligare några år. En åldersgräns som begränsar denna rätt kan inte anses motiverad annat än 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. Som utredningen anger i avsnitt 7.2.4 utgör åldersregler som styr enskilda mot pensionering ett hinder för möjligheter till fortsatt arbete och bör ändras. Utredningen bedömer därför att det är tveksamt om 67-årsgränsen i LAS kan anses ha en godtagbar grund. Vid 67-årsgränsen är det redan i dag många äldre som sägs upp trots att de har goda förutsättningar att och vill arbeta längre. Även efter uppnådd pensionsålder och även sedan pension har börjat lyftas ska det vara möjligt för människors att förbättra sin pension.

Utgångspunkten är också att det behövs en sammanhållen strategi för alla pensionsrelaterade åldersgränser och närliggande regler i kringliggande system. Om åldersgränserna i pensionsystemet och kringliggande system höjs finns det, enligt utredningens mening, starka skäl för att anpassa även övriga närliggande och kringliggande system och låta dessa följa med utvecklingen. Synsättet bör gälla även för rätten för anställningsskydd i LAS. Utredningen föreslår att åldersgränsen för uttag av inkomstrelaterad ålderspension ska höjas till 62 år fr.o.m. 2015 och från och med 2019 följa ökningen av medellivslängden. Utredningen föreslår även att det införs en riktålder för pension som följer ökningen av medellivs-

längden och att flertalet pensionsrelaterade åldersgränser i kringliggande system knyts direkt till riktåldern.

En höjning är således motiverad även för att bibehålla flexibiliteten i pensionssystemet. Utredningens slutsats är att åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning bör höjas till 69 år.

Utredningens förslag medför att bestämmelserna i 4, 5, 32 a och 33 §§ LAS bör ändras.

Enligt utredningen bör åldersreglerna i 4, 5, 32 a och 33 §§ LAS fortsättningsvis följa utvecklingen av riktåldern för pension och vid behov justeras så att arbetstagares har möjligheter att arbeta kvar ytterligare några år efter att ha uppnått riktåldern och därmed påverka sin pension.

En mer flexibel åldersgräns?

Utredningen har övervägt om det skulle vara möjligt att införa en mer flexibel åldersgräns för rätten att kvarstå i anställning i 32 a § LAS. För en sådan lösning talar att de flesta arbetsgivare i dag har som policy att avsluta anställning vid 67-årsgränsen. Även om det förekommer att personer fortsätter att arbeta längre upp i åldrarna med tidsbegränsad anställning fungerar åldersgränsen 67 år i praktiken som slutlig pensionsålder för de flesta arbetstagarna. Om åldersgränsen kan göras mer flexibel skulle det inte finnas samma intresse för arbetsgivaren att avsluta anställningen.

Starka skäl talar dock för att bibehålla nuvarande utformning. Traditionellt sett bygger anställningsskyddslagen på en kompromiss där arbetsgivare, å ena sidan, tvingas att behålla äldre arbetstagare även om de inte är fullt ut produktiva men, å andra sidan, fritt får säga upp dessa när de fyller 67 år. Åldersgränsen i LAS motiveras av 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 har ansetts kunna leda till olustiga processer vid domstol rörande senilitet och annan olämplighet som skäl för uppsägning.

Internationella jämförelser av bl.a. OECD pekar på att det svenska anställningsskyddet i nuvarande utformning totalt sett är relativt starkt. Nedsatt arbetsförmåga till följd av ålder anges inte utgöra saklig grund för uppsägning med mindre än att arbetstagaren inte längre kan utföra arbete av någon betydelse för arbetsgivaren.

Vidare bedömde regeringen vid genomförandet av arbetslivsdirektivet (2000/78/EG) att 67-årsregeln kan anses motiverad eftersom det är rimligt att det finns en bestämd tidpunkt för när det lagfästa anställningsskyddet ändrar karaktär och arbetsgivaren tillåts avsluta anställningsförhållandet utan att visa saklig grund för uppsägning på vanligt sätt.

Även EU-domstolen har prövat frågan om avgångsskyldighet vid viss ålder och har då anfört att medlemsstaterna, och arbetsmarknadens parter, har ett stort utrymme för skönsässig bedömning när det gäller valet av social- och arbetsmarknadspolitiska mål och medel för att genomföra dessa mål. EU-domstolen har vidare uttalat att det ankommer på de nationella myndigheterna att hitta en jämvikt mellan de olika intressen som föreligger, varvid politiska, ekonomiska, sociala, demografiska och budgetmässiga hänsyn kan tas.

Anpassningstid

Materiella regler blir normalt tillämpliga endast på rättsförhållanden som uppkommer efter lagens ikraftträdande. Tvingande regler kan dock tillåtas även på bestående rättsförhållanden, men under förutsättning att största möjliga restriktivitet iakttas.

När det gäller statens möjlighet att via lagstiftning inskränka det för arbetsmarknadens parter förhandlingsbara utrymmet och att via lag göra ingrepp i gällande kollektivavtal gäller enligt Sveriges internationella åtaganden att detta generellt bör undvikas. Ny tvingande reglering bör därför i princip inte få direkt effekt på gällande kollektivavtal utan få genomslag först när tiden för avtalen löpt ut. Ingrepp i gällande avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare bör också undvikas.

Höjningen av åldersgränsen från 65 år till 67 år föranledde ILO att kritisera Sveriges riksdag för att bryta mot ILO-konventionerna om föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar (nr 98 och nr 154). Lagregleringen inskränkte parternas förhandlingsutrymme, och ILO ansåg att höjningen hade antagits i strid mot de berörda parternas samstämmiga vilja. ILO framförde att orsaker som risk, säkerhet och hälsa i anslutning till arbetsförhållanden kunde motivera kollektivavtalad pensionsålder lägre än vad lagen tillät. I samband med att LAS-åldern höjdes till 67 år uttryckte regeringen uppfattningen att avsikten med de internationella konventionerna på området inte

kan vara att en stat i och med ratificeringen av dessa avhänder sig möjligheten att för all framtid lagstifta inom ett område som tidigare varit lämnat åt parterna att reglera (prop. 2000/01:78, s. 27 ff.). Förslaget att höja åldersgränsen från 65 till 67 ansåg regeringen syftade till ett utökat anställningsskydd för att arbetstagare skulle ges en reell möjlighet att kunna utöka sin pension i enlighet med grunderna för det nya pensionssystemet. Detta ansågs som en mycket angelägen fråga, en viktig del av pensionsreformen, av stor dignitet och av stort samhällsintresse.

Även Europarådets sociala stadga och Europakonventionen, som redovisas i kapitel 5, möjliggör inskränkningar av de rättigheter och friheter som erkänns i dessa, även om dessa bör användas med stor försiktighet.

Enligt utredningen krävs det ett nytt förhållningssätt och höjd ålder för rätt att kvarstå i anställning i LAS för att främja människors möjligheter att arbeta längre och tjäna in till pension. Utredningen anser att höjningen av åldern för rätten att kvarstå i anställning bör kunna godtas då bakomliggande skäl är godtagbara. Höjningen av åldern för rätt att kvarstå i anställning innebär också förbättringar för det stora flertalet arbetstagare. I praktiken medför förslaget att fler kan utnyttja flexibiliteten i pensionssystemet.

Utredningen har haft möten med arbetsmarknadens parter och diskuterat föreslagen. Arbetsmarknadens parter har uttryckt att en höjd ålder för anställningsskyddet i LAS kommer att medföra svårigheter och att kollektivavtal kan behöva omförhandlas. Utredningen är medveten om att nya tvingande regler i princip bör anpassas till tiden för när avtalen löper ut. En höjd åldersgräns medför en hel del arbete. Det framkommer dock vid en översiktlig granskning av gällande kollektivavtal att avtalen är formulerade på många olika sätt. Ibland är de formulerade så att det är svårt att entydligt utläsa när avtalen löper ut. Ett flertal kollektivavtal löper automatiskt vidare om de inte sägs upp.

Enligt utredningens mening finns det inte heller något som hindrar att avtal sluts som ger arbetstagaren rätt att avgå med pension tidigare än 69 års ålder, varför förslagen får anses förenliga med ILO:s konvention nr 128 om åldersförmåner och ILO:s rekommendation nr 162 om äldre arbetstagare där åldersgränsen för rätt till pension anges inte få överstiga 65 år. Högre ålder får dock föreskrivas i enlighet med särskilda grunder i konventionen. Konventionen och dess verkan beskrivs närmare i kapitel 3 Bakgrund.

Utredningen anser att det är angeläget att de förslag som utredningen lägger fram synkroniseras tidsmässigt för att få effekt. Förslaget om höjd ålder till 69 år för anställningsskydd i LAS bör få genomslag relativt snabbt. Samtidigt bör det finnas tid för anpassning. Utredningen anser att lagregleringen bör träda i kraft och gälla framför kollektivavtal från och med den 1 januari 2016. Regleringen bör även gälla framför enskildas anställningsavtal som har ingåtts före lagens ikraftträdande, dvs. avtal som har ingåtts före den 1 januari 2016.

Se även kapitel 20 om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

14.1.3 Saklig grund för uppsägning

Ett problem med den nuvarande regleringen är att den emellanåt tycks uppfattas som en avgångsskyldighet vid 67 års ålder, vilken hindrar att arbetstagaren arbetar kvar, även i fall där både arbetsgivaren och arbetstagare vill att anställningsförhållandet ska fortsätta. Det föreligger skäl att ändra lagen i syfte att klargöra att så inte är fallet.

Till detta kommer att regleringen skapar ett tryck för arbetsgivaren att avsluta anställningen just när arbetstagaren fyller 67 år. Som regleringen är utformad ger den ett ”fönster” i anställningsskyddet just vid 67-årsdagen. Innan fyllda 67 år åtnjuter arbetstagaren det fulla anställningsskyddet och därefter ett mer begränsat anställningsskydd. Om arbetsgivaren inte utnyttjar detta fönster blir det senare svårare för denne att avsluta anställningen. Lagstiftaren förutsatte att domstolarna vid bedömningen av kravet på saklig grund för uppsägning skulle påverkas av den omständligheten att den gräns som ansetts naturlig för avgångsskyldighet med pension hade överskridits. Trots detta vittnas om en allomfattande tveksamhet från arbetsgivarna inför att behålla arbetskraft efter dagens 67 årsregel p.g.a. den uppfattade risken att behöva motivera uppsägningen.

Utredningen föreslår att åldersgränsen höjs från 67 år till 69 år. För att underlätta för arbetstagaren att arbeta kvar efter 69 år i de fall där både arbetstagaren och arbetsgivaren vill att så ska ske kan man överväga att undanta arbetstagare över 69 år även från kravet på saklig grund för uppsägning. I realiteten skulle lagändringens betydelse främst vara pedagogisk. En arbetsgivare som låter en

arbetstagare som fyller 69 år arbeta kvar riskerar inte att få svårigheter att avsluta anställningen senare.

I princip innebär detta att det s.k. fönstret att låta anställningen upphöra öppnas vid 69 år och framåt, och inte enbart i anslutning till 69-årsdagen.

En arbetstagare som uppnått 69 års ålder anser utredningen inte ha lika stort behov av anställningsskydd som yngre arbetstagare eftersom denne sin inkomst tryggad genom ålderspensionssystemet och inte i samma utsträckning som yngre arbetstagare behov av arbetsinkomsten för sin försörjning. Enligt vad utredningen erfar så förekommer det kollektivavtal som ger arbetstagare starkare skydd än vad som anges i 33 § LAS

För att Sveriges ska uppfylla sina åtaganden enligt direktiv 77/187/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid övergång av företag, verksamheter eller delar av verksamheter är det dock utredningens bedömning att arbetstagares uppsägningsskydd vid verksamhetsövergång behöver bibehållas. Direktivet innehåller föreskrifter om skydd för arbetstagares rättigheter vid övergång av företag, verksamheter och delar av verksamheter.

14.1.4 Uppsägning eller skriftligt besked

Utredningen har även övervägt vilka regler som ska gälla för hur en anställning får avslutas efter 69 års ålder.

Ett alternativ skulle således vara att ha kvar uppsägning men slopa kravet på saklig grund efter det att arbetstagaren nått åldersgränsen för rätt att kvarstå i anställning. Därigenom skulle undvikas att arbetsgivare normalt avslutar anställning vid åldersgränsen i LAS. Utredningen ser dock en del problem med en sådan lösning och har inte prövat detta alternativ närmare. Till reglerna om uppsägning i LAS hör ett flertal grundläggande bestämmelser i LAS. Om uppsägning bibehålls men saklig grund slopas för arbetstagare som fyllt 69 år kan det således kvarstå en del regler i LAS som utgör hinder för fortsatt anställning eller anställning efter att arbetstagaren fyllt 69 år.

Enligt utredningen finns det därför anledning att överväga en annan lösning. I stället bör arbetsgivare som önskar avsluta anställningen för en arbetstagare som har fyllt 69 år ges möjlighet till detta genom att lämna ett skriftligt besked till arbetstagaren. Vid

skriftligt besked gäller inte heller saklig grund för uppsägning, vilket redogjorts för ovan. Skriftligt besked är ett vedertaget begrepp som används när anställningsskyddet upphör. Det framgår då också klart och tydligt vad som gäller. För en arbetstagare som stannar kvar i anställning efter 69 års ålder gäller i så fall samma regler enligt anställningsskyddslagen som för arbetstagare i samband med att han eller hon fyller 69, vilket utredningen bedömer är tillräckligt. Endast vid verksamhetsövergång bör reglerna om uppsägning bibehållas.

Utredningen föreslår därför att om en arbetsgivare vill att en arbetstagare som har fyllt 69 år ska lämna sin anställning ska arbetsgivaren, i likhet med vad som gäller för arbetstagare som fyller 69 år, skriftligen ge arbetstagaren besked om detta minst en månad i förväg. Skriftligt besked får dock inte lämnas på grund av verksamhetsövergång. Förslagen bör träda i kraft från och med 2016.

14.2 Uppföljning och analys

I kapitel 7 anger utredningen att det finns behov av att regelbundet följa upp och analysera situationen när det gäller åldersdiskriminering. Utredningen anger vidare att uppdraget bör läggas på lämplig myndighet. Inom ramen för detta uppdrag bör ingå att genomföra uppföljningar av höjningen av åldersgränsen och sloandet av reglerna om uppsägning för att undersöka påverkan på förekomst av åldersdiskriminering.

15 Åldersgränser i kringliggande system

15.1 Inledning

Som utredningen redan sagt innebär en stigande medellivslängd som inte matchas av ett längre arbetsliv i ett avgiftsbestämt och autonomt pensionssystem allt lägre pension per månad när denna måste räcka fler år. I längden kan detta bli ett problem för enskilda och för samhället i stort då allt fler inte klarar sig på en egen intjänad pension. Det finns, som också sagts, också en drivkraft att enskilda ska senarelägga pensionen. Utredningens slutsats är att befintliga pensionsgränser behöver justeras och att förändringarna ska göras årligen genom i förväg definierade kriterier. Utredningen föreslår därför att det införs en riktålder för pension och att riktåldern för pension ska fastställas årligen samt att flertalet pensionsrelaterade ålderregler i angränsande system ska knytas till denna riktålder.

I detta kapitel redovisar utredningen de pensionsrelaterade åldersgränserna i socialförsäkringssystemet och ger förslag på hur dessa kan bli mer följsamma så att de stödjer förutsättningarna för ett längre arbetsliv. Utredningen föreslår att de flesta socialförsäkringsförmåner ska knytas direkt till riktåldern för pension. Eftersom förmånerna följer riktåldern för pension innebär det också att dessa ändras med automatik när riktåldern förändras.

Samtidigt är det viktigt att öka flexibiliteten i arbetslivet. Regelsystem bör därför så långt möjligt anpassas till äldres förbättrade förutsättningar och växande intresse för att arbeta längre, oavsett när och hur man vill ta ut sin pension. Utredningen har därför bedömt att vissa socialförsäkringsförmåner som är arbetsrelaterade ska kunna utgå även efter riktåldern i syfte att stödja enskildas möjligheter att fortsätta att arbeta längre. Utredningen föreslår därför att några socialförsäkringsförmåner anpassas till LAS-åldern.

I det följande redovisas förslagen närmare under respektive rubrik.

15.2 Efterlevandepensioner

Utredningens förslag: Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension ska knytas till riktåldern för pension från och med 2019. Änkepension och garantipension till omställningspension ska kunna beviljas längst till och med månaden före den efterlevande uppnår riktåldern för pension. Beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension ska grundas på riktåldern för pension.

En ny bestämmelse ska införas, 84 kap. 7 a § SFB, för änkor som är födda 1954 och senare. För en änka som är född 1954 eller senare ska änkepensionen för år räknat enligt 6 § 2 SFB motsvara för tid före den månad då änkan uppnår riktåldern för pension, 90 procent av det prisbasbelopp som gällde för dödsfallsåret.

(Bestämmelserna 77 kap. 18 §, 81 kap. 4 och 7 §§, 82 kap. 1, 4, 6, 7, 8, 14, 16, 20 och 21 §§, 84 kap. 7 a § SFB)

Utredningens bedömning: För änkor födda fram till 1953 anser utredningen att reglerna bör vara oförändrade eftersom denna åldersgrupp inte kommer att beröras av de nya reglerna. Det gäller bl.a. underlaget för änkepension för änkor födda 1944 eller tidigare som är bl.a. beroende av om den avlidne vid tidpunkten för dödsfallet hade fyllt 65 år (84 kap. 3 § SFB). Särskilda beräkningsregler gäller även för änkor födda 1930–1953 som tar ut inkomstgrundad ålderspension vid en senare tidpunkt än från och med den månad då hon fyllt 65 år (84 kap. 14 § SFB).

Särskilda beräkningsregler gäller också fortfarande för änkor som är födda 1945 fram till 1953 eftersom änkepension då för år motsvarar, för tid före den månad då änkan fyllde 65 år, 90 procent av det prisbasbelopp som gällde för dödsfallet (84 kap. 6 § 2 SFB). Enligt utredningen har även dessa regler en stark koppling till tidigare ATP-regler gäller endast övergångsvis. Reglerna bör därför inte ändras.

Det finns inte heller behov av att ändra reglerna för underlaget för efterlevandepension efter avlidna som är födda 1937 eller tidigare, eftersom det föreslås att riktåldern ska börja gälla fr.o.m. år 2019.

Utredningens skäl för förslag och bedömning

Efterlevandepension fungerar som ett omställningsstöd inom socialförsäkringssystemet till de familjer där en försörjare avlider. I nuläget lämnas följande förmåner längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år:

- Omställningspension
- Garantipension till omställningspension
- Änkepension i form av 90-procentstillägg

(77 kap. 18 § SFB)

Reglerna för beräkning av änkepension innehåller i dag flera bestämmelser som är beroende av åldern 65.

Reglerna för beräkning av garantipension till omställningspension innehåller också flera bestämmelser som baserar sig på att den avlidne skulle ha fyllt 64 år. Enligt utredningen bör dessa regler knytas till riktåldern för pension.

Enligt 81 kap. 4 § SFB ska som försäkringstid tillgodoräknas även tid fr.o.m. det år då dödsfallet inträffade till och med det år då den avlidne skulle ha fyllt 64 år (framtida försäkringstid). Även bestämmelserna i 81 kap. 7 § SFB är beroende av åldern 64. Reglerna utgör ett kompletterande stöd för efterlevande och det är rimligt att utsträcka den tid som tillgodoräknas till och med det år då den avlidne skulle ha uppnått riktålder för pension.

Även reglerna för beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension innehåller flera bestämmelser som baserar sig på 65 år som en faktor (82 kap. 1 § SFB).

Pensionsbehållningen efter avlidna som var födda 1938 eller senare beräknas olika beroende av om dödsfallet inträffade före eller efter 65 års ålder (81 kap. 4 SFB). Om dödsfallet inträffat efter det år den avlidne fyllde 65 år ska den avlidnes faktiska pensionsbehållning användas vid beräkning av efterlevandepension (82 kap.

20 § SFB). Den faktiska pensionsbehållningen ska räknas om med inkomstindexet före ändring till ingången av det år den avlidne fyllde 65 år (82 kap. 21 § SFB). Därefter ska pensionsbehållningen följsamhetsindexeras. Utredningen föreslår att även dessa nämnda regler anpassas vad gäller sättet att beräkna och anknyts till att den avlidne har uppnått riktåldern för pension.

Utredningen föreslår vidare att en ny bestämmelse bör införas, 84 kap. 7 a § SFB, för änkor som är födda 1954 och senare. För en änka som är född 1954 eller senare ska änkepensionen för år räknat enligt 6 § 2 SFB motsvara för tid före den månad då änkan uppnår riktåldern för pension, 90 procent av det prisbasbelopp som gällde för dödsfallsåret.

För änkor födda fram till 1954 anser utredningen att reglerna bör vara oförändrade eftersom denna åldersgrupp inte kommer att beröras av de nya reglerna. Utredningen föreslår att riktåldern ska börja gälla fr.o.m. år 2019. Det är inte rimligt att reglerna ska gälla för dessa personer.

Det gäller bl.a. underlaget för änkepension för änkor födda 1944 eller tidigare som är bl.a. beroende av om den avlidne vid tidpunkten för dödsfallet hade fyllt 65 år (84 kap. 3 § SFB). Särskilda beräkningsregler gäller även för änkor födda 1930–1953 som tar ut inkomstgrundad ålderspension vid en senare tidpunkt än från och med den månad då hon fyllt 65 år (84 kap. 14 § SFB).

Det finns inte heller behov av att ändra reglerna för underlaget för efterlevandepension efter avlidna som är födda 1937 eller tidigare

15.3 Sjukpenning

Utredningens förslag: Rätten till sjukpenning i särskilda fall ska knytas till riktåldern för pension och kunna lämnas längst till och med månaden före den när försäkrade uppnår riktålder för pension.

Den särskilda regeln gällande sjukpenning efter 180 dagar med sjukpenning efter ingången av den månad när den försäkrade fyllde 65 år ska anpassas så att regeln i stället avser den som uppnått riktåldern för pension.

Sjukpenning ska vidare kunna beviljas försäkrad under 180 dagar för tid efter ingången av den månad då den försäkrade fyllt 71 år.

(Bestämmelserna 27 kap. 36 och 37 §§ samt 28 a kap. 7 § SFB)

Gällande regler

Sjukpenning i särskilda fall betalas enligt nuvarande regler ut som längst till och med månaden före den försäkrade fyller 65 år (28 a kap. 7 § SFB). Dessutom gäller särskilda regler för sjukpenning som betalas ut efter 65 års ålder. När en försäkrad som fyllt 65 år fått sjukpenning i 180 dagar efter ingången av den månad då han eller hon fyllde 65 år, får Försäkringskassan besluta att sjukpenning inte längre ska betalas ut (27 kap. 36 § SFB).

För tid efter ingången av den månad då den försäkrade fyllt 70 år får sjukpenning betalas ut för högst 180 dagar (27 kap. 37 § SFB).

Utredningens skäl för förslag

Enligt utredningens mening bör åldersgränsen för sjukpenning i särskilda fall i 28 a kap. 7 § SFB knytas till riktåldern så att rätten till sjukpenning ska kunna lämnas längst till och med månadens före den när den försäkrade uppnår riktålder för pension. När det gäller sjukpenning för tid efter att den försäkrade uppnått riktåldern gör utredningen följande bedömning.

Utredningens utgångspunkt är att allt fler personer efter hand önskar arbeta vid allt högre ålder och skjuta upp uttaget av ålderspension. När nuvarande åldersgränser i pensionssystemet höjs finns det, enligt utredningens mening, starka skäl för att anpassa närliggande system och låta dessa följa med. Det bör alltså fortsättningsvis vara möjligt för försäkrade att få sjukpenning under en senare del av arbetslivet. I likhet med vad som gäller i dag bör försäkrad som fortsätter att förvärvsarbeta längre upp i åldrarna ha rätt till sjukpenning. Sjukpenningperioderna bör dock inte utformas alltför generöst. Det skulle kunna leda till ökade sjukskrivningskostnader eftersom enskilda kan tänkas skjuta fram uttaget av ålderspension och försöker få sjukpenning i stället. Utredningen har övervägt om det skulle vara möjligt att utöka antalet sjukskrivningsdagar vid varje sjukskrivningstillfälle, men inte ansett att det är en framkomlig väg. Om man skulle utöka antalet sjukskrivningsdagar utöver dessa dagar (dvs. 180 dagar) innebär det att personer som passerat

riktåldern skulle behöva prövas mot sådant förvärvsarbete som normal förekommer på arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för honom eller henne (se 27 kap. 48 § SFB). Utredningen anser inte att försäkrade som uppnått riktåldern för pension ska behöva flytta för att få ett nytt arbete. Då de allra flesta vanliga sjukdomar även varar en kortare tid får det också anses rimligt med en begränsning av antalet dagar.

Utredningen har valt att behålla nuvarande system. Försäkrade som uppnått riktåldern för pension ska även försättningsvis kunna beviljas rätt till sjukpenning under 180 dagar. Vidare ska Försäkringskassan i likhet med gällande regler efter 180 dagar få besluta att sjukpenning inte längre ska lämnas den försäkrade.

I syfte att stärka rätten till sjukpenning för försäkrade som väljer att fortsätta att arbeta lite längre upp i åldrarna efter det att anställningsskyddet upphört bör sjukpenning få lämnas under 180 dagar för tid efter ingången av den månad då den försäkrade fyllt 71 år.

15.4 SGI-skyddet

Utredningens förslag: Åldersgränsen för SGI-skyddet ska knytas till riktåldern så att skyddet omfattar tiden före det att den försäkrade uppnår riktåldern för pension. SGI-skyddet för försäkrade som uppnått riktåldern ska fastställas på grundval av inkomst från förvärvsarbete.

(Bestämmelserna 26 kap. 17, 18, 22 a och 25 §§ SFB)

Utredningens bedömning: Frågan om utvidgat SGI-skydd efter uppnådd riktålder bör utredas av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

(26 kap. 13 § SFB och förordningen (2000:1418) om tillämpning av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst)

I 26 kap. SFB finns bestämmelser om skydd för sjukpenninggrundande inkomst (SGI-skydd). Enligt 26 kap. 13 § SFB gäller SGI-skydd under tid då den försäkrade deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och har aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning eller är arbetslös.

Enligt 1 § förordning(2000:1418) om tillämpning av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst ska skyddsbestämmelserna om sjukpenninggrundande inkomst i 26 kap. 13 § SFB tillämpas för en försäkrad som har en sjukpenninggrundande inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete och som före ingången av den månad han eller hon fyller 65 år

1. är helt eller delvis arbetslös,
2. på grund av hälsoskäl inte kan återgå i arbete hos sin arbetsgivare, eller
3. på grund av hälsoskäl inte kan återgå i arbete i den egna verksamheten.

Bestämmelserna gäller endast när den försäkrade är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som svarar mot den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten samt aktivt söker sådant arbete och är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, eller söker arbete på det sätt som Försäkringskassan föreskriver. Bestämmelsen innebär att en arbetslös försäkrad har rätt att ha kvar SGI endast till och med månaden före den månad han eller hon fyller 65 år.

Enligt 26 kap. 17 § SFB gäller SGI-skydd när den försäkrade inte förvärvsarbetar av någon anledning som ger rätt till vissa angivna ersättningar som sjukpenning och rehabiliteringsersättning, m.m. Vidare gäller enligt 26 kap. 18 § SGI-skyddet även vid kortare avbrott i förvärvsarbete. Enligt bestämmelserna gäller SGI-skyddet endast för tid före 65 års ålder. Av förarbetena till SFB (prop. 2008/09:200 s. 445) framgår att nämnda bestämmelser avsåg att motsvara bestämmelserna i 3 § första stycket Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:12) om sjukpenninggrundande inkomst). SGI-skyddet enligt nämnda föreskrifter gällde för försäkrad som inte fyllt 65 år. Fr.o.m. den 1 januari 2011 har Riksförsäkringsverkets föreskrifter om sjukpenninggrundande inkomst ändrat lydelse (RFFS 1998:12) Enligt 4 § i gällande föreskrifter fastställs sjukpenninggrundande inkomst för förvärvsarbetande försäkrad som fyllt 65 år endast på grundval av inkomsten från detta arbete. På samma sätt fastställs den sjukpenninggrundande inkomsten för en försäkrad som fyllt 65 år och som inte förvärvsarbetar, om han kan styrka att han skulle ha förvärvsarbete, om inte anledning som sägs i 26 kap. 17 § socialförsäkringsbalken hade förelegat.

Enligt 26 kap. 22 a § SFB gäller att vid utgången av en period då en försäkrad helt eller delvis har fått sjukersättning eller aktivitetsersättning ska SGI:n motsvara den SGI som den försäkrade skulle ha haft omedelbart före en eller flera sådana perioder. Detta gäller dock endast för tid före 65 års ålder. Vidare gäller enligt 26 kap. 25 § SFB att 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 SGI fastställas endast om den försäkrade har förvärvsarbete som beräknas pågå under minst sex månader i följd.

Utredningens skäl för förslag och bedömning

Enligt utredningens mening bör åldersgränsen för SGI-skyddet i 26 kap. 17 och 18 §§ SFB knytas till riktåldern för pension. I likhet med vad som gäller i dag ska SGI-skyddet för försäkrade som uppnått pensionsåldern också fastställas på grundval av inkomsten från arbete. Enligt utredningens mening är det rimligt att även åldersreglerna i 26 kap. 22 a § och 25 § SFB knyts till riktåldern för pension.

Utredningen anser att den som arbetar har rätt till en SGI, oavsett ålder, men att möjligheterna att få behålla en SGI när man inte arbetar bör vara begränsade när man uppnått riktåldern för pension. I dag får den som fyllt 65 år behålla sin SGI vid sjukdom om personen kan visa att han eller hon skulle ha arbetat om inte sjukdomen kommit emellan (4 § RFFS 1998:12).

Det kan dock ifrågasättas om det är rimligt att en försäkrad som uppnått riktåldern för pension och som står till arbetsmarknadens förfogande och som inte kan styrka att hon eller han skulle ha förvärvsarbetat av anledning som sägs i 26 kap. 17 § socialförsäkringsbalken saknar SGI-skydd. Längre fram i betänkandet bedömer utredningen att det bör göras möjligt för försäkrade att få en fortsatt begränsad rätt till arbetslöshetsersättning (se kapitel 16) under en senare del av arbetslivet. En sådan mer begränsad rätt finns redan vad gäller sjukpenning. Som utredningen anger i avsnitten om sjukpenning och arbetslöshetsersättning bör förmåner som beviljas efter pensionsinträdet inte utformas alltför generöst. Enligt utredningen kan ett alltför generöst system leda till ökade kostnader inom dessa områden då enskilda kan tänkas skjuta fram uttaget av ålderspension och försöker få sjukpenning eller arbetslöshetsers-

sättning istället. Frågan om rätt till fortsatt SGI-skydd efter riktålderns inträde är komplex.

Frågan om fortsatt rätt till arbetslöshetsersättning efter riktålderns inträde anser utredningen bör utredas av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen. Pensionsåldersutredningen anser det lämpligt att denna utredning även utreder frågan om SGI för personer som inte förvärvsarbetar efter riktålderns inträde, men står till arbetsmarknadens förfogande. Pensionsålderutredningen lämnar därför inte några förslag i den delen.

15.5 Sjukersättning

Utredningens förslag: Sjukersättning ska kunna betalas ut längst till och med månaden före den månad den försäkrade uppnår riktåldern för pension i 2 kap. SFB. Detsamma ska gälla vid beräkning av bostadstillägg för dessa personer.

Även beräkningen av faktisk och framtida försäkringstid ska knytas till riktåldern för pension i 2 kap. SFB. Detsamma ska gälla vid beräkning av bostadstillägg för dessa personer.

(Bestämmelserna 33 kap. 16, 35 kap. 4, 12, 13 och 15 §§ samt 102 kap. 18 § SFB)

Utredningens skäl för förslag

I nuläget betalas sjukersättning ut till en försäkrade till och med den månad han eller hon fyller 65 år (33 kap. 16 § SFB).

Sjukersättning i form av garantiersättning är till viss del grundad på tillgodoräknad försäkringstid – faktisk och framtida försäkringstid. För rätt till garantiersättning fordras minst tre års tillgodoräknad försäkringstid och för oavkortad ersättning fordras i nuläget minst 40 års försäkringstid inklusive framtida försäkringstid till och med det år han eller hon fyller 64 år (35 kap. 3 § och 4 § SFB). Är tiden kortare reduceras garantiersättningen med 1/40 för varje år som fattas (35 kap. 20 § SFB). Följande regler anknyter till 64 år.

Om den faktiska försäkringstiden 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 (35 kap. 12 § SFB). 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 däremot följande. Som framtida försäkringstid räknas i så fall 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 (35 kap. 13 § FB). 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 då han eller hon fyller 64 år. Hänsyn tas dock inte till tid då den försäkrade efter fyllda 16 år inte har uppfyllt förutsättningarna för tillgodoräknande av försäkringstid (35 kap. 15 § SFB).

Enligt utredningens mening behöver åldersgränsen för sjukersättning knytas till reglerna om riktåldern för pension.

I likhet med vad gäller för övriga förmåner ska detta gälla beslut som avser sjukersättning för tid från och med den 1 januari 2019. Även beräkningen av faktisk och framtida försäkringstid bör på samma sätt anpassas till den riktåldern för pension. Detsamma bör gälla vid beräkningen av bostadstillägg för dessa personer (102 kap. 18 § SFB). För förmåner i form av sjukersättning som avser tid före 2019 kommer dock äldre föreskrifter fortfarande gälla. Man kan ifrågasätta om inte förslaget strider mot utredningens strävan att så långt som möjligt komma ifrån pensionsnormen 65 år. Det kan anses otillfredsställande att ha kvar en ordning som godtar åldersfaktorn 65. Det skulle dock, enligt utredningens kalkyler, bli mycket kostsamt om samtliga utgående sjukersättningar förlängdes ett år när riktåldern höjs. Utredningen anser sig inte kunna lämna ett förslag som leder till kraftigt ökade kostnader för statsbudgeten samtidigt som effekterna på inkomsterna till den offentliga sektorn är osäkra. Det har dessutom visat sig svårt att konstruera en övergångslösning som inte skulle uppfattas godtycklig eller upplevas som orättvis.

15.6 Äldreförsörjningsstöd

Utredningens förslag. Äldreförsörjningsstöd ska lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

(Bestämmelsen 74 kap. 7 § SFB)

Utredningens skäl för förslag

Äldreförsörjningsstödet garanterar att enskild som har låg pension eller ingen pension alls ändå får en skälig levnadsnivå. Det krävs att den enskilde tar ut de pensionsförmåner som han eller hon har rätt till och ändå inte når upp till en skälig levnadsnivå. Äldreförsörjningsstöd kan lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år (74 kap. 7 § SFB).

Enligt utredningen är det lämpligt att även rätten till äldreförsörjningsstöd knyts till riktåldern för pension. Äldreförsörjningsstödet har en stark koppling till pensionssystemet och verkar som en utfyllnad för enskilda som har låg pension eller ingen pension alls. Äldreförsörjningsstöd bör därför lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade uppnår riktålder för pension.

15.7 Rehabiliteringsersättning

Utredningens förslag: Rehabiliteringsersättning ska kunna lämnas längst till och med månaden före den när den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

(Bestämmelsen 31 kap. 4 § SFB)

Utredningens skäl för förslag

Begreppet rehabilitering är ett samlingsbegrepp för alla åtgärder av medicinsk, psykologisk, social och arbetslivsinriktad art som hjälper sjuka och skadade att återvinna bästa möjliga funktionsförmåga och förutsättningar för ett normalt liv. Med arbetslivsinriktad

rehabilitering avses stöd och åtgärder som behövs för att den enskilde ska återfå eller behålla sin arbetsförmåga, t.ex. arbetsträning eller utbildning för återgång till det tidigare arbetet eller för att få ett annat lämpligt arbete. Rehabilitering av arbetstagare som är sjukskrivna förutsätter ofta både medicinska och arbetslivsinriktade åtgärder. Olika aktörer ansvarar för olika delar av rehabiliteringsprocessen. Försäkringskassan samordnar och utövar tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten. I Försäkringskassans ansvar ingår även att upprätta en rehabiliteringsplan, om den försäkrade behöver en åtgärd för vilken rehabiliteringsersättning kan utgå.

Rehabiliteringsersättningen består av två delar. Rehabiliteringspenning som den försäkrade får när han eller hon deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering och särskilt bidrag som ska täcka vissa kostnader som uppstår i samband med rehabiliteringen. Rehabiliteringspenningen är lika stor som den försäkrades sjukpenning och kan beviljas som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedel.

Försäkringskassan kan fatta beslut om att rehabiliteringsersättning ska utgå till den enskilde under rehabiliteringen. Rehabiliteringsersättning lämnas längst till och med månaden före den när den försäkrade fyller 65 år (31 kap. 4 § SFB).

Enligt utredningen bör även rätten till rehabiliteringsersättning i likhet med vad som ska gälla för övriga förmåner i SFB knytas till riktåldern för pension. Rehabiliteringsersättning föreslås därför kunna beviljas längst till och med den månad före den när försäkrade uppnår riktåldern för pension.

15.8 Arbetsskadelivränta

Utredningens förslag: Arbetsskadelivränta som beviljas från och med 2019, ska kunna beviljas längst till och med månaden före den då den försäkrade uppnår riktåldern för pension. Om skadan inträffat den månad som den försäkrade uppnår riktåldern för pension eller senare och en sjukpenningsgrundande inkomst kan fastställas för den försäkrade ska livränta längst kunna utges till och med den månad före den då den försäkrade fyller 69 år.

För arbetsskadelivränta som har beslutats för tid före 2019 föreslår utredningen att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla.

(Bestämmelserna 41 kap. 5 och 6 §§ SFB)

Utredningens bedömning: Reglerna om den utsträckta rätten till livränta bör följa LAS-ålderns utveckling.

Utredningens skäl för förslag

Arbetskadelivränta betalas längst till och med månaden före den då den försäkrade fyller 65 år (41 kap. 5 § SFB).

Om skadan inträffat den månad som den försäkrade fyller 65 år eller senare och en sjukpenninggrundande inkomst kan fastställas för den försäkrade lämnas livränta längst till och med den månad före den då den försäkrade fyller 67 år (41 kap. 5 och 6 §§ SFB).

Enligt utredningens mening bör arbetskadelivränta som beviljas från och med 2019 anknytas till riktåldern. Livränta ska då få utges längst till och med månaden före den då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

Den tid under vilken livränta längst kan betalas ut efter att den försäkrade uppnått pensionsålder följer reglerna om rätt att kvarstå i anställning till utgången av den månad då arbetstagaren fyller 67 år (32 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS). I kapitel 14 föreslår utredningen att rätten att kvarstå i anställning enligt 32 a § LAS höjs från 67 till 69 år. Utredningen anser att möjligheten att stanna kvar i arbete efter riktålderns inträde även framledes ska kombineras med en försäkring som täcker eventuella inkomstförluster som förorsakas av arbetsskada. Utredningen föreslår därför att den utsträckta rätten till livränta som nybeviljas från och med 2019 ska anpassas till den föreslagna LAS-åldern. Det innebär att en person som arbetar efter att hon eller han uppnått riktåldern för pension men inte 69 år och är försäkrad för sjukpenning samt till följd av arbetsskada från och med 2019 får sin arbetsförmåga bestående nedsatt ska kunna ha rätt till livränta enligt bestämmelserna i SFB.

I det nämnda kapitlet bedömer utredningen vidare att åldersgränsen i 32 a § LAS bör följa utvecklingen av riktåldern för pension så att den enskilde alltid ska ha möjlighet att stanna kvar i arbete ytterligare några år efter att hon eller han uppnått riktåldern. Reglerna om den utsträckta rätten till livränta bör följa LAS-ålderns utveckling.

Utredningen anser att äldre regler bör gälla för livränta som har beslutats före 2019. Anledningen till detta är att förmånen bör följa reglerna för sjukersättning och BTP. Utredningen föreslår att sjukersättning och BTP som har beslutats för tid före 2019 ska tillämpa äldre föreskrifter. Enligt utredningens kalkyler blir det mycket kostsamt om samtliga utgående sjukersättningar förlängdes ett år när riktåldern höjs. Utredningen anser sig inte kunna lämna ett förslag som leder till kraftigt ökade kostnader för statsbudgeten samtidigt som effekterna på inkomsterna till den offentliga sektorn är osäkra. Det har dessutom visat sig svårt att konstruera en övergångslösning som inte skulle uppfattas godtycklig eller upplevas som orättvis.

15.9 Förmåner till personer med viss funktionsnedsättning

Utgångspunkter

Att kunna delta i arbetslivet, och få sin försörjning genom eget arbete har stor betydelse för människors delaktighet och självbestämmande. Regeringen har uttryckt att målet är att funktionshindrade personer ska ha samma möjligheter som icke funktionshindrade att delta i arbetslivet (proposition 1999/2000:79 Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken, s. 118–119). På arbetslivets område innebär det dels att människor med funktionshinder ska ha samma tillgång till generella åtgärder som andra, dels att de omfattas av särskilda stöd och insatser riktade direkt till funktionshindrade.

Ytterst handlar det om att tillförsäkra personer med omfattande och varaktiga stödbehov insatser som de behöver för sitt dagliga liv och som kräver ett stabilt och långsiktigt ansvarstagande från samhällets sida. Förmåner kan även möjliggöra förvärsarbete för personer med relativt svåra funktionsnedsättningar.

Förmåner till personer med viss funktionsnedsättning beviljas i dag endast i begränsad omfattning eller inte alls till personer som har fyllt 65 år, bidrag till arbetshjälpmedel undantaget. Det är tydligt att 65 års åldern har betraktats som en normal pensionsålder i utformningen av flera förmåner för funktionshindrade. Någon anpassning till att pensionsåldern efter hand har blivit rörlig har inte genomförts. Utredningens uppdrag är att på olika sätt ändra

pensioneringsnormen och föreslå ett system som främjar arbete för äldre. Det finns enligt utredningens mening starka skäl för att så långt möjligt modernisera utformningen av förmånerna. En person som har ett förflyttningshandikapp kan inte på samma villkor som andra delta i samhällslivet när ersättningen eller stödet för att kunna fortsätta förvärvsarbete inte längre är tillgängligt. Att inte kunna delta på samma villkor som andra i samhällslivet utgör i sig en diskrimineringsgrund. Som framgick i det föregående kan en åtskillnad dock tillåtas om grunden härför är objektiv och godtagbar och den står i proportion till sitt ändamål. En del åldersgränser kan dock anses omotiverade, särskilt vad gäller de regler som kringgärdar handikappförmåner. Åldersgränserna är troligen en rest från den tid pensionsåldern var mer bestämd. Förmåner till personer med viss funktionsnedsättning är generellt relaterade till den informella pensionsåldern. Åldersgränserna verkar ha satts främst av samhällsekonomiska skäl. Eftersom utredningens uppdrag är att stärka drivkrafterna för arbete framstår det som omotiverat att fortsätta att använda flera av dessa åldersgränser. Utredningen förespråkar en större flexibilitet i reglerna som styr tidpunkten för pensionering så att det blir enklare för människor att förlänga arbetslivet. Om fler ska kunna arbeta längre är det rimligt att åldersgränserna så långt möjligt utsträcks även inom detta område. Detta anser utredningen motiverat även på grund av rättviseskäl.

15.9.1 Assistansersättning

Utredningens bedömning: Enligt utredningens mening har åldersgränsen beträffande assistansersättning inte någon klar koppling till uppnådd pensionsålder. Snarare kan denna åldersgräns relaterats till samhällsekonomiska behov. Riksdagen har nyligen beslutat om vissa åtgärder inom assistansersättningen. Ett nytt lagförslag träder i kraft den 1 juli 2013. Till följd av förslagen kommer Försäkringskassan att ges ökade resurser för att förstärka kontroll och uppföljning av beslut om assistansersättning och Inspektionen för socialförsäkringen att ges i uppdrag att följa upp och utvärdera åtgärderna. Utredningen anser det angeläget att man först följer effekterna av förstärkningarna och uppdragen innan några ytterligare åtgärder vidtas. Utredningen lämnar därför inte några förslag inom området.

Gällande regler m.m.

En försäkrad som tillhör något av grupperna som anges i det följande och behöver hjälp mer än 20 timmar per vecka med de grundläggande behoven som att tvätta och klä dig, äta mat, kommunicera utåt och förflytta sig har rätt till assistansersättning.

Personer som kan få assistansersättning:

- Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
- Personer med betydande och bestående begåvningsmässiga funktionsnedsättningar efter en hjärnskada i vuxen ålder som orsakats av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
- Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar, som uppenbart inte beror på ett normalt åldrande.

För rätt till assistansersättning krävs vidare att funktionsnedsättningen är stor och orsakar betydande svårigheter i det dagliga livet.

Den som fyllt 65 år kan endast få assistansersättning om hon eller han haft ersättningen tidigare eller om ansökan har lämnats till Försäkringskassan senast dagen före 65-årsdagen och därefter beviljats ersättning. Antalet timmar får inte utökas när personen fyllt 65 år (51 kap. 8 § SFB).

Enligt förarbetena till den numera upphävda lagen (1993:389) om assistansersättning är syftet att åstadkomma villkor som är likvärdiga med andra människors i motsvarande åldrar (prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, s. 64–65). Med personlig assistans kan den enskilde också ges goda möjligheter till självbestämmande och inflytande över sin egen livssituation och t.ex. kunna välja vem som skall ge hjälp till honom eller henne. När den aktuella lagstiftningen infördes angavs det att det inte var möjligt att bygga upp ett system som innebär att rätten till personlig assistans och assistansersättning skulle gälla oavsett den enskildes ålder. Rätten till personlig assistans begränsades därför till personer som inte uppnått allmän pensionsålder, 65 år. För personer över 65 år lämnas därför stöd i form av andra stödinsatser av kommunen, t.ex. hjälp i hemmet enligt socialtjänstlagen (1980:620), SoL, eller ledsagning enligt LSS. Det kan ofta vara lämpligt att kommunen fortsätter att ge insatser enligt SoL i former som liknar personlig assistans.

Statistik

Under år 2010 beviljades totalt 16 895 personer assistansersättning. Personer som fick assistansersättning under år 2010 var mellan 0–81 år. De vanligaste åldrarna för personer med assistansersättning är åldrarna runt 20 år och 65 år. Sedan år 2001 får personer som beviljats assistansersättning behålla denna även efter att de fyllt 65 år. År 2010 uppgick antalet personer med assistansersättning 65 år och äldre till 2 549 personer. Det är flest personer i åldrarna före 65 år samt barn före skolåldern som beviljas assistansersättning.

Utredningen skäl för bedömning

Personer med funktionsnedsättningar ska genom de sociala skyddsneten garanteras en rimlig levnadsnivå och välfärdspolitiken ska minska klyftorna gentemot andra grupper i samhället. Insatsen eller ersättningen är i dag främst ett stöd för att funktionshindrade ska kunna leva ett aktivt liv oberoende av sitt funktionshinder. Insatserna är därför inriktade på barn, ungdomar och vuxna personer i yrkesverksam ålder. Även personer som uppnått den allmänna pensionsåldern och där funktionshindret inte beror på normalt åldrande inkluderas i personkretsen., dock inte vad gäller insatser som personlig assistans.

Nuvarande åldersgräns inom assistansersättningen har satts i syfte att hindra att insatsen eller ersättningen redan från början fungera främst som ett komplement till samhällets hälso- och sjukvård och äldreomsorg. Om åldrandeprocessen i sig medför ett sådant behov, anses stödet lämnas genom den reguljära äldreomsorgen, även om det också föreligger ett omfattande funktionshinder som inte beror på normalt åldrande.

Enligt utredningens mening har den angivna åldersgränsen inte någon klar koppling till uppnådd pensionsålder utan mer till relateras till samhällsekonomiska behov. Det kan nämnas att riksdagen för 2013 beslutade om vissa åtgärder inom assistansersättningen. Ett nytt lagförslag träder i kraft den 1 juli 2013. Till följd av förslagen kommer Försäkringskassan att ges ökade resurser för att förstärka kontroll och uppföljning av beslut om assistansersättning och Inspektionen för socialförsäkringen att ges i uppdrag att följa upp och utvärdera åtgärderna. Utredningen anser att det är angeläget att följa effekterna av de nya reglerna och de åtgärder i övrigt

som föreslås innan några ytterligare åtgärder övervägs. Utredningen föreslår därför inte några förändringar inom området.

15.9.2 Bidrag till arbetshjälpmedel

Utredningens bedömning: Bidrag till arbetshjälpmedel bör kunna betalas ut till längst till och med månaden före den då den försäkrade fyller 69 år.
(Förordningen (1991:1046)) om bidrag till arbetshjälpmedel)

Utredningens skäl för bedömning

Enligt 2 § förordningen (1991:1046) om bidrag till arbetshjälpmedel får bidrag lämnas till arbetsgivaren eller den försäkrade och får avse kostnaden för

1. att köpa eller, om det är ekonomiskt mera förmånligt, att hyra sådana arbetshjälpmedel eller anordningar på arbetsplatsen som behövs för att den försäkrade skall kunna utföra sitt arbete,
2. expertundersökningar i ärenden om sådana anpassningsåtgärder som avses i 1, och
3. att reparera arbetshjälpmedlet.

Bidraget kan i dagsläget betalas ut till och med månaden före den då den försäkrade fyller 67 år (7§).

Reglerna får anses följa 67-årsgränsen för anställningsskydd i 32 a § LAS. I kapitel 14 föreslår utredningen att åldersgränsen för anställningsskydd höjs från 67 till 69 år. Bidraget för arbetshjälpmedel bör därför få utges längst till och med den månad före den då den försäkrade fyller 69 år.

15.9.3 Bilstöd

Utredningens bedömning: En arbetsgrupp inom Regeringskansliet kartlägger och ser över bilstödet för att bedöma om detta stöder ett ökat deltagande i arbetslivet och övriga samhällslivet. Pensionsåldersutredningen lämnar därför inte några förslag som gäller denna förmån.

Pensionsåldersutredningens uppfattning är dock att reglerna om bilstöd i möjligaste mån anpassas till riktåldern för pension. Vidare bör övervägas att bevilja bilstöd även efter uppnådd riktålder för att så långt möjligt främja fortsatt förvärvsarbete.

Utredningens skäl för bedömning

Bilstödet består av fyra olika bidrag:

- köpa bil – grundbidrag och anskaffningsbidrag
- ändra en bil – anpassningsbidrag
- ta körkort – bidrag till körkortsutbildning

För att kunna få bilstöd krävs att individen har en bestående funktionsnedsättning eller har ett barn med bestående funktionsnedsättning samt tillhör någon av bilstödets fem bidragsgrupper. En funktionsnedsättning räknas som bestående om det är troligt att det finns kvar i minst nio år framåt.

Grupp 1

Den försäkrade behöver bil för att försörja sig, är under 65 år och beroende av bil för att kunna arbeta, kunna studera eller genomgå rehabilitering med aktivitetsstöd eller rehabiliteringsersättning (52 kap. 10 § SFB). Arbetet, utbildningen eller rehabiliteringen ska beräknas pågå i minst sex månader. Studierna ska vara arbetslivsinriktade. Det kan innebära såväl praktisk utbildning med direkt koppling till arbetet, eller förberedande teoretisk utbildning på gymnasium eller högskola.

Grupp 2

Försäkrade med sjuk- och aktivitetsersättning som är under 65 år och tidigare har beviljats bilstöd enligt grupp 1 (52 kap. 10 § SFB).

Grupp 3

Försäkrade som är mellan 18 och 49 år och ska köra bilen själv (52 kap. 10 § SFB).

Grupp 4

Försäkrade som har barn under 18 år. Det krävs dessutom att den försäkrade bor ihop med barnet, behöver bil för att kunna ta dig fram med barnet och ska köra bilen själv. Det finns inte någon åldersgräns för grupp 4.

Grupp 5

Den försäkrade har barn med funktionsnedsättning och dessutom bor ihop med barnet, behöver bil för att förflytta sig tillsammans med barnet och ska köra bilen själv.

Under 2012 har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet tillsatts för att göra en översyn av regler och tillämpning av bl.a. förmånen bilstöd till personer med funktionsnedsättning (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. Funktionsstöden upplevs av både medborgare och ansvariga myndigheter som omoderna och rättsosäkra och arbetsgruppen ska göra en genomgripande översyn. Arbetsgruppens arbete ska slutredovisas senast den 31 oktober 2014.

Eftersom arbetsgruppen har att kartlägga och se över bl.a. bilstödet för att bedöma om detta stöder ett ökat deltagande i arbetslivet lämnar Pensionsåldersutredningen inte några förslag som gäller denna förmån.

Pensionsåldersutredningen anser dock att reglerna för bilstöd så långt möjligt bör anpassas till den föreslagna riktåldern för pension. Det innebär att bilstöd bör kunna beviljas försäkrade som förvärvs-

arbetar fram till dess han eller hon uppnår riktåldern. Vidare kan övervägas om inte bilstöd ska kunna beviljas försäkrade även efter uppnådd riktålder under förutsättning att detta främjar fortsatt förvärvsarbete. Som Pensionsåldersutredningen anger inledningsvis så kan åldersregler som motiverats av budgetskäl ses som en form av diskriminering. Om drivkrafterna för arbete ska stärkas framstår det som omotiverat att fortsätta att använda flera av dessa åldersgränser. Utredningen förespråkar en större flexibilitet i reglerna som styr tidpunkten för pensionering så att det blir enklare för människor att förlänga arbetslivet. Om fler ska kunna arbeta längre är det rimligt att åldersgränserna så långt möjligt utsträcks även inom detta område, inte minst på grund av rättviseskäl.

15.9.4 Handikappersättning

Utredningens bedömning: En arbetsgrupp inom Regeringskansliet gör en översyn av regler och tillämpning av förmånen handikappersättning. Bland annat ska frågan om hur nuvarande regelverk för åldersgränser påverkar förutsättningarna att delta i arbetslivet även efter 65 år uppmärksammas. Pensionsåldersutredningen lämnar därför inte några förslag som gäller denna förmån.

Pensionsåldersutredningen anser dock att handikappersättningen i likhet med andra socialförsäkringsförmåner bör anpassas till riktåldern för pension. Ändringar bör genomföras så att handikappersättning kan beviljas försäkrad som innan han eller hon uppnår riktålder för pension har fått sin funktionsförmåga nedsatt avsevärd tid och i viss omfattning.

Utredningens skäl för bedömning

En försäkrad som är sjuk eller har funktionsnedsättning kan få handikappersättning från och med juli månad det år den försäkrade fyller 19 år (då rätten till vårdbidrag upphör). För rätt till handikappersättning krävs att den försäkrade på grund av sin sjukdom eller funktionsnedsättning behöver hjälp i sin dagliga livsföring eller hjälp för att arbeta eller studera. Handikappersättning kan också beviljas som kostnadsersättning.

Gravt hörsel- eller synskadade personer får alltid handikappersättning. Handikappersättningen sänks dock om den försäkrade uppbär hel ålderspension, hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning.

Rätt till handikappersättning har en försäkrad som innan han eller hon fyller 65 år har fått sin funktionsförmåga nedsatt avsevärd tid och i viss i lagen angiven omfattning (50 kap. 4 § SFB). Den försäkrade får behålla handikappersättningen efter det att han eller hon fyllt 65 år om han eller hon fortfarande behöver stöd och kan även få stödet höjt.

Som nämnts i det föregående har en arbetsgrupp tillsatts inom Regeringskansliet för att göra en samlad översyn av regler och tillämpning av flera handikappförmåner, även handikappersättning (dnr S2012/9134/SF). Bland annat ska frågan om hur nuvarande regelverk för åldersgränser påverkar förutsättningarna att delta i arbetslivet även efter 65 år uppmärksammas.

Pensionsålderstredningen lämnar därför inte några förslag som gäller denna förmån. Utredningen vill dock peka på att det kan vara rimligt att anpassa rätten till handikappersättning till riktåldern för pension eftersom denna förmånen har stark koppling till övriga socialförsäkringsförmåner. Efter uppnådd riktålder kan dock åldersreglerna anses väl anpassade till äldre som önskar fortsätta att arbeta. Den försäkrade får ju behålla handikappersättningen efter det att han eller hon uppnått riktåldern, om han eller hon fortfarande behöver stöd och kan även få stödet höjt.

15.10 Pensionsmyndighetens utredningsskyldighet

Utredningens bedömning: Pensionsmyndigheten har föreslagit att myndighetens utredningsskyldighet enligt 56 kap. 8 § SFB ska upphävas i sin helhet. Frågan bereds inom Regeringskansliet. Utredningen avstår därför från att pröva om bestämmelserna behöver ändras.

Utredningens skäl för bedömning

I prop.1997/98:151 s. 454 ff. föreslogs ett "automatiskt" beviljande av pension vid 70 års ålder, dock med utgångspunkt från en ansö-

kan, om inte den sökande själv önskade vänta ytterligare med uttaget. En utredningsskyldighet för myndigheten föreslogs därför i propositionen, som skulle gälla gentemot person som inte tre månader före 70-årsdagen ansökt om allmän ålderspension. Utredningsskyldigheten innebar vidare att det krävdes mer av myndigheten än att skicka ut ansökningsblanketter för att utdelningsskyldigheten skulle anses uppfylld. Det kunde krävas större personalinsatser och t.ex. personliga besök. Den utredningsskyldighet som föreslogs avsåg situationen där den enskilde inte ansökt om inkomst-, tilläggs- eller garantipension tre månader före den månad då han eller hon skulle fylla 70 år. Utredningsskyldigheten gällde således inte premiepensionen i det fall en person redan hade inkomst-, tilläggs- eller garantipension.

Av propositionen framgick vidare att vad avser personer som före 65-årsdagen uppburit förtidspension eller särskild efterlevandepension skulle utredningsskyldigheten initieras inte vid 70 års ålder utan redan vid 65 års ålder, dvs. när rätten till förtidspension eller efterlevandepension upphörde.

Pensionsmyndigheten har i en skrivelse till regeringen under 2012 föreslagit att regleringen i 56 kap. 8 § SFB ska upphävas i sin helhet, dvs. både punkt 1 som avser utredningsskyldighet vid 70 års ålder för i Sverige bosatt person som inte ansökt om inkomst-, tilläggs- eller garantipension och punkt 2 som avser utredningsskyldighet vid 65 års ålder för personer som före den tidpunkten haft sjukersättning och inte ansökt om ålderspensionsförmåner som anges under punkt 1. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Eftersom frågan bereds inom Regeringskansliet avstår Pensionsåldersutredningen från att pröva om bestämmelserna behöver ändras.

16 Anpassning av åldersreglerna i andra pensionsrelaterade system

Enligt uppdraget ska utredningen föreslå alternativa strategier för en långsiktig lösning av hur och när de pensionsrelaterade åldersgränserna bör höjas. En del i det arbetet är att ta fram förslag till följdändringar av hur åldersgränserna i skattesystemet, arbetsmarknadspolitiken och andra angränsande system bör hanteras. Uppdraget innefattar däremot inte att behandla eller lämna förslag på skatteområdet när det gäller arbetsgivares pensionskostnader och pensionssparande.

I det följande redovisas några närliggande områden där den informella pensionsåldern 65 har kommit att prägla lagstiftningen och där det kan finnas anledning att överväga att anpassa regelverken till följd av att riktåldern för pension införs.

16.1 Arbetslöshetsförsäkringen

Utredningens bedömning: Åldersreglerna i arbetslöshetsförsäkringen bör anpassas till den föreslagna riktåldern för pension.

Utredningens bedömning: Med tanke på att Parlamentariska socialförsäkringsutredningen ser över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet har Pensionsåldersutredningen bedömt att det inte är lämpligt att göra någon mer utförligt bedömning av den utsträckta rätten till arbetslöshetsersättning. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen har även i uppdrag att utreda frågan om pensionens påverkan på arbetslöshetsersättningen. Pensionsåldersutredningen behandlar därför inte heller dessa frågor närmare.

Pensionsåldersutredningens principiella inställning är dock att det bör finnas en begränsad ersättningsperiod som främjar arbete längre upp i åldrarna och att det också bör göras möjligt för äldre arbetssökanden som uppbär en del garantipension att undanta pensionen vid beräkning av ersättningen på motsvarande sätt som enskilda som uppbär tjänstepension.

Arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen avser i första hand bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, jämte förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Försäkringen handhas av arbetslöshetskassor. Bestämmelser om arbetslöshetskassor finns i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK, och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor. Såväl lagen om arbetslöshetsförsäkring som lagen om arbetslöshetskassor innehåller uttryckliga åldersgränser.

Arbetslöshetsersättning betalas ut till sökande som uppfyller vissa villkor som fastställts i ALF. Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Enligt 22 § fjärde stycket AFL upphör rätten till dagpenning vid månads-skiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år.

När lagen om arbetslöshetsförsäkring infördes 1974 fastställdes en övre åldersgräns, 67 år, för rätt till ersättning. I propositionen (1973:56, s. 195) anfördes bl.a. följande.

Enligt min mening bör av principiella, administrativa och ekonomiska skäl ålderspensionärerna inte tillhöra arbetslöshetsförsäkringen när deras försörjning är tillfredsställande ordnad genom olika former av pension. Tillkomsten av tilläggs pensioneringen inom den allmänna försäkringen har medfört att pensionsförmånerna förbättrats i sådan omfattning att det numera inte finns någon anledning att ha kvar möjligheten att få ersättning från två socialförsäkringsgrenar samtidigt. Därtill kommer att arbetsförmedlingen endast i undantagsfall lär ha möjlighet att erbjuda pensionärer lämpliga arbeten. Någon verklig prövning av om de i försäkringens mening står till arbetsmarknadens förfogande kan därför sällan göras. Detta gäller framför allt personer som har uppnått 67 års ålder.

I samband med att den allmänna pensionsåldern sänktes till 65 år den 1 juli 1976 sänktes även den övre åldersgränsen för rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkring till 65 år (prop. 1975:97).

Sänkningen motiverades inte särskilt av regeringen men i redovisade remissuttalanden underströks med hänvisning till uttalandena i propositionen 1973:56, att ålderspensionärerna inte borde tillhöra arbetslöshetsförsäkringen när deras försörjning var tillfredsställande ordnad genom olika former av pension.

Medlemskap i arbetslöshetskassor regleras i lagen om arbetslöshetskassor. För rätt till medlemskap finns inte någon nedre åldersgräns men däremot en övre. En person som fyllt 64 år har inte rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa (34 § LAK). Åldersgränsen är en följd av att den inkomstrelaterade ersättningen, för vilken medlemskap i en arbetslöshetskassa är ett krav, förutsätter ett medlemskap i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader. Medlemskapet upphör den dag medlemmen fyller 65 år (36 § LAK). Det finns även en nedre åldersgräns för att få arbetslöshetsersättning enligt grundförsäkringen, vilket är tidigast den dag som den arbetslöse fyller 20 år. När den övre åldersgränsen för rätt till arbetslöshetsersättning lag reglerades 1973 fastställdes även åldersgränser beträffande medlemskap i en arbetslöshetskassa. Från rätt att bli medlem undantogs bl.a. den som fyllt 66 år och från rätten att kvarstå som medlem den som fyllt 67 år. Den ovan nämnda pensionsreformen 1976, varigenom bl.a. rätten till arbetslöshetsersättning upphörde för den som fyllt 65 år, innebar att åldersgränserna för rätt till medlemskap och för medlemskapets upphörande sänktes i konsekvens därmed till 64 respektive 65 år.

Utredningens skäl för bedömning

En medlem i en arbetslöshetskassa har rätt att söka arbetslöshetsersättning till och med månaden före den han eller hon fyller 65 år. Den månad medlemmen fyller 65 år ses han eller hon som ålderspensionär och den månaden upphör medlemskap automatiskt utan uppsägning. Om en medlem börjar ta ut sin pension i förtid, kan medlemmen ändå fortsätta att vara medlem fram till dess att han eller hon fyller 65 år om han eller hon inte själv begär att lämna arbetslöshetskassan. Vidare upphör rätten till dagpenning vid månads-skiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen har i sitt delbetänkande ”I gränslandet Social trygghet vid gränsarbete i Norden” (SOU 2011:74) övervägt om 64-årsgränsen för att bli medlem i en arbetslöshetskassa bör tas bort, vilket kommittén ansåg på sikt

ansåg önskvärt. Men med hänsyn till kommitténs fortsatta arbete samt till att pensionsåldern och följdändringar i socialförsäkrings-systemet för närvarande utreds av Pensionsåldersutredningen, ansåg dock kommittén att en åldersgräns tills vidare borde finnas kvar i 34 § LAK. För att möjliggöra för de vars rätt till arbetslöshetsförmåner bedöms enligt förordning 883/2004 och som har fyllt 64 år att erhålla inkomstrelaterad ersättning enligt arbetslöshetsförsäkringen, ansåg kommittén dock att det fanns anledning att höja åldersgränsen i 34 § LAK till 64 år och 11 månader. Dessa personer går då inte på grund av ålder miste om den inkomstrelaterade ersättningen. Rätten till dagpenning upphör enligt 22 § ALF vid månadskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år. Denna fråga bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Enligt Pensionsåldersutredningens mening förutsätter ett längre arbetsliv att enskilda som fortsätter att arbeta efter uppnådd pensionsålder får ett rimligt försäkringsskydd. Utredningens utgångspunkt är att allt fler personer efterhand kommer att arbeta i allt högre ålder och skjuta upp uttaget av ålderspension. När nuvarande åldersgränser i pensionssystemet höjs finns det, enligt utredningens mening, starka skäl för att anpassa närliggande system och låta dessa följa med. Om enskilda personer fortsätter att arbeta längre bör det också finnas rätt till ersättning vid arbetslöshet. Det finns goda skäl för att låta åldersgränser för arbetslöshetsersättning och medlemskap följa utvecklingen av medellivslängden. Utredningen bedömer därför att åldersgränserna i arbetslöshetsförsäkringen bör anpassas och följa till den föreslagna riktåldern från och med 2019.

Särskilt om arbetslöshetsersättning efter uppnådd riktålder för pension

Med tanke på att Parlamentariska socialförsäkringsutredningen ser över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet har Pensionsåldersutredningen bedömt att det inte är lämpligt att göra någon mer utförligt bedömning av den utsträckta rätten till arbetslöshetsersättning. Det får anses mer adekvat att frågan behandlas av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen som har att behandla den framtida arbetslöshetsförsäkring. Pensionsåldersutredningen vill dock framhålla följande.

När det gäller arbetslöshet förefaller synen vara att personer 65 år och äldre arbetar frivilligt, inte 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 den anställda rätt att kvarstå i anställning till 67 år. Men detta ses mer som en möjlighet, inte något tvång. Även inom arbetslöshetsförsäkringen är det tydligt att 65 år betraktas som en normal pensionsålder. I kapitel 14 föreslår utredningen att LAS-åldern höjs och att anställda ska få rätt att kvarstå i arbete till 69 år. Utredningen anser därför att det kan finnas goda skäl att utsträcka rätten till arbetslöshetsersättning så att den i vart fall följer LAS-åldern.

Enligt Pensionsåldersutredningens mening finns det anledning att överväga att utsträcka rätten till arbetslöshetsersättning för att fler personer ska kunna arbeta längre upp i åldrarna. Utredningen har övervägt om ersättningsrätten och medlemskapet skulle kunna utsträckas ytterligare något eller några år. En sådan lösning skulle vara förutsägbar och enkel att ta till sig för den enskilde. En sådan lösning skulle också vara enklare och administrativt billigare. Enligt utredningen finns det också skäl som talar mot en alltför generös lösning. Om ersättning medges under längre tid kan det finnas anledning att anta att enskilda skjuter fram uttaget av ålderspension och försöker få arbetslöshetsersättning i stället. I syfte att undvika att alltför många utnyttjar arbetslöshetsersättning på ett felaktigt sätt skulle antalet ersättningsdagar kunna begränsas. Enligt utredningens mening skulle antalet dagar kunna begränsas till förslagsvis några månader eller 60 dagar.

Särskilt om pensionens påverkan på arbetslöshetsersättningen

Arbetslöshetskassornas samorganisation, SO, har i en skrivelse till regeringen den 11 juli 2012 begärt att reglerna som samordnar arbetslöshetsförsäkringen med pension ska ändras. SO anser att avdraget i arbetslöshetsersättningen ska upphöra om pensionsuttaget återkallas. Till följd härav har den tidigare nämnda parlamentariska socialförsäkringsutredningen i uppdrag att bl.a. utreda hur nuvarande regler om arbetslöshetsersättning vid uttag av pension ska förnyas och förtydligas (Dir. 2012:90). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2015.

Eftersom det ankommer på Parlamentariska socialförsäkringsutredningen att utreda pensionernas påverkan på arbetslöshetsersättningen gör Pensionsåldersutredningen inte någon närmare analys eller bedömning av denna fråga. Utredningen vill ändå peka på följande.

Det finns särskilda problem som drabbar enskilda som önskar fortsätta att arbeta längre upp i åldrarna och som är arbetslösa. Den utformning lagstiftaren har gett reglerna medför att även små pensionsutbetalningar resulterar i en lägre arbetslöshetsersättning. Pensionen kan också sänka arbetslöshetsersättningen även om någon pension ännu inte betalats ut. Avdrag ska även ske när den enskilde har tillerkänts pension men sedan väljer att stoppa fortsatt utbetalning eller återkallat tillerkänd pension. Det senare framgår av rättsfallet RÅ 2010 ref. 82. Enligt Pensionsåldersutredningen är det nödvändigt att fler kan arbeta längre upp i åldrarna. I en del fall kanske den enskilde väljer att samtidigt ta ut någon del av sin pension. Att samordning sker på sätt som beskrivs ovan ger felaktiga signaler till dem som vill och kan fortsätta att arbeta längre upp i åldrarna. Utredningens inställning är att det inte finns anledning till samordning, åtminstone inte i dessa situationer. Utredningen vill också peka på att det även kan finnas anledning att undersöka om garantipension skulle kunna undantas vid beräkning av arbetslöshetsersättning på motsvarande sätt som gäller för tjänstepensionen i syfte att underlätta för låginkomsttagare som vill och kan arbeta längre upp i åldrarna. Det rör sig om att få en högre ersättningsnivå än 65 procent vid uttag av ålderspension, jämför 27 § ALF och 5 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Inte heller här bör reglerna dock utformas alltför generöst då det kan öppna upp för spekulation.

16.2 Ekonomiskt bistånd

Utredningens bedömning: Det bör övervägas att höja åldersregeln när det gäller ekonomiskt bistånd.

I socialtjänstlagen saknas åldersrelaterade regler. I Socialstyrelsens handbok "Ekonomiskt bistånd Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten" anges riktlinjerna för biståndsbedömningar i socialtjänsten. Det framgår att en person som fyllt 61 år inte ska behöva utnyttja möjligheten att göra förtida uttag på sin ålderspension före 65 års när rätten till ekonomiskt bistånd bedöms. Detta är ytterligare ett uttryck för att 65 år anses vara den normala pensionsåldern i Sverige.

Det finns enligt utredningens mening skäl att överväga att anpassa tillämpningen av ekonomiskt bistånd så att tillämpningen överensstämmer med vad som föreslås gälla fr.o.m. år 2019. Tillämpningen av ekonomiskt bistånd bör anpassas till riktåldern så att personer inte tvingas göra förtida uttag av sin pension innan de uppnår riktålder för pension. Garantipensionen ger inte heller någon utfyllnad om den inkomstrelaterade pensionen är låg på grund av uttag före den fastställda garantipensionsåldern. Annars skulle berörda individer riskera att under resten av sitt liv befinna sig i en situation med mycket knappa ekonomiska resurser och i vissa fall i behov av kompletterande ekonomiskt bistånd. Även reglerna om äldreförsörjningsstöd föreslås knytas till riktåldern för pension.

16.3 Fastighetsavgift, inkomstskatt och sociala avgifter

16.3.1 Kommunal fastighetsavgift

Utredningens bedömning: Det finns anledning att överväga att anpassa bestämmelsen om skattereduktion för kommunal fastighetskatt till de föreslagna reglerna om riktåldern för pension.

Enligt 3 § lagen (2008:826) om skattereduktion för kommunal fastighetsavgift tillgodoräknas skattereduktion en fysisk person som under hela året före taxeringsåret varit ägare av en reduktionsfastighet för vilken han eller hon är avgiftsskyldig enligt lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift och som

1. fyllt 65 år vid ingången av året före taxeringsåret,
2. under året före taxeringsåret har fått sjuk- eller aktivitetsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, eller
3. under året före taxeringsåret har fått ersättning enligt lagstiftning om social trygghet i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om ersättningen betalas ut enligt grunder som är jämförbara med vad som gäller för sjuk- eller aktivitetsersättning.

I förarbetena till lagen om skattereduktion anges bl.a. att det inte finns något entydigt pensionärsbegrepp i lagstiftningen (prop. 2007/08:156 En begränsad fastighetsavgift för pensionärer m.m., s. 20). Vidare används orden ”personer som vid årets ingång har fyllt 65 år” för att skilja ut äldre personer (2 kap. 27 § och 3 kap. 15 §) i socialavgiftslagen (2000:980) och orden ”dem som vid beskattningsårets ingång fyllt 65 år” för att skilja ut de äldre personer som kan få ett högre s.k. jobbskatteavdrag (65 kap. 9 c §) i inkomstskattelagen (1999:1229). Regeringen ansåg det därför rimligt att använda denna typ av definition för att definiera gruppen pensionärer i den nu aktuella regeln om begränsad fastighetsavgift.

Att åldersfaktorn 65 accepteras som pensionsålder är tydligt. Enligt utredningens mening finns det anledning att överväga om inte bestämmelsen om skattereduktion för kommunal fastighetskatt bör anpassas till de föreslagna reglerna om riktåldern för pension.

16.3.2 Inkomstskatter

Utredningens bedömning: Nya studier pekar på förhöjda jobbskatteavdrag för äldre bidrar till ökad sysselsättningen, vilket talar mot att ändra åldersgränsen för skattelättnader. Tills vidare bör man därför vänta med att genomföra några ändringar inom detta område.

Enligt 3 § lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader är skatten för pensionärer reducerad. Även enligt dessa bestämmelser anses den som fyllt 65 vara pensionär. Skattesystemet uppmuntrar förvärvsdeltagandet i högre åldrar genom det ökade jobbskatteavdraget och lägre egenavgifter vid enskild näringsverksamhet. Utredningens analyser i delbetänkandet visar att de ekonomiska incitamenten att arbeta längre är betydande. Skattelättnaderna gäller för arbetstagare som har fyllt 66 år vid skatteårets ingång.

Syftet med utredningens förslag om riktålder är att ändra den gällande pensioneringsnormen på 65 år. Riktåldern höjs med hänsyn till medellivslängdens utveckling. Det kan tyckas rimligt att åldersgränsen för skattelättnader ändras samtidigt som pensioneringsnormen ändras och allt flera arbetar längre.

Nya studier pekar dock på förhöjda jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre bidrar till ökad sysselsättningen, vilket talar 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. 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 inte var dock stor nog för att kompensera för de minskade skatteintäkterna.

Förändrade ekonomiska incitament tar tid för 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. De ekonomiska incitamenten är redan betydande vid fortsatt arbete. En sådan konstruktion blir tekniskt invecklad och svår att förstå för äldre. Kostnaderna är höga och kan inte väntas kompenseras av ökade skatteintäkter som följer av en ökad förvärvsaktivitet.

Frågan är då om 66 år är en väl avvägd 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 riktålden. 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 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 incitament i skattesystemet prövas igen.

16.3.3 Sociala avgifter

Utredningens bedömning: Det bör övervägas att höja åldersgränsen för sociala avgifter i takt med att riktåldern höjs.

Enligt 2 kap. 27 § socialavgiftslagen (2000:980) betalar arbetsgivaren endast ålderspensionsavgift på ersättning till personer som vid årets ingång fyllt 65 år.

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.

Forsknings-sammanställningar 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.

16.4 Arbetsmarknadspolitiska program

Utredningens bedömning: Enligt utredningens mening bör övervägas att anpassa bestämmelserna för de arbetsmarknadspolitiska programmen och tillämpningen till utredningens förslag om riktåldern för pension.

Grunden för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande förmedling av arbetssökande till lediga platser samt att arbetsgivare av arbetsförmedlingen anvisas lämpliga arbetssökande. För den arbetssökande finns i dag inga åldersgränser. Även äldre sökande – 65 år och äldre – kan således ta del av arbetsförmedlingens service i denna del.

En arbetslös kan erbjudas stöd av olika slag för att åter komma i arbete eller för att komma in på arbetsmarknaden. Det kan vara deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska program vilka syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. Vid deltagande i sådant program utgår aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning beroende på deltagarens ålder. Vissa åldersgränser finns beträffande hur länge en sökande kan anvisas till ett sådant program.

Enligt 2 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa invandrare utges insatser endast tills personen fyllt 65 år. Vidare gäller enligt 1 § lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare att ersättningen endast utges till dess personen fyllt 65 år. Enligt utredningens mening kan det finnas anledning att se över dessa bestämmelser och överväga om dessa bör anpassas till de föreslagna reglerna om riktålder för pension.

För flertalet av de arbetsmarknadspolitiska programmen finns det dock inte någon bestämd övre åldersgräns. Bedömningen ska i stället göras utifrån såväl ett individuellt som ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. I praktiken torde det i dag vara ovanligt att en person deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program efter det att han eller hon har fyllt 65 år. Eftersom rätten att erhålla arbetslöshetsersättning upphör vid 65 års ålder, medan rätt till garantipension i stället inträder, kan det i normalfallet inte heller anses arbetsmarknadspolitiskt motiverat att anvisa den som fyllt 65 år till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Enligt utredningens

mening kan det finnas anledning att se över bedömningarna och överväga att anpassa dessa till riktåldern för pension.

16.5 Några ytterligare pensionsrelaterade åldersgränser

Enligt 8 kap. 7 § lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter minskas pensionen med 0,5 procent för varje månad som återstår till den månad då han eller hon fyller 65 år om ålderspensionen börjar tas ut före den månad ledamoten fyller 65 år. Enligt andra stycket samma bestämmelse gäller att om uppehåll görs i utbetalningen före den månad ledamoten fyller 65 år ska ålderspensionen, när den åter utges, minskas med 0,5 procent för varje månad som den tidigare har tagits ut och som vid den fortsatta utbetalningen återstår till den månad då ledamoten fyller 65 år. Till den del ålderspensionen grundas på pensionsrätt för tid efter det tidigare uttaget ska minskningen inte avse det antal månader som ålderspensionen tidigare tagits ut.

Vidare anges i 4 § lagen (1980:578) om ordningsvakter att enskild endast får arbeta som ordningsvakt till 65 år.

Enligt utredningens mening kan det finnas anledning att se över de nämnda reglerna och överväga om dessa bör anpassas till föreslagna regel om riktålder för pension.

16.6 Behov av att anpassa fler regelsystem

Utredningens bedömning: Det kan finnas anledning att fortsätta att granska om åldersgränser i fler regelsystem behöver anpassas till medellivslängdens utveckling.

Den ökande medellivslängden och senare debut i arbetslivet samtidigt som de demografiska förändringar som Sverige står inför påvisar en än mer påtaglig ökning av andelen äldre under de närmaste decennierna. För att vara hållbart behöver den längre livslängden balanseras med ett längre arbetsliv. I dag övergår flertalet av personerna i ålderspension vid 65 års ålder eller tidigare. Det har således inte skett någon nämnvärd förändring i pensionsbeteendet. Syftet med de förslag som utredningen lämnar i detta betänkande

är att utträdesåldern framöver ska följa medellivslängdens utveckling så att de äldre får en tillräcklig pensionsnivå, att pensionssystemets stabilitet säkras och att försörjningsbördan utvecklas på ett uthålligt sätt. Situationen kräver således ett nytt förhållningssätt. Utgångspunkten är att det behövs en sammanhållen strategi för alla pensionsrelaterade åldersgränser och pensionsåldersrelaterade regler i flertalet system.

I enlighet med uppdragets syfte att förbättra förutsättningarna för att arbeta längre upp i åldrarna har utredningen granskat hur och när de pensionsrelaterade åldersgränserna bör höjas i ett flertal regelsystem. Till följd härav föreslår utredningen att flera pensionsrelaterade åldersgränser bör ändras i socialförsäkrings- och pensionsystemet samt i kringliggande system. Utredningen pekar även på behovet av att anpassa vissa åldersgränser i angränsande regelsystem. Utredningen har inte gjort någon fullständig inventering av pensionsåldersrelaterade regler i syfte att identifiera i vilka avseenden regelsystemen innehåller åldersgränser som bör höjas eller anpassas till medellivslängdens utveckling. Det kan därför finnas anledning att fortsätta det arbete som utredningen inlett och granska om åldersgränser i fler regelsystem behöver anpassas.

17 Avdrag vid pensionsavsättningar, 55-årsgränsen m.m.

17.1 Gällande regler m.m.

17.1.1 Skatteregler för pensionsförsäkring

Arbetsgivarens kostnader för att säkerställa pension till de anställda är avdragsgilla under vissa förutsättningar som regleras i 28 kap. jämfört med 58 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL. Skattemässigt finns det fyra olika sätt att trygga en pensionsutfästelse:

- överföring till pensionsstiftelse enligt tryggandelagen,
- avsättning enligt samma lag i balansräkning i förening med t.ex. kreditförsäkring,
- betalning av premie för pensionsförsäkring, (eller
- överföring till ett utländskt tjänstepensionsinstitut som likställs med en sådan pensionsstiftelse som avses i tryggandelagen.)

Avdragsrätten förutsätter att avsättningarna görs i någon av de angivna tryggandeformerna och att avsättningarna har ett pensioneringssyfte. För att säkerställa pensioneringssyftet finns det en rad kvalitativa och kvantitativa villkor i inkomstskattelagen som måste vara uppfyllda för att pensionsutfästelsen ska medföra avdragsrätt.

De kvantitativa reglerna finns i 28 kap, IL och de kvalitativa reglerna finns i 58 kap. IL.

De kvalitativa kraven anger vissa villkor för pensionsutfästelsen och de kvantitativa kraven innehåller beloppsramar för avdraget. En

arbetsgivares utgifter för att trygga pension genom någon av de angivna tryggandeformerna ska inte tas upp till beskattning hos arbetstagaren.

De kvalitativa villkoren finns i 58 kap. IL som handlar om bl.a. pensionsförsäkringar. Villkoren blir i praktiken tillämpliga för alla de skattemässigt godkända tryggandeformerna för arbetsgivarens pensionsutfästelser till anställda eftersom villkoren måste vara uppfyllda för att arbetsgivaren ska kunna dra av kostnaden för utfästelsen.

För att avdrag för tryggandekostnader för lämnad pensionsutfästelse över huvud taget ska komma i fråga krävs enligt 28 kap. 2 § IL att pensionsutfästelsen uppfyller de kvalitativa villkor som ställs på en pensionsförsäkring i 58 kap. IL. Även om utfästelsen inte tryggas genom en pensionsförsäkring måste således utfästelsen uppfylla de kvalitativa villkoren för sådana försäkringar. Detta innebär bl.a. att utfästelsen inte får avse annan förmån än ålders-, sjuk- eller efterlevandepension, att den avtalade pensionen måste betalas ut under ett visst antal år, att destinatärskretsen är begränsad, att ålderspension inte får betalas ut före 55 års ålder etc. Bestämmelsen i 28 kap. 2 § IL har liksom de kvalitativa reglerna i 58 kap. IL införts i syfte att skattemässigt endast gynna tryggande av rimliga pensioneringsbehov. Villkoren gäller för alla slags pensionsförsäkringar, alltså också privata pensionsförsäkringar.

Pensionsförsäkringar för skattskyldiga som helt saknar pensionsrätt i anställningen och enskilda näringsidkare ger ett avdragsutrymme som svarar mot företagets avdragsutrymme för en anställd.

Bland de kvalitativa villkoren finns en bestämmelse som anger att pension inte får betalas ut tidigare än vid 55 års ålder och att utbetalningarna måste ske under minst fem år (58 kap. 10 och 11 § IL). Villkoret om 55 år som lägsta ålder för utbetalning förklarar varför flera tjänstepensionsavtal också har 55 år som lägsta ålder för uttag av pension. I sammanhanget är det väsentligt att göra skillnad mellan å ena sidan försäkringsvillkor med en avtalad start för pensionsutbetalningarna som ligger tidigt och å andra sidan försäkringsvillkor med en normal avtalad start för pensionsutbetalningarna men med en rätt att lägga om avtalet så att utbetalningarna startar tidigt.

Utbetalningen får göras tidigare än vid 55 års ålder om den försäkrade enligt socialförsäkringsbaken har fått rätt till sjukersättning (58 kap. 10 § andra stycket IL). Om det i annat fall finns

särskilda skäl, får vidare Skatteverket medge att pensionen får börja betalas ut innan den försäkrade fyller 55 år, t.ex. vid varaktig sjukdom eller vid nedsatt arbetsförmåga.

Särskild löneskatt

Arbetsgivarnas kostnader för tryggnad av tjänstepensioner leder inte till någon förmånsbeskattning för den anställde. Förmån av tjänstepension är med andra ord en skattefri förmån när den intjänas. Detta kräver att det är fråga om arbetsgivarens utgifter enligt 28 kap. 3 § IL (dvs. de "godkända" tryggnadsformerna). Eftersom socialavgifter endast tas ut på ersättningar och förmåner som är skattepliktiga enligt inkomstskattelagen, är förmånen också befriade från arbetsgivaravgifter och den grundar inte heller rätt till förmåner i socialförsäkringssystemet. Arbetsgivares kostnader för de anställdas pensioner beskattas i stället enligt lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader med en särskild löneskatt på 24,26 procent. På ersättningar som ger rätt till förmåner i socialförsäkringssystemet utgår arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift med sammanlagt 31,42 procent. Skillnaden mellan arbetsgivaravgifter och den särskilda löneskatten är således 7,16 procentenheter.

Särskild löneskatt debiteras arbetsgivare på ett underlag som bestäms vid den årliga taxeringen, normalt för det år då pensionen tryggas och senast vid utbetalning av pension. Om pensionskostnaden består i en avsättning i balansräkningen eller till pensionsstiftelse enligt tryggnadslagets regler och om kostnaden uppkommer vid köp av tjänstepensionsförsäkring, ska skatten betalas i samband med att kostnaden uppkommer. I övriga fall betalas skatten först vid pensionsutbetalningen. Underlaget för den särskilda löneskatten beräknas enligt ett schema med plus- och minusposter som utgår från bokföringen. Den särskilda löneskatten är avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Särskild löneskatt betalas även av näringsidkare på eget pensionssparande i näringsverksamheten. Detta avdrag påverkar då också underlaget för näringsidkarens egenavgifter.

Privata pensionsförsäkringar och individuella pensionsparanden, IPS, som dras av som allmänt avdrag oavsett om de tecknats av en skattskyldig som inte har pensionsrätt i sin

anställning eller enligt de generella reglerna för pensionssparavdrag – betalas med förvärvsinkomster som legat till grund för socialavgifter. Någon särskild löneskatt debiteras inte på sådant pensionssparande. Skillnaden mellan att pensionsspara i en IPS jämfört med traditionell- och fondförsäkring är att den enskilde själv förvaltar sina pensionspengar.

17.1.2 Begreppet pensionsförsäkring

Begreppet pensionsförsäkring definieras i inkomstskattelagen (1999:1229), IL. Begreppet används ofta i dagligt tal för försäkringar som ska trygga försörjningen vid ålderdomen, ålderspension. I den bemärkelsen är det fråga om en livsfallsförsäkring. Begreppet pensionsförsäkring är även ett samlingsbegrepp för försäkringsavtal som omfattar ålderspension och efterlevandepension. I dessa fall innefattar begreppet pensionsförsäkring, trots namnet, såväl livsfalls- som dödsfallmoment.

I skattelagstiftningen definieras tjänstepensionsförsäkring som en pensionsförsäkring som har samband med tjänst och som den försäkrades arbetsgivare åtagit sig att betala samtliga premier för. Med tjänstepensionsförsäkring avses enligt skatterätten även en pensionsförsäkring som – sedan en anställd avlidit – tecknats av en arbetsgivare till förmån för den anställdes efterlevande och som arbetsgivaren har åtagit sig att betala samtliga premier för (se 58 kap. 7 § IL). Skatterättsligt är en försäkring att anse som en pensionsförsäkring endast om den uppfyller vissa villkor (se 58 kap. 4, 6 och 8–16 b §§ IL). För pensionsförsäkringar gäller att avdrag medges vid premieinbetalning med vissa begränsningar, att avkastningsskatt tas ut med en lägre procentsats än för kapitalförsäkring och att inkomstbeskattning sker i samband med utbetalningen.

17.1.3 Avtals- och försäkringsavtalsregler

Lagen om försäkringsavtal

Lagen (2005:104) om försäkringsavtal, FAL, är en lag för stora delar av försäkringsavtalsrätten. FAL reglerar konsumentförsäkringar (t.ex. hemförsäkringar, villaförsäkringar, fordonsförsäkringar och reseförsäkringar), företagsförsäkringar och personförsäkringar

(livförsäkringar, sjukförsäkringar och olycksfallsförsäkringar). Den reglerar även gruppförsäkringar och kollektivavtalsgrundade försäkringar. Som huvudregel är FAL tvingande till försäkringsstagarens eller den försäkrades förmån.

FAL innehåller skydd för försäkringstagarna av pensionsförsäkringar i linje med vad som gäller för konsumentförsäkringarna. Om någon vägras en försäkring, kan han eller hon kunna få sin rätt prövad i domstol. Försäkringstagaren har också en lagstadgad rätt att – om försäkringens art inte hindrar det – återköpa en personförsäkring för att t.ex. få hela värdet i en försäkring överfört till en annan försäkring. Dessutom fordras även att rätt till överföring/flytt inte saknas enligt IL.

Generalklausulen i 36 § avtalslagen

I 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, benämns avtalslagen, ges domstolarna en generell möjlighet att jämka avtalsvillkor som är oskäligen med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Ett villkor kan också lämnas utan avseende. Om villkoret har sådan betydelse för avtalet att det inte skäligen kan krävas att detta i övrigt ska gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas också i annat hänseende eller lämnas utan avseende i sin helhet. Bestämmelsens tillämpningsområde är detsamma som avtalslagens i övrigt och omfattar därför också avtal av finansiell art, däribland försäkringsavtal. Avtalslagen är tillämplig på såväl avtal mellan en konsument och en näringsidkare som på avtal mellan andra parter. Vid prövningen av om ett avtalsvillkor är oskäligt ska särskild hänsyn tas till behovet av skydd för den som i egenskap av konsument eller annars intar en underlägsen ställning i avtalsförhållandet.

Lagen om avtalsvillkor mellan näringsidkare

Det finns också en lag enligt vilken Marknadsdomstolen kan förbjuda en näringsidkare att fortsätta att använda ett oskäligt avtalsvillkor mot en annan näringsidkare, lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare. Talan kan enligt den lagen föras

av en sammanslutning av näringsidkare eller en näringsidkare mot vilken villkoret har ställts upp.

17.1.4 Arbetsrättsliga regler

Enligt 3 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL, fastställs att eventuella specialbestämmelser i andra lagar eller författningar som reglerar samma frågor som de som regleras i MBL ska ha företräde. Vidare måste avtalsparterna i kollektivavtalet ta hänsyn till andra tvingande bestämmelser på de områden som avtalet reglerar.

Enligt 23 § MBL fastställs att med kollektivavtal avses skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. I bestämmelsen anges vidare att avtal anses skriftligt även när dess innehåll har upptagits i justerat protokoll eller när förslag till avtal och godkännande därav har upptagits i skilda skrifter. I kollektivavtalet anges att arbetsgivare och lokal facklig organisation samt förbundsparter kan avtala om en kompletterande avgift som överstiger den i avtalet angivna. Även en enskild arbetsgivare och arbetstagare har möjlighet att avtala om en sådan avvikelse.

17.1.5 Kollektivavtalsgrundad tjänstepensionsförsäkring och annan tjänstepension

Kollektivavtalad tjänstepensionsutfästelse kan vara premiebestämd (t.ex. ITP1) eller förmånsbestämd (t.ex. ITP2). Sådan utfästelse kan tryggas genom pensionsförsäkring i egen regi, på konto eller i en stiftelse. Vid sidan av kollektivavtalade tjänstepensionsutfästelser finns individuella tjänstepensionsutfästelser. Så kan vara fallet när kollektivavtal saknas eller för att lämna utfästelser vid sidan av kollektivavtalet. Individuella tjänstepensionsutfästelser kan vara tryggade men kan också vara otryggade.

När det gäller tjänstepensionsförsäkringar är arbetsgivaren i normalfallet försäkringstagare, medan den anställde är försäkrad. Så är det när det gäller kollektivavtalad försäkring (se 20 kap. FAL). I individuella tjänstepensionsförsäkringar kan även den försäkrade

vara försäkringstagare. Ett tjänstepensionsförsäkringsavtal omfattar tre parter; försäkringsföretaget, arbetsgivaren och den anställde.

Därutöver förhandlar kollektivavtalsparterna när det gäller kollektivavtalsgrundade tjänstepensioner om pensionsförmånens storlek och utformning. Utöver dessa parter förekommer, i de fall efterlevandepension utbetalas, förmånstagare.

En tjänstepension ägs av arbetsgivaren och disponeras av denne. Det finns dock regelmässigt ett oåterkalleligt förmånstagarförordnande som inskränker arbetsgivarens förfoganderätt mer eller mindre långtgående. Även här gäller förfoganderätten inom ramen för de inskränkningar som anges i IL och FAL.

Kollektivavtalet reglerar en hel del viktiga frågor för tjänstepensionen. Det finns dock ingen klar uppdelning mellan vad som avtalas i kollektivavtalet respektive försäkringsavtalet utan detta kan skilja sig åt mellan olika kollektivavtalsparter och avtalsområden. Arbetsmarknadens parter kan i kollektivavtalet exempelvis fastställa när utbetalning av tjänstepensionen kan påbörjas och under hur lång tid pensionen betalas ut. I kollektivavtalet anges tidigast möjliga utbetalningstillfälle och kortast möjliga utbetalningstid. Arbetstagaren har däremot möjlighet att både välja ett senare utbetalningstillfälle och en längre utbetalningstid. Att avtalsparterna inom ramen för den lagstiftning som reglerar området i stort sett disponerar fritt över kollektivavtalet och dess innehåll innebär att avtalsparterna genom ändringar av detta avtal direkt kan påverka anställningsavtalens utformning.

17.1.6 Tjänstepensionsavtalen är förmånsbestämda eller premiebestämda

En arbetsgivares utfästelse om tjänstepension kan vara antingen förmånsbestämd eller premiebestämd. Det finns även blandformer av dessa. Om det är en premiebestämd tjänstepension kommer kollektivavtalsparterna eller arbetsgivare och arbetstagare utanför kollektivavtal överens om att en viss procent av den anställdes lön årligen ska avsättas till arbetstagarens pension. Den framtida ersättningen bestäms av storleken på inbetalningarna och avkastningen på dessa. Om det är en förmånsbestämd tjänstepension så utlovas det i pensionsutfästelse att pensionen ska utgöra en viss procent av den pensionsgrundande lönen som den anställde har vid ett visst tillfälle. Det förekommer även andra lösningar vilka kan

ses som en mellanform, t.ex. alternativ ITP inom ramen för ITP2 (s.k. tiotaggarlösning) där en förmånsbestämd lösning omvandlas till en premiebestämd försäkring. I grunden finns det då ett avtal om förmånsbestämd pension, men i kollektivavtalet finns det inskrivet möjligheten att för vissa lönedelar omvandla den kostnad som arbetsgivaren har för den förmånsbestämda pensionen till en premiebestämd lösning (s.k. frilagd premie) eller göra annan liknande överenskommelse

17.2 Tidiga uttag av tjänstepension och privatpension

Tjänstepensioner

Utredningen har med hjälp av uppgifter från databasen LISA undersökt hur många personer som uppbär tjänstepension i åldrarna 55–62 år. År 2010 hade cirka 42 200 personer i denna åldersgrupp någon ersättning från en tjänstepensionsförsäkring. Bland dessa finns både personer som enbart uppbär tjänstepension och de som kombinerade tjänstepension med arbetsinkomster och/eller med allmän ålderspension. Däremot ingår inte personer med ersättning från sjuk- eller arbetslöshetsförsäkring. Uppgifterna redovisas i tabell 17.1.

Frågan om de kvalitativa villkoren för att arbetsgivaren ska kunna göra avdrag för pensionsavsättningar berör endast anställda inom det privata näringslivet. Det framgår av tabellen att mer än hälften tillhörde något av de avtalsområden som reglerar tjänstepensionerna för privatanställda. Av dessa hade 22 900 haft anställning i ett privatägt företag. Cirka 2 500 personer hade haft anställning i ett statligt ägt företag och 700 inom något av de kommunalt ägda företagen. Kompletterande uppgifter från samma databas visar att gruppen till stor del bestod av tjänstemän.

Det framgår av tabellen att antalet med tjänstepension ökade med stigande ålder. Ökningen var särskilt stor från 61 år till 62 år.

Tabell 17.1 Antalet personer med inkomster från tjänstepension i åldrarna 55–62 år 2010

Med fördelning efter ålder och anställningssektor

Ålder	Statlig förvaltning	Statliga affärsverk	Kommun och landsting	Aktiebolag och andra privat ägda företag	Statligt ägda företag	Kommun-ägda företag	Övrigt	Samtliga
55–59 år	700	0	1 900	6 600	200	100	1 200	10 700
60 år	400	0	600	3 200	500	100	600	5 400
61 år	1 200	100	1 400	5 100	800	200	1 300	10 100
62 år	2 100	100	2 500	8 000	1 000	300	2 000	16 000
55–62 år	4 400	200	6 400	22 900	2 500	700	5 100	42 200

Källa: Databasen LISA, egna beräkningar.

I tabell 17.2 redovisas de genomsnittliga belopp som utbetalades i form av tjänstepension år 2010. Det framgår att beloppen var genomgående relativt höga, kommunsektorn undantaget. Det tyder på att uppgifterna i många fall gäller någon typ av avgångspensionslösning och inte ordinarie förtida uttag av den kollektivt avtalade tjänstepensionen. Det finns också grupper som har lägre ordinarie pensionsålder. Även i dessa fall bör den utbetalade pensionen vara relativt hög.

Det framgår att de personer som har haft en statlig anställning hade de högsta medelbeloppen i tjänstepension i åldrarna 55 till 59 år. I åldersgrupperna 60 till 62 år hade personer med tidigare anställning inom statliga affärsverk de högsta tjänstepensionerna. Medelbeloppen för dessa var mellan 229 000 och 320 000 kronor. Anställda i de privat ägda företagen erhöll i genomsnitt 118 000 till 188 000 kronor i tjänstepension. De högsta beloppen utbetalades till personer i 61 och 62 års ålder.

Tabell 17.2 Utbetalt medelbelopp från tjänstepension till personer i åldrarna 55–62 år 2010Med fördelning efter ålder och anställningssektor
Kronor

Ålder	Statlig förvaltning	Statliga affärsverk	Kommun och landsting	Aktiebolag och andra privat ägda företag	Statligt ägda företag	Kommun- ägda företag	Övrigt
55–59 år	215 000		61 000	118 000	106 000	108 000	100 000
60 år	197 000	228 000	81 000	148 000	132 000	243 000	136 000
61 år	90 000	320 000	80 000	184 000	192 000	145 000	176 000
62 år	119 000	255 000	89 000	188 000	191 000	174 000	160 000

Källa: SCB/LISA, egna beräkningar.

Privatpensioner

Utredningen har även sammanställt uppgifter från databasen LISA om antalet personer som uppbar privatpension i åldrarna 55 till 62 år. Det framgår av tabell 17.3 att 59 500 personer, något färre män än kvinnor, hade en sådan pension år 2010. Närmare hälften av personerna var yngre än 60 år. Det framgår också att medelbeloppen var högre för de äldre åldersgrupperna än för de yngre och för männen jämfört med kvinnorna.

Tabell 17.3 Antalet personer som uppbar privatpension år 2010 med fördelning efter ålder och kön

Ålder	Antal			Medelvärde i kr	
	Män	Kvinnor	Män och kvinnor	Män	Kvinnor
55	1 900	2 200	4 100	23 900	17 500
56	2 100	2 400	4 500	33 000	22 700
57	2 600	2 800	5 400	37 600	22 200
58	2 800	3 200	6 000	38 500	24 100
59	3 200	3 700	6 900	42 900	25 800
60	4 700	5 000	9 700	36 400	23 700
61	5 000	5 300	10 300	44 200	27 900
62	6 200	6 500	12 700	47 400	30 300
Samtliga	28 500	31 100	59 600		

Källa: SCB/LISA.

17.3 Avdrag vid pensionsavsättningar, 55-årsgränsen

Utredningens förslag: Avdragsgillt sparande för pensionsförsäkring i form av kollektivavtalsbundna försäkringsavtal, privata pensionsförsäkringar och privata individuella pensionslösningar (s.k. IPS) ska tidigast få betalas ut från 62 års ålder. Förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2017 och tillämpas på försäkringsavtal som ingåtts efter den 31 december 2016. Även beträffande kollektivavtalsbundna försäkringsavtal som har förnyats efter ikraftträdandet gäller de nya bestämmelserna.

Vad som anges beträffande försäkringsavtal ska i tillämpliga delar också gälla för avtal om tjänstepension.

(Bestämmelserna 58 kap. 10 och 24 §§ IL)

17.3.1 Utredningens skäl för förslagen

Förarbeten och tidigare lagstiftningsförsök

Regeln att ålderspension inte får betalas ut innan den försäkrade fyller 55 år har gällt sedan 1951. Skälet till att en lägsta pensionsålder infördes var att den skattelindring som en pensionsförsäkring medförde, nämligen en jämnare fördelning av inkomsterna över längre tidsperiod, missbrukades i stor utsträckning, dvs. användes i annat syfte än pensionering. Genom inskränkningar i pensionsförsäkringsbegreppet (lägsta pensionsålder var inte den enda inskränkningen) skulle missbruket motverkas utan att man samtidigt förhindrade ett lojalt utnyttjande av pensionsförsäkringar. Förebild för åldersgränsen 55 år var lägsta pensionsålder enligt den frivilliga statliga pensionsförsäkringen som då var 60 år. Redan när åldersgränsen infördes försågs den med undantag. Undantag skulle gälla bl.a. vid varaktig arbetsoförmåga och när pensionsåldern i den försäkrades yrke var låg (prop. 1950:93 s. 168–171).

Livförsäkringsskattekommittén föreslog i sitt betänkande *Avdragsrätt vid inkomstbeskattningen för försäkringspremie och kontoavsättning m.m.* att den lägsta pensionsåldern skulle höjas till 60 år (SOU 1975:21, s. 101 ff.). Fortfarande skulle dock en lägre pensionsålder kunna godtas om det fanns särskilda skäl. Kommittén ansåg att en lägsta pensionsålder på 60 år var betydligt

bättre anpassad till det reella läget. Slutsatsen grundade sig bl.a. på att en lägsta pensionsålder på 55 år inte framstod som motiverad vid en jämförelse med stats- och kommunalanställdas pensionsålder. Dessutom ansågs en övervägande del av de yrkesverksamma inte vilja gå i pension så tidigt som vid 55 års ålder. Vidare angav kommittén som skäl för höjning att pensionsåldern under senare år höjts för vissa grupper.

I propositionen med förslag till skärpta villkor i beskattningsreglerna för pensionsförsäkringar och arbetsgivares kostnader för tryggande av anställds pensionering avstod man dock från att gå vidare med kommitténs förslag vad gällde utan behöll gällande pensionsålder på 55 år (prop. 1975/76:31, s.118). Det fanns, enligt regeringen, i och för sig poänger i kommitténs argumentering men eftersom arbetstakten och kraven på effektivitet var högt uppdrivna hade ett antal yrkesverksamma svårigheter att arbeta till 60 år. De som vill trappa ner eller upphöra med sina arbetsinsatser före 60 års ålder borde därför, enligt regeringens mening, ha möjlighet att fylla ut inkomstbortfallet med pension från en pensionsförsäkring. Genom att behålla gällande pensionsålder kunde man dessutom minska behovet av dispenser.

Särskilda utgångspunkter

Som framgår är tjänstepensionerna och skattereglerna anpassade till den allmänna pensionen. Efter 1975 har den lägsta pensionsåldern inte varit uppe till bedömningen i något lagstiftningsärende.

När 55-årsgränsen i IL infördes 1951 var medellivslängden mycket kortare, de flesta arbetstagare hade en låg utbildningsnivå, inträdesåldern i arbetlivet var lägre och kraven i arbetslivet annorlunda. I dag kan det enligt utredningen ifrågasättas om dessa motiv att främja så tidiga utträden från arbetslivet fortfarande ska gälla. Som utredningen redovisar tidigare lever fler allt längre och är allt friskare längre upp i åldrarna. Det allmänna pensionssystemet innehåller 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. I dag övergår flertalet i ålderspension vid 65 års ålder eller tidigare. Det har således inte skett någon nämnvärd förändring i pensionsbeteendet.

Utredningen är medveten om att arbetstakten och kraven på effektivitet är högt uppdrivna och att det finns yrkesverksamma som har svårigheter att arbeta ett helt yrkesliv. Vi står också inför ett alltmer komplext arbetsliv som präglas av ombytlighet, förändring och osäkerhet. För vissa handlar det om att kunna fortsätta att arbeta långt upp i åldrarna medan det för andra handlar mer om att arbeta fram till 65 år. Naturligtvis bör det vara möjligt för den som så önskar att trappa ner eller upphöra med sina arbetsinsatser i förtid. Många har tunga arbeten som sliter ut dem. Vi blir dock allt äldre, och håller oss friska längre upp i åldrarna. Det är positivt, men ställer samtidigt krav på oss för att klara den framtida välfärden. Fler behöver arbeta och fler behöver arbeta längre upp i åldrarna. För att vi på sikt ska få en pension som är hållbar behöver vi ta ansvar för när vi kan ta ut pension.

Enligt huvudregeln får arbetsgivare sätta av 35 procent av arbetstagarens lön, eller maximalt 445 000 kronor (2013) till tjänstepensionen under ett år. Den s.k. kompletteringsregeln som utgår från nivån i slutlönebaserad tjänstepension kan ofta ge betydligt högre avdragsnivåer. Kompletteringsregeln gör det möjligt att trygga pensionsutfästelse med avdragsrätt utöver vad som gäller enligt huvudregeln vid avgångspensioneringar eller i de fall ett tidigare dåligt pensionsskydd behöver förbättras. För att kunna utnyttja regeln vid förtida avgång ställs krav på att pensionsavtalet ändrats eller att arbetsgivare/arbetstagare ingått ett helt nytt avtal. Vid avgångspension ändras ofta existerande pensionsutfästelser varvid pensionsförsäkringar vanligen tecknas för att trygga pensioner som upphör vid 65 års ålder och som inte sällan utbetalas under kortare tid än fem år. Kompletteringsregeln ger även möjlighet till att ”köpa i kapp” med skattemässig avdragsrätt en tidigare otillräckligt tryggad pensionsutfästelse.

Tjänstepensionerna antas bli en allt viktigare del av den enskildes samlade pension och då krävs det att dessa är hållbara över tid så att enskilda kan leva på en godtagbar standardnivå när de är pensionärer. Det finns anledning att anta att den temporära pensionen alltmer kommer att behöva användas som en förstärkning under pensioneringen, i syfte att bibehålla levnadsstandarden längre upp i åldrarna. I dag finns det dock skatteregler som begränsar möjligheterna till flexibla lösningar på så sätt att under de första fem utbetalningsåren måste utbetalad pension vara samma eller stigande belopp. Detta innebär bl.a. att när utbetalning av pension påbörjats från en pensionsförsäkring kan ett uppehåll i

utbetalningen inte göras under de första fem åren. Enligt utredningens mening kan det finnas skäl att överväga om inte dessa regler bör ändras (se avsnitt 17.7.5).

I kapitlen 11-13 föreslår utredningen att det införs en riktålder för pension och att de styrande och normerande åldersgränserna i den allmänna pensionen ska höjas. 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 ökad risk för snabbt sjunkande pensionsnivåer och därigenom försämrat förtroende för pensionssystemet. Syftet med samtliga förslag är därför att utträdesåldern framöver ska följa medellivslängdens utveckling så att de äldre får en tillräcklig pensionsnivå och att pensionssystemets stabilitet säkras. Att höja de styrande och normerande åldersgränserna är enligt utredningens bedömning den enda vägen som kan få direkt effekt på de äldres pensionsbeteende och arbetsutbud. Samtidigt anser utredningen att det är viktigt att bibehålla flexibiliteten men denna bör utformas så att enskilda kan arbeta längre upp i åldrarna. Regelsystem bör därför så långt möjligt anpassas till enskildas förbättrade förutsättningar och växande intresse för att arbeta längre, oavsett när och hur man vill ta ut sin pension. Utredningen föreslår att åldersgränsen för uttag av inkomstrelaterad ålderspension ska höjas till 62 år och att LAS-åldern ska höjas till 69 år. Utredningens förslag medför att den flexibla pensionsåldern i Sverige föreslås justeras uppåt från 61–67 år till 62–69 år.

Det är således viktigt att alla pensionsrelaterade åldersgränser hålls samman för att det ska vara möjligt att påverka pensionsnormen. Om nuvarande åldersgränser höjs i pensionssystemet och kringliggande system bör, enligt utredningens mening, så långt möjligt även övriga närliggande system anpassas och följa utvecklingen. Enligt utredningen bör också pensionsförsäkringarna och individuella pensionssparanden (s.k. IPS) förändras och anpassas till detta. Eftersom pensionssystemets gränser föreslås justeras uppåt anser utredningen att det rimligt att även gränsen för lägsta uttag av ålderspension från en tjänstepensionsförsäkring, privat pensionsförsäkring och från ett pensionssparkonto inom ramen för IPS höjs.

Utredningen är medveten om att en höjd åldersgräns kan vara svår att acceptera. Utredningen har därför övervägt om en lägsta åldern för uttag skulle kunna höjas i flera steg. Det skulle innebära en mjukare övergång och anpassning. Utredningen anser dock inte detta som en framkomlig väg. En sådan lösning skulle kunna leda till att avtalen behöver ställas om vid varje höjning och en osäkerhet för den enskilde om vad som gäller. En annan lösning att ha olika uttagsåldrar för olika grupper. Den sistnämnda lösningen med differentierade uttagsmöjligheter kan betraktas som orättvis och är därför inte lämplig. Enligt utredningens mening talar i stället såväl rättviseskäl som administrativa skäl för att höjningen bör göras vid ett och samma tillfälle och så långt möjligt gälla för alla.

Åldersgränsen för utbetalningen av avdragsgillt sparande vid pensionsavsättningar

Som framgår av redovisningen börjar uttaget av tjänstepension och privatpension inklusive IPS i dag öka några år före normalt uttag av allmän ålderspension, den s.k. spiken 65 år. Utredningens åtgärder innebär att den flexibla pensionsåldern i Sverige kommer att flyttas uppåt. Rekommenderat uttag från allmän ålderspension kan fr.o.m. 2019 beräknas till cirka 66 år. Enligt utredningen bör ett höjd lägsta uttag för ålderspension hamna inom utredningens föreslagna flexibla pensionsålder. Enligt utredningen bör den lägsta uttagsålder för pensionsförsäkring därför bestämmas till 62 år. Utredningen föreslår därför att avdragsgillt sparande för pensionsförsäkring i form av kollektivavtalsbundna försäkringsavtal, privata pensionsförsäkringar och privata individuella pensionslösningar (s.k. IPS) tidigast bör få betalas ut från 62 års ålder.

Med beaktande av viss anpassningstid bör lagförslagen träda i kraft den 1 januari 2017 och tillämpas på samtliga nämnda försäkringsavtal som ingåtts efter den 31 december 2016. Utredningen har övervägt att anpassa ikraftträdandet så att höjningen får genomslag först längre fram i tiden. Enligt utredningen innebär det dock att det kommer att dröja alltför lång tid innan en höjning blir aktuell, vilket inte kan anses rimligt.

Särskilt om pågående utbetalningar

Enligt utredningens mening är det inte rimligt att låta försäkringsavtal som redan börjat att utbetalas omfattas de nya reglerna. Inte heller pensionssparkonton som har öppnats före ikraftträdandet bör omfattas av de nya reglerna. Äldre bestämmelser bör därför gälla för försäkringsavtal som redan betalas ut för tid före ikraftträdandet och pensionssparkonton som har öppnats före ikraftträdandet.

Retroaktivt verkande lagstiftning

I svensk rätt finns det ett förbud mot retroaktivitet i skatterättsliga och straffrättsliga områdena. Vid sidan av dessa områden saknas det förbud mot retroaktiv lagstiftning. Det har dock i flera sammanhang uttalats att försiktighet är påkallad när det gäller att införa regler med retroaktiv verkan och att sådan lagstiftning som huvudregel bör undvikas på det förmögenhetsrättsliga området, om inte tungt vägande skäl motiverar avsteg från den grundsatsen. Lagstiftaren måste därför noggrant pröva sådana frågor och sträva efter den lösning på problemen som bäst tillgodoser såväl enskilda personers och företags rättsskydd som det samhällsintresse som kan vara skäl för ett avsteg från huvudregeln (se SOU 1975:75 s. 158 f. och KU 1974:60, jfr även prop. 2003/04:5).

När det gäller avtalsfrihet har även frågor om statens möjlighet att via lagstiftning inskränka det för arbetsmarknadens parter förhandlingsbara utrymmet och att via lag göra ingrepp i gällande kollektivavtal uppmärksammas. Ingrepp i gällande kollektivavtal bör generellt undvikas. Enligt ILO:s praxis bör ny tvingande reglering i princip inte få direkt effekt på gällande kollektivavtal utan få genomslag först när tiden för avtalen löpt ut. ILO har kritiserat Sverige för ingrepp i gällande kollektivavtal bl.a. när det gäller antagandet av lagen om förändringar rörande tillåtligheten av visstidsanställningar 1993 och med anledning av höjningen av LAS-åldern 2001, se närmare i kapitel 14 om nya villkor för arbete efter 67 år.

Även enligt Europarådets sociala stadga och Europakonventionen bör försiktighet iakttas vid inskränkningar av de rättigheter och friheter som erkänns i dessa.

Utredningen har därför prövat om retroaktiviteten och internationella regler ställer hinder i vägen för förslaget eller i vart fall ställer krav som leder till att äldre bestämmelser bör tillämpas.

Särskilt om privata pensionsförsäkringar och privata individuella pensionslösningar (s.k. IPS)

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att ändra förutsättningar som gällde vid avtalets ingående och under tiden som pensionskapitalet sparas. När det gäller individuella pensionsförsäkringar och privata individuella pensionslösningar (s.k. IPS) kan det t.ex. finnas personer som skulle ha valt en annan sparform om uttagsåldern för pensionssparandet hade varit en annan än 55 år. Arbetstagaren har en berättigad förväntan att få ta ut sin pensionsförsäkring vid en viss tidpunkt. Det finns som nämnts också kompletteringar till de stora pensionsavtalen i syfte att fungera som förtida pensionsmöjlighet. Vidare måste arbetsgivarens risker för att försäkringsföretagen ska kunna uppfylla sina åtagande iaktas. Även försäkringsföretagens och enskildas intressen av att förutsättningarna för ingångna avtal inte rubbas behöver beaktas.

I fråga om eventuella ingrepp i avtalsfriheten måste utgångspunkten vara att åldersgränsen för uttag av ålderspension inte är en konsekvens av villkor i försäkringsavtalet som försäkringstagare och försäkringsföretag förhandlat fram i samband med avtalets tecknande, utan en följd av de begränsningar som fanns i lagstiftningen vid tidpunkten för avtalets tecknande. Försäkringstagarna hade dock redan då möjlighet att kräva ett avtal med uttag från en senare tidpunkt och fortfarande kategoriseras detta som pensionsförsäkringar. Ett införande av en lagstadgad retroaktiv höjning av åldersgränsen anser utredningen därför principiellt sett inte direkt betraktas som ett ingrepp i avtalsfriheten, då det finns en valfrihet på området. Konsekvensen av en höjning är dock att gällande försäkringsavtal kan få ett nytt innehåll och att försäkringsföretag i ett sådant läge kommer att behöva gå igenom övriga villkor i avtalen för att säkerställa att de inte strider mot den nya lagstiftningen. Om en retroaktivt verkande höjning däremot kommer att innebära att försäkringstagaren får sin försäkring återköpt, kan det däremot sägas vara ett direkt ingrepp i den princip om avtalsfrihet som generellt råder, men det är en fråga som kan hanteras inom ramen för FAL.

Enligt utredningens mening talar starka skäl för att förslagen måste utformas så att det uppfattas som rättvist och godtagbart för arbetstagaren. En personförsäkring avser att trygga den enskilde i situationer då han eller hon typiskt sett har ett starkt behov av ersättning. Det är angeläget att den enskilde får möjlighet att själv skaffa sig en försäkring av det slag han eller hon behöver, förutsatt att risken är sådan att den går att försäkra. Om en försäkring visserligen meddelas men skyddet av någon anledning faller bort eller blir sämre än den enskilde räknat med, kan också detta sätta personen och dennes familj i en besvärlig situation.

Enligt utredningens mening är det betydelsefullt att skillnad görs mellan individuella tjänstepensionsavtal som vilar på enbart en överenskommelse mellan den anställde och arbetsgivare och där utbetalningstidpunkten bestämts att gälla vid tid före den nu föreslagna lägsta åldern och försäkringar som är kollektivavtalsbundna. Inga privata pensionsförsäkringar och IPS som redan har tecknats bör, enligt utredningens mening, därför omfattas av de nya reglerna. En höjning av en redan avtalad tidpunkt för första utbetalning från pensionsförsäkring eller för motsvarande ordning för individuellt pensionssparande med avdragsrätt utanför försäkring anser utredningen skulle få så långtgående effekter för den enskilde att det måste ifrågasättas om en sådan retroaktivitet kan förenas med den intresseavvägning som behöver göras vid ändring av dessa avtal. I de allra flesta fall har visserligen arbetsgivaren och de anställda gemensamma intressen när det gäller förhållandet till försäkringsbolaget. Men just i fråga om avtalets upphörande och ändring behöver detta inte vara fallet. Arbetsgivaren kan t.ex. anse att försäkringen är alltför dyr och i strid med sina anställdas önskemål vilja säga upp den eller minska försäkringsskyddet. För den enskilde individen (som kan beröras som "privatperson" med individuellt sparande, enskild näringsidkare, annan företagare eller som "ren" anställd) kan förslaget också medföra att en viktig avtalad inkomstutrymning faller bort på ett oacceptabelt sätt.

Inte minst för småföretagare med privata pensionsförsäkringar kan direkt oönskade effekter uppstå. För försäkringsföretagen skulle en sådan ändring av avtalade förmåner som dessutom i avtalen normalt garanterats att betalas ut med vissa minsta belopp från en angiven tidpunkt medföra orimligt betungande konsekvenser. En omräkning av sådana förmåner innebär ingrepp i försäkringsföretagens centrala beräkningssystem och utredningen

bedömer att är omöjligt att förutse vilka försäkringstekniska antaganden som skulle styra en sådan omräkning. Generellt beräknas tidigare garanterade avtalade förmånerna regelmässigt med högre ränteantaganden än efter en omräkning, vilket får till följd vid en lagreglerad retroaktiv ändring av avtalen att endera sjunker förmånerna för den enskilde eller så påverkas försäkringsföretagens solvens negativt. Minskningen av de garanterade beloppen för den enskilde kan därför antas bli stora.

Särskilt om kollektivavtalsbundna försäkringsavtal

Kollektivavtalsgrundade försäkringar meddelas enligt villkor som följer av ett kollektivavtal och kan i första hand ses som en anställningsförmån för de försäkrade. Deras konstruktion och tillkomst sätt avviker således från privat försäkring. Kollektivavtalsgrundade försäkringar tillkommer under medverkan av de försäkrades egna organisationer.

Utredningen har tidigare bedömt att trepartsdiskussioner bör vara lämpligt för att på frivillig basis anta riktlinjer för framtida pensioner m.m. Genom sådana ytterligare ansträngningar kan en fullständig överenskommelse med arbetsmarknadens parter nås. Inom de mest angelägna områdena behövs det, enligt utredningen, dock mer omedelbara förbättringar. Ett sådant område är höjningen av åldersgränsen för lägsta uttag för tjänstepension. Utredningen har haft möten med arbetsmarknadens parter samt även med pensionsföretag. Arbetsmarknadens parter och pensionsföretagen har uttryckt att flera förslag kommer att medföra anpassningssvårigheter och att kollektivavtal kan behöva omförhandlas. Utredningen är medveten om att möjligheterna till inskränkningar är begränsade. Utredningen har så långt möjligt anpassat förslagen med hänsyn till parternas önskemål. Enligt vad utredningen erfar arbetar man dock redan inom flera områden med att successivt höja uttagsåldern för tjänstepension. I dag anges t.ex. 62 år som lägsta uttagsålder i avtal. En del avtal omförhandlas också relativt regelmässigt. Avtalen är dock av olika karaktär. Utvecklingen går emellertid långsamt. Utredningen anser att frågan om att höja lägsta uttagsålder för tjänstepensionerna är ytterst angelägen och att bakomliggande skäl bör vara godtagbara för att höja åldersgränsen.

Den ökande medellivslängden och senare debut i arbetslivet samtidigt som de demografiska förändringar som Sverige står inför påvisar en än mer påtaglig ökning av andelen äldre under de närmaste decennierna. För att vara hållbart behöver den längre livslängden balanseras med ett längre arbetsliv. I dag övergår flertalet i ålderspension vid 65 års ålder eller tidigare. Det har således inte skett någon nämnvärd förändring i pensionsbeteendet. Syftet med de förslag som utredningen lägger fram i detta betänkande är att utträdesåldern framöver ska följa medellivslängdens utveckling så att de äldre får en tillräcklig pensionsnivå, att pensionssystemets stabilitet säkras och att försörjningsbördan utvecklas på ett uthålligt sätt. Situationen kräver således ett nytt förhållningssätt och utredningen föreslår därför ett brett paket med åtgärder som förstärker varandra. Utredningen föreslår även en riktålder för pension samt att åldersgränserna inom socialförsäkrings- och pensionsområdet, LAS-åldern och uttagsåldern för tjänstepension höjs. Samtliga förslag följs av relativt generösa tider för anpassning. Den föreslagna riktåldern för pension kommer t.ex. att tillämpas först fyra år efter att den fastställts. Utredningen bedömer att förslagen kommer att medföra förbättrade villkor och förbättrad pension för det stora flertalet arbetstagare. Möjligheter att sluta kollektivavtal inom områdena gäller fortfarande.

Enligt utredningens mening bör ingrepp i äldre försäkringsavtal därför vara motiverade trots att det förändrar förutsättningarna för enskilda med beaktande av statens intresse av att modernisera lagstiftningen. Försäkringsbolagen och arbetsmarknadens parter bör få god tid på sig att förbereda sig. Utredningen föreslår därför att lägsta uttagsålder för tjänstepension höjs till 62 år för förnyade försäkringsavtal och att förslaget träder i kraft den 1 januari 2017. Det innebär att försäkringsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och inte förnyats därefter tillämpar äldre bestämmelser.

Det är arbetsmarknadens parter som ansvarar för innehållet i försäkringsavtalen. Utredningens förhoppning är att försäkringsavtalen anpassas inom den angivna tiden.

Utredningen anser det dock inte rimligt att äldre avtal grundas på äldre lagstiftning under någon längre tid. För att finns en godtagbar lösning krävs det dock ytterligare analys mellan å ena sidan intresset att förändra förutsättningarna för avtal och å andra sidan statens intresse att modernisera skattelagstiftningen. En lösning skulle kunna vara att låta äldre kollektivavtalsbundna

försäkringsavtal få fortsätta att gälla under ytterligare övergångstid. Därefter skulle nya reglerna gälla även äldre avtal. Om detta skulle kunna leda till stötande resultat för t.ex. enskilda som står i beredskap att ta ut sin pensionsförsäkring och som genom ett sådant förslaget kan gå miste om inkomstutrymning bör behov av undantag övervägas. Det har dock inte varit möjligt att med säkerhet fastställa hur sådana alternativ övergångsregler skulle utformas inom ramen för den tid som stått till utredningens förfogande.

Särskilt om retroaktivitetsförbudet i skattelagstiftningen

Utredningen har även prövat om förbudet mot retroaktivitet i skattelagstiftningen ställer hinder i vägen för förslagen.

Enligt 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen, RF, får skatt eller statlig avgift inte tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Om regeringen i skrivelse till riksdagen meddelar att förslag om skatte- eller avgiftslag är att vänta och riksdagen finner särskilda skäl påkalla det, får dock lagen innebära att skatt eller statlig avgift tas ut trots att den inte trätt i kraft när nyssnämnda omständighet inträffade.

Retroaktivitetsförbudet är försett med undantag i två hänseenden. Dels medges generellt retroaktivitet för fall då riksdagen finner "särskilda skäl" påkalla det såtillvida att det räcker att ett förslag om retroaktivitet från regeringen eller ett riksdagsutskott föreligger när den skatteutlösande faktorn inträffar. Dels kan retroaktivitet föreskrivas utan denna snäva tidsgräns, "om riksdagen finner att det är påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

I förarbeten har de väsentliga motiven för förbudet mot retroaktiv skatte- och avgiftslag angivits på följande sätt (prop. 1978/79:195, s. 55):

Huvudskälet mot retroaktiv lagstiftning på skatte- och avgiftsområdet är att en sådan lagstiftning bryter mot grundsatsen att man i förväg skall kunna bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande. Som kommittén framhåller innebär retroaktivitet på detta område att en skattskyldig som handlar med utgångspunkt i gällande rätt riskerar att hans handling kommer att bedömas efter regler som har tillkommit i efterhand, när han inte kan göra gjort ogjort. Om retroaktiviteten innebär en skärpning av skattereglerna, kan han t.ex. i efterhand bli

vägrad avdrag för kostnader som var avdragsgilla när de betalades. Ett annat exempel är att en gåva blir högre beskattad än givaren och mottagaren har räknat med.

Det är som kommittén framhåller ett rättssäkerhetsintresse av vikt att skattelagar inte utan starka skäl ges tillbakaverkande kraft. I en tid då en stor och växande andel av medborgarnas inkomster tas ut i skatt för gemensamma ändamål skärps kraven på att skatteuttagets fördelning på olika grupper uppfattas som rättvis. Självklart nödvändiggör detta bl.a. effektiva ingripanden mot skattefusk och skatteflykt och en successiv översyn av skattesystemet. Men samtidigt måste krävas att ändringarna sker på ett för de enskilda medborgarna godtagbart sätt.

Retroaktivitetsförbudet i RF 2:10 siktar endast på formell retroaktivitet. Det finns i vart fall inget uttalat skydd för materiell retroaktivitet på skatteområdet, vare sig i lagstiftning eller i praxis, vilket kanske skulle utgöra en viktig rättssäkerhetsventil i de fall då retroaktiva effekter får oanade och orimligt betungande konsekvenser för en enskild. Bexed har i doktrin diskuterat frågan inom ramen för regleringen i RF 2:10. (Skattenytt 1993, s. 153, J-M Bexed). Bexed anger bl.a. följande.

Retroaktiv beskattning och retroaktiva statliga avgifter får principiellt inte förekomma enligt 2 kap. 10 § andra stycket RF. Tanken bakom retroaktivitetsförbudet är att de skattskyldiga i förväg skall kunna bedöma de skattemässiga konsekvenserna av sitt handlande. Retroaktivitetsförbudet har emellertid tekniskt knutits till tidpunkten för skatt- resp. avgiftsskyldighetens inträde. Eftersom denna tidpunkt inte sällan ligger efter det att den skattskyldige blivit civilrättsligt bunden, utgör regleringen inget fullgott skydd mot retroaktiva skatteeffekter. Regleringen har trots detta ganska stor praktisk betydelse, då syftet med retroaktivitetsförbudet ofta beaktas vid ny lagstiftning utöver vad som strikt följer av formuleringarna i RF. Regeringsrätten har i det s.k. engångsskattemålet (RÅ 1992 ref. 10) tagit ställning till förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning. I detta mål tillämpade Regeringsrätten en formell lagtolkningsstil som innebär att den nuvarande regleringen i RF inte skyddar den enskilde, om lagstiftaren kringgår retroaktivitetsförbudet genom omrubricering av otillåtna förfaranden.

I sammanhanget kan nämnas RÅ 1989 ref. 116 där en avyttring av aktier inte ansågs utlösa skattskyldighet förrän åtminstone någon del av betalningen erlagts. I HFD 2011 ref. 73 ansågs schablonintäkter kunna beräknas på uppskovsbelopp som hänför sig till äldre kapitalvinster oavsett retroaktivitetsförbudet.

I sammanhanget kan även nämnas att Melvin Pauwels, Tilburg universitet, Nederländerna, i sin avhandling från 2009 om retroaktiv skattelag, presenterat en teori om retroaktiv skattelag.¹ Det är enligt honom inte tillräckligt med hänsyn till rättssäkerheten att enbart ge skydd mot formell/äkta retroaktivitet utan det är också nödvändigt att ge någon form av skydd för berättigade förväntningar (materiell/oäkta retroaktivitet).

Utredningens förslag innebär att arbetsgivaren kommer att få möjlighet att göra avdrag och betalar särskild löneskatt under några år till för att säkerställa pension till anställda, vilket inte har någon större betydelse i frågan om retroaktivitet. Arbetstagaren betalar inkomstskatt först när hon eller han tar ut pengarna som pensionär. Eftersom retroaktiviteten inte knyts till den tidpunkt då civilrättsliga avtal kommer till stånd strider förslagen, enligt utredningens mening, inte mot retroaktivitetsförbudet i RF.

17.3.2 Sammanfattande förslag

Sammanfattningsvis föreslår utredningen följande.

Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2017. Lagen tillämpas på försäkringsavtal som ingåtts efter den 31 december 2016. För kollektivavtalsbundna försäkringsavtal som förnyats efter ikraftträdandet gäller de nya bestämmelserna. Vad som anges i övergångsbestämmelserna beträffande försäkringsavtal gäller i tillämpliga delar också för pensionssparkonton och avtal om tjänstepension.

Förslagen medför ändringar i bestämmelserna i 58 kap. 10 och 24 §§ IL.

17.4 Alternativt förslag

Utredningen har övervägt att höjningen skulle gälla samtliga i dag gällande avtal, men endast nya avsättningar. Pensionskapitalet som har avsatts före ikraftträdandet skulle kunna tas ut från 55 års ålder. Pensionskapital som sparats efter ikraftträdandet skulle i sådant fall kunna tas ut först från 62 års ålder. Att ha olika regler för olika typer av avsättningar skulle dock skapa omfattande administration

¹ Pauwels, Melvin, *Terugwerkende kracht van belastingwetgeving: gewikt en gewogen*, 2009, s. 345–352.

för försäkringsföretagen vilket inte kan anses rimligt. Dessutom skulle det leda till krångliga regler och en alltför osäker värdeutveckling för den enskilde.

17.5 Dispens m.m.

Utredningens bedömning: Bestämmelserna i 58 kap. 10 § IL om att pensionen får börja betalas ut för tid före lägsta pensionsuttag om den försäkrade/pensionsspararen enligt socialförsäkringsbalken har rätt till sjukersättning och om Skatteverkets möjlighet till dispens och särskilda skäl bör bibehållas oförändrade.

Redan när bestämmelsen i 58 kap. 10 § andra stycket IL om lägsta pensionsålder infördes fanns det behov av att göra vissa undantag. Vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga angavs det att t.ex. pensionen borde kunna betalas ut före 55 års ålder. Detta får anses logiskt eftersom pensionssparande kan sägas utgöra ett inkomstskydd mot den minskning av arbetsförmågan som ålderdomen normalt leder till. Om denna minskning av en eller annan anledning inträder tidigare än vad som är brukligt är det rimligt att pension får börja betalas ut.

I andra fall, dvs. där den försäkrade inte har fått rätt till sjukersättning krävs att det finns särskilda skäl. Av förarbetena verkar närmast regelmässigt finnas särskilda skäl att medge dispens från lägsta pensionsålder när det är fråga om anställda i yrken med tidig pensionering. Dispensen får dock inte vara generell, dvs. avse en hel yrkeskategori, utan en prövning av om skäl för dispens finns måste göras i varje enskilt fall (prop. 1993/94:85 s. 47 och 48).

Ett beslut om dispens innebär inte att hela pensionskapitalet får betalas ut på en gång utan även i sådana fall gäller att ålderspensionen inte får betalas ut under viss kortare tid. Pensionen ska vidare betalas ut med samma eller stigande belopp under den föreskrivna tiden för utbetalning.

I doktrinen dras slutsatsen att antalet ärenden om dispens är få. Som förklaring anges bl.a. att personer som arbetat i yrken med tidig pensionering fortsätter sin yrkesmässiga verksamhet inom ett annat yrke och därför inte tar ut pensionen från det tidigare yrket i förtid. Detta kan i sin tur bero på att pensionssparandet är av ringa värde eftersom sparandet bara pågått under ett fåtal år (Alhager, Dispens från inkomstskatt, s. 209–211).

Enligt Skatteverket har det inte inkommit några ansökningar om dispens de senaste fem åren.

Utredningen bedömer att bestämmelserna i 58 kap. 10 § IL om att pensionen får börja betalas ut dessförinnan för den försäkrade/pensionsspararen som enligt socialförsäkringsbalken har rätt till sjukersättning och om Skatteverket har gett dispens eller på grund av särskilda skäl bör bibehållas oförändrade.

17.6 Vissa övriga anpassningar

Utredningens förslag innebär att den rekommenderade uttagsåldern för pension följer medellivslängden. Det skulle vara önskvärt om denna ökade rörlighet även kunde återspeglas i skattereglerna. För att åstadkomma en förändring krävs det dock en hel del arbete. Utredningen gör inte någon närmare prövning, men vill ändå peka på några bestämmelser i IL som kan behöva anpassas.

Dagens skatteregler i t.ex. 28 kap. och 58 kap. IL utgår dock från en fast pensionsålder på 65 år.

Kompletteringsregeln i 28 kap. 7 § IL utgår från pensionsåldern 65 år. Avdragsutrymmet beräknas för ålderspension före respektive efter 65 år.

Av 58 kap. 11 § IL följer att ålderspension inte får betalas ut under kortare tid än fem år. Av samma bestämmelse framgår också att om utbetalningarna ska upphöra när den försäkrade fyller 65 år, får pensionen dock inte betalas ut under kortare tid än tre år. De framgår även av bestämmelsen att pensionen under de första fem åren ska betalas ut med samma belopp vid varje utbetalningstillfälle eller med stigande belopp. Pensionen upphör när den försäkrade avlider, även om den bestämda utbetalningstiden inte har löpt ut. Avsikten är således att den temporära ålderspensionen ska betalas ut under minst fem år. Under de första fem åren ska utbetalningen göras med samma belopp vid varje utbetalningstillfälle eller med stigande belopp. Genom denna föreskrift uppfylls pensioneringssyftet. Det är således inte möjligt att få ut en stor del av det ansamlade kapitalet i samband med att första utbetalningen sker. Om försäkringen ska upphöra när den försäkrade fyller 65 år, gäller i stället en treårsgräns för kortaste utbetalningstid av temporär pension. Regeln finns för att möjliggöra förtida pensionsbetalningar innan den allmänna pensionen börjar betalas ut.

Av 58 kap. 18 § IL följer att kapitalet i en pensionsförsäkring kan återköpas i vissa situationer eller flyttas till en ny pensionsförsäkring.

I 58 kap. 25 § IL finns det regler som innebär att pension ska betalas med samma eller stigande belopp.

I 58 kap. 32 § IL ges vissa möjligheter att avsluta ett pensionsparkonto genom uttag i förtid.

Pensionsåldersutredningen anser att det kan finnas behov av att anpassa åtminstone dessa regler till utredningens förslag.

Utredningen föreslår att det införs en riktålder för pension och att denna ska följa medellivslängden. Att relatera till åldersfaktorn 65 år i de angivna regelverken kan därför generellt sett bli svårt. Utredningen föreslår vidare att den lägsta åldersgränsen för utbetalning av ålderspension från en pensionsförsäkring ska vara 62 år, vilket bör leda till att det blir svårt att knyta an till minsta möjliga utbetalningstid om tre år före 65 års ålder som anges i 58 kap. 11 § IL. I förhållande till utredningens förslag kan det också bli problematiskt om man har kvar reglerna om avtal med pensionsålder före 62 år och att vid en flytt bibehålla avtalad pensionsålder före 62 år. Det kan därför anses rimligt att se över även dessa regler. Beräkningsregeln i 28 kap. 7 § IL kan behöva ses över då avdragsutrymmet knyter an till faktorn 65, dvs. beräknas för ålderspension före respektive efter 65 års ålder.

Det pågår ett arbete inom tjänstepensionsområdet med delvis annan inriktning. En särskild utredare har 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 kap. 28 och 58 kap. IL. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2014.

Vidare kan nämnas att Livförsäkringsutredningen i betänkandet *Förstärkt försäkringstagarskydd* (SOU 2012:64) föreslagit att en obligatorisk flytträtt ska gälla för premiebestämda tjänstepensionsförsäkringar – oavsett om de är individuella eller kollektivavtalade – och för privata pensionsförsäkringar. En flytträtt som avser en sådan kollektivavtalad tjänstepensionsförsäkring där premiebetalning pågår, om kollektivavtal föreskriver något annat. Denna

utredning föreslår vidare att reglerna ska gälla retroaktivt vid flytt av privata pensionsförsäkringar och premiebestämda tjänstepensionsförsäkringar där premiebetalningen har upphört till följd av att anställningen har avslutats (fribrev) eller där försäkringstagaren har upphört att existera eller har avlidit. I sistnämnda fall ska den försäkrade ha rätt att flytta – i övriga fall är det som tidigare försäkringstagarna som har denna rätt. Utredningen föreslår även att försäkringstagare i ett sammanhang ska kunna flytta hela värdet av två eller flera olika pensionsförsäkringar till en annan mottagande pensionsförsäkring. Vid överföring av kapital från en tjänstepensionsförsäkring ska det överförda kapitalet kunna placeras i en ny sådan försäkring. Utredningen föreslår även regler om flyttvärde och flyttavgifter och effektiva informationsregler. Livförsäkringsutredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

18 Längre arbetsliv ger bättre pension för låginkomsttagare

Utredningens förslag: En ny bestämmelse, 67 kap. 16 a §, ska föras in i socialförsäkringsbalken. Enligt bestämmelsen ska inkomstunderlaget för garantipension beräknas med bortseende från de pensionsrätter som den försäkrade har förvärvat från och med det år som den försäkrade fyller 66 år. De nya bestämmelserna ska gälla från och med 2015.

Vidare ska beräkningen för reduceringsinkomsten för bostadstillägg ändras så att beräkningen görs med bortseende från de pensionsrätter som den försäkrade har förvärvat från och med det år som den försäkrade fyller 66 år

Från och med den 1 januari 2019 ska bestämmelserna anpassas till riktåldern för pension.

(Bestämmelserna 67 kap. 16 a § och 102 kap. 16 § SFB).

Utredningens bedömning: Det bör tillsättas en utredning för att pröva och lämna förslag som innebär att garantipensionen höjs vid uppskjutet uttag och sänks om uttaget tidigareläggs.

Utredningens skäl för förslag och bedömningar

Av förarbetena framgår att man i utformningen av garantipensionsreglerna har strävat efter ett regelverk som främjar fortsatt arbete efter 65 års ålder (prop. 1997/98:152). Avsikten har varit att det inte ska vara mindre lönsamt i pensionshänseende för personer i de lägre inkomstlägen att förlänga arbetslivet än vad som gäller för personer med högre pensionsinkomster. Reglerna är utformade så att garantipensionen för en person som har senarelagt pensions-

uttaget till efter 65 års ålder beräknas som om inkomstpensionen skulle ha lyfts vid 65 års ålder.

En person som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder får högre inkomstrelaterad pension. Pensionen höjs dels på grund av att delningstalet blir lägre ju längre man väntar med att ta ut sin pension, dels på grund av att personen fortsätter att tjäna in nya pensionsrätter. Dessutom förräntas pensionsbehållningen under flera år. De gällande reglerna innebär att den del av höjningen av den inkomstrelaterade ålderspensionen som är en effekt av det lägre delningstalet inte beaktas vid beräkningen av garantipension. Den del av pensionshöjningen som beror på att personen har tjänat in nya pensionsrättigheter påverkar däremot garantipensionens storlek negativt (se kapitel 3).

Utredningens beräkningar i delbetänkandet och kompletterande beräkningar som har gjorts därefter visar att ett fortsatt förvärvsarbete efter 65 års ålder inte lönar sig för en låginkomsttagare. Detta är delvis en effekt av att garantipensionen minskas med hänsyn till de nya pensionsrätter som individen har tjänat in efter 65 års ålder. Delvis beror det låga ekonomiska utbytet på att bostadstillägget minskas med hänsyn till pensionsinkomsterna.

I tabell 18.1 redovisas nya beräkningar på hur inkomsterna för en lågavlönad person förändras av att personen arbetar ytterligare ett år efter 65 års ålder. Det framgår att personens inkomstrelaterade pensionsinkomster i form av tilläggspension, inkomstpension och premiepension ökar med 700 kronor per månad jämfört med vad personen skulle ha fått i pension om hon hade tagit ut ålderspensionen vid 65 års ålder. Tjänstepensionen ökar med 100 kronor. Tjänstepensionen beräknas enligt vad som gäller för kommunanställda (KAP.KL)

Tabell 18.1 Disponibel inkomst för person med garantipension vid utträde från arbetsmarknaden vid 65 resp. 66 års ålder

Månadsinkomster från arbete 18 800 kr

Kronor per månad

	Slutar arbeta vid 65 år	Slutar arbeta vid 66 år	Skillnad
Inkomstrelaterad ålderspension	7 800	8 500	700
Tjänstepension	900	1 000	100
Garantipension	1 800	1 500	- 300
Inkomst totalt	10 500	11 000	500
Inkomst efter skatt	8 500	8 900	400
Bostadstillägg	3 600	3 300	- 300
<i>Disponibel inkomst</i>	<i>12 100</i>	<i>12 200</i>	<i>100</i>

Källa: Pensionsåldersutredningen, Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

De nyintjänade pensionsrätterna i det allmänna pensionssystemet, läggs på garantipensionsunderlaget. Detta resulterar i att garantipensionen minskar med 300 kronor per månad. Sammantaget ökar pensionsinkomsterna inkl. tjänstepensionen med 500 kronor. Efter att skatten har dragits av återstår 400 kronor. Även bostadstillägget minskas med hänsyn till ökningen i pensionsinkomsterna (reduceringsreglerna beskrivs i kapitel 3). Den disponibla inkomsten, dvs. den inkomst som personen har kvar efter att skatten är betald, ökar endast med 100 kronor per månad.

För personer med låga inkomster är det ekonomiskt mest fördelaktigt att kombinera pensionsuttaget med förvärvsarbete. Det ekonomiska utbytet av arbete efter att personen har lämnat arbetslivet är dock även i dessa fall mycket litet. Den inkomstrelaterade pensionen höjs visserligen men samtidigt minskar garantipensionen och bostadstillägget.

Utredningen kan konstatera att reglerna för garantipension och bostadstillägg innebär att en person med låga inkomster inte genom arbete har någon reell möjlighet att förbättra sin ekonomiska situation som pensionär. För den person som har både garantipension och bostadstillägg är de sammantagna marginaleffekterna av förlängt arbetsliv, inkl. effekterna från skattesystemet, närmare 100 procent. Det innebär att en persons disponibla inkomst ökar endast marginellt eller inte alls, trots att personen fortsätter att arbeta ytterligare en tid. Detta är inte förenligt med arbetslinjen och dessutom orättvist. Utredningen föreslår därför att såväl inkomstunderlaget för garanti-

pension som reduceringsinkomsten för bostadstillägg ska beräknas med bortseende från de pensionsrätter som den försäkrade har förvärvat efter det år den försäkrade har fyllt 65 år. De nya bestämmelserna ska gälla från och med 2015 (se även kapitel 20). Utredningens förslag gäller om pensionsrätterna har intjänats 2015 eller därefter.

En ny bestämmelse ska införas, 67 kap. 16 a § SFB, och bestämmelsen i 102 kap. 16 § SFB ändras.

Eftersom garantipensionen knyts till riktåldern ska även de föreslagna bestämmelserna om beräkning av garantipension och bostadstillägg anpassas till riktåldern från och med 2019.

I kapitel 21 redovisas effekterna av utredningens förslag på den disponibla inkomsten för det typfall som redovisats i tabell 18.1. Det framgår att den disponibla inkomsten ökar för typfallet med ca 600 kr per månad med utredningens förslag.

Bostadstillägget är ett behovsprövat bidrag. Den enskilde får ersättning för den faktiska bostadskostnaden i förhållande till sin ekonomiska förmåga. Utredningen är medveten om att förslaget i denna del innebär ett visst avsteg från de principer som i allmänhet gäller för behovsprövade förmåner. Problemet med det behovsprövade bidragen är att dessa genererar höga margineffekter. Dessa utgör i sin tur ett effektivt hinder för ökat arbetsutbud bland personer med låga inkomster. Det finns några exempel från senare år på att den principiella ståndpunkten kring behovsprövade förmåner har fått vika till förmån för bättre ekonomiska drivkrafter att arbeta. Till exempel så gäller från och med 2007 att arbetsinkomsterna tas upp bara till hälften vid beräkningen av bostadstillägg. Detta innebär att en person som kombinerar ålderspension med arbete kan få ett högre bostadstillägg än en person som enbart uppbär ålderspension, trots samma inkomster och boendekostnad. Utredningens bedömning baseras på en avvägning mellan denna orättvisa å ena sidan och den orättvisan att personer med låga inkomster inte kan förbättra sin ekonomiska situation å andra sidan.

Personer födda 1950 fyller 65 år 2015 när bestämmelserna föreslås träda i kraft. Dessa personer kommer således automatiskt att omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Utredningens förslag innebär att även personer som är födda före 1950 ska få del av de fördelaktiga villkoren, om personen har förvärvsarbetat efter att bestämmelserna har trätt i kraft. Utredningen har identifierat tre situationer när detta kan anses vara motiverat. Den första situationen gäller personer som har fortsatt att förvärvsarbeta efter att de

har fyllt 65 år och därför har skjutit upp uttaget av sin ålderspension. Den andra situationen gäller de personer som efter att fyllt 65 år kombinerar förvärvsarbete med garantipension. Den tredje situationen avser de personer som skulle kunna återuppta förvärvsarbetet om det var ekonomiska mer lönsamt.

Flexibiliteten bör öka för personer med låga inkomster

Inkomstpension och premiepension ger människor ett stort utrymme att anpassa utträdet från arbetslivet till var och ens förutsättningar och önskemål. Genom utredningens förslag får även personer med låga inkomster bättre planeringsmöjligheter inför pensioneringen. Utredningens förslag är således ett steg mot flexiblare pensionssystem för garantipensionärer. Den fasta åldersgränsen kvarstår dock. Utredningen anser att även garantipensionärer bör kunna välja när de vill lämna arbetslivet med ungefär samma villkor som gäller för personer med högre inkomster. En person som vill gå i pension före riktåldern bör kunna göra det med en lägre garantipension. På samma sätt bör garantipensionen bli högre för den som senarelägger uttaget. Av rättviseskäl anser utredningen att samma åldersgränser avseende uttag av ålderspension bör gälla för alla. Utredningen har inte inom den gällande tidsramen haft möjlighet att utarbeta något konkret förslag för flexibelt uttag av garantipension. Utredningen anser dock att det är viktigt att möjligheterna för såväl tidigare som uppskjutet uttag av garantipensionen utreds. Utgångspunkten för en sådan utredning bör vara att garantipensionen höjs vid uppskjutet uttag och sänks om uttaget tidigareläggs.

19 Uppföljning och utvärdering

Utredningens bedömning: En expertgrupp bör få i uppdrag att följa upp och utvärdera utredningens förslag till åtgärder för längre arbetsliv och höjd faktisk pensionsålder. Expertgruppen bör årligen rapportera om åtgärdernas effekter på arbetsutbud och offentliga finanser. Gruppen bör också utvärdera åtgärdernas fördelningseffekter, konsekvenser för de äldres hälsa och livskvalitet och andra sociala effekter.

19.1 Bristande kunskapsunderlag

Utredningens ambition har varit att så långt möjligt basera överväganden och förslag på kunskaper från utvärderingar och forskning. Trots omfattande internationell forskning är det dock en påtaglig brist på rimligt aktuella kunskaper av god kvalitet som bygger på svenska förhållanden. Det gäller grundläggande frågor om pensionering och utträdet från arbetslivet, som exempelvis vilka faktorer som främst leder till tidiga utträden från arbetslivet, vad som styr äldres arbetsutbud och pensioneringsbeslut, vilka faktorer som hindrar äldre att arbeta längre, hur efterfrågan på äldre arbetskraft förändras och vilka insatser man vet fungerar för att öka de äldres förmåga och benägenhet att arbeta längre. Det saknas också undersökningar av god kvalitet som kan belysa olika orsakssamband respektive effekterna av ändrade regler m.m., även om evidenskraven inte ställs alltför höga.

I brist på sådan evidensbaserad kunskap har utredningen försökt utforma förslag som ger förbättrade förutsättningar för ett längre arbetsliv efter bästa bedömningar, i samarbete med experter och forskare på olika områden.

Utredningens förslag är vittomfattande och kan som framgår av konsekvensanalysen i kapitel 21 få betydande effekter på arbets-

utbudet, pensionsnivåer, de offentliga finanserna, pensionssystemets finansiella stabilitet, fördelningen av ekonomiska resurser och de äldres välfärd och livskvalitet osv.

Konsekvensanalysen visar att bedömningarna 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 för pension är mer svårbedömt. Det finns ingen erfarenhet från andra länder av liknande förslag.

De föreslagna åtgärderna 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 åtgärder verkar emellertid först på sikt och andra bör förväntas ha en måttlig effekt. Effekterna är överlag svåra att bedöma på grund av bristande kunskapsunderlag.

19.2 Nya satsningar på kunskapsbildning

Utredningen lägger fram flera förslag i syfte att öka kunskaperna bl.a. när det gäller arbetsmiljö och åldersdiskriminering. På arbetsmiljöområdet förslår utredningen en bred satsning för att ökar kunskaperna om vilka processer som leder till tidiga utträden från arbetslivet och vilka metoder som fungerar för att förebygga tidiga utträden. Det handlar bl.a. om en ny funktion och resurser för utvärdering inom arbetsmiljöområdet och särskilda resurser för interventionsstudier. Förekomsten av åldersdiskriminering bör undersökas och rapporteras regelbundet av en lämplig myndighet eller funktion. Det handlar också om en forskningssatsning för att öka kunskapen om åldersdiskriminering.

Utredningen anser också att det viktigt att öka kunskaperna om hur pensionsinformation påverkar de äldres arbetsutbud. Därför föreslås i kapitel 10 ett uppdrag och forskningsresurser till IFAU för att studera pensionsinformationens effekter.

19.3 Expertgrupp för uppföljning och utvärdering

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

Osäkerheten om hur stora effekter som förslagen får och när i tiden de inträffar innebär att det är nödvändigt med en noggrann uppföljning och vetenskaplig utvärdering. Utredningen anser att en expertgrupp bör leda arbetet med sådan uppföljning och utvärdering. Utredningen tar inte ställning till i vilken form som arbetet bör bedrivas. I gruppen bör dock ingå experter och forskare med inriktning på pensionsfrågor och arbetsmarknaden. Till gruppen bör knytas en referensgrupp med experter från arbetsmarknadens huvudorganisationer.

Expertgruppens uppdrag bör vara att utvärdera om förslagen fått avsedd effekt och om dessa har medfört oförutsedda effekter. En uppgift för gruppen bör vara att följa och årligen rapportera om åtgärdernas effekter på arbetsutbud och offentliga finanser. I uppgiften bör också ingå att följa åtgärdernas fördelningseffekter, konsekvenser för de äldres hälsa och livskvalitet och andra sociala effekter samt konsekvenser för arbetsgivare, myndigheter m.fl.

Expertgruppen bör ha resurser att ge uppdrag till myndigheter och forskare. Gruppen bör inleda sitt arbete relativt tidigt för att bl.a. säkerställa att nödvändiga data samlas in som behövs för utvärdering och analys. Arbetet bör pågå intill dess att förslagen kan anses ha fått fullt genomslag. Expertgruppen bör då redovisa en slutrapport.

Om det emellertid skulle visa sig att åtgärderna inte leder till tillräckliga förstärkningar av de offentliga finanserna måste man, enligt utredningen, snarast överväga mer kraftfulla åtgärder för ett längre arbetsliv. Det kan då bli fråga om att utreda förstärkningar genom att bl.a. återinföra pensionsåldern, minska flexibiliteten i pensionsuttaget, öka det ekonomiska utbytet av att arbeta längre och minska pensionerna vid tidiga uttag.

20 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

20.1 Inledning

Ändringar 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, avtalslutande parter på arbetsmarknaden, myndigheter, pensionsbolag m.fl.

Pensionsreformen från 1997 innehåller en ganska lång övergångstid från det tidigare ATP-systemet till den nya avgiftsbaserade pensionen för personer som är födda 1938–1953. Än i dag gäller övergångsregler som gör att personer födda 1938 eller tidigare får hela sin pension beräknad enligt äldre regler. Andelen tilläggspension minskar för varje årskull och utgör endast 5 procent för födda 1953. Årskullar födda 1954 och senare omfattas enbart av det reformerade pensionssystemet. Övergångsgenerationer omfattas även av en särskild garantiregel. Förändringarna av åldersgränserna för tidigaste uttag av ålderspension och garantipension genomfördes dock direkt.

Änkepension avskaffades i princip från den 1 januari 1990, men generösa övergångsregler, framför allt för kvinnor födda före 1945, gör att utfasningen av förmånen går långsamt.

Som redovisas i utredningens delbetänkande införs höjda pensionsåldrar i andra länder i allmänhet stegvis under flera år. Det gäller exempelvis i USA, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Spanien, Italien och Danmark. Införandetiderna varierar dock från några år till närmare 40 år.

En viktig fördel med en lång infasning är att personer som närmar sig pensionsåldern inte behöver ställa om. Åtskilliga äldre har antag-

ligen 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 pensioneringsnormen relativt snabbt. Enligt utredningen är det pensioneringsnormen som i hög grad bestämmer när enskilda väljer att lämna arbetslivet. Det som bestämmer den enskildas faktiska pensionsålder är framför allt styrande och normerande regler i pensionsystemet och angränsande system. Utredningens bedömning är att denna norm endast kan ändras om åldersgränserna i pensionssystemet och angränsande system justeras genom tydliga och mer direkta förändringar av de åldersrelaterade reglerna. Utan sådana tydliga signaler är risken betydande att enskilda i allmänhet fortsätter att pensionera sig vid 65 års ålder eller tidigare. 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.

Utredningen bedömer det särskilt angeläget med ett snabbt ikraftträdande beträffande riktåldern för pension, första tidpunkt för uttag av inkomstgrundad ålderspension samt beräkningarna vad gäller garantipension och bostadstillägg.

I övrigt behöver myndigheter, arbetsmarknadens parter, försäkringsbolag, arbetsgivare och enskilda få tid att anpassa sig till föreslagna höjda åldersgränser och övriga föreslagna ändringar.

I det följande redovisas förslagen till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser uppdelat på respektive lagstiftningsområde.

20.2 Socialförsäkringsbalken

Utredningens förslag: När det gäller lagförslag 1 ska ändringarna i SFB träda i kraft den 1 januari 2015. De nya paragraferna 2 kap. 10 a–c §§ och 67 kap. 16 a § SFB samt de ändrade bestämmelserna i bestämmelserna i 56 kap. 3 §, 67 kap. 16 a § och 102 kap. 16 § SFB ska tillämpa från 2015. I övrigt tillämpas de nya bestämmelserna första gången för beslut som avser förmåner för tid från och med den 1 januari 2019. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för förmåner som avser tid före den 1 januari 2019.

När det gäller lagförslag 2 ska ändringarna i SFB träda i kraft den 1 januari 2019.

Utredningens skäl för lagförslag 1

När det gäller bestämmelserna om riktåldern för pension, första tidpunkt för uttag av inkomstgrundad ålderspension samt beräkningarna vad gäller garantipension och bostadstillägg bör dessa förändringar, som sagts, träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas att gå åt för remissförfarandet, beredningen i Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen och återstående författnings- och föreskriftsarbete, bör lagförslagen därför träda i kraft den 1 januari 2015.

Utredningen föreslår att det ska framgå av särskilda övergångsbestämmelser i SFB att den nya regleringen angående riktåldern för pension tillämpas första gången för beslut som avser förmåner enligt socialförsäkringsbalken för tid från och med 2019. Vidare ska framgå att äldre föreskrifter fortfarande gäller för förmåner som avser tid före 2019.

Särskilt om sjukersättning och bostadstillägg

Med utredningens förslag kommer försäkrade som nybeviljas sjukersättning fr.o.m. den 1 januari 2019 att omfattas av de nya reglerna. Äldre föreskrifter gäller således för sjukersättning som avser tid före 2019. Förslaget innebär att försäkrade som beviljas sjukersättning fr.o.m. 2019 kan uppbära sådan ersättning fram till dess han eller hon uppnår riktåldern för pension. Avser den beviljade

sjukersättning tid före 2019 gäller äldre regler och ersättningen kan beviljas fram till 65 år.

Man kan ifrågasätta om inte förslaget strider mot utredningens strävan att så långt som möjligt komma ifrån pensionsnormen 65 år. Det kan anses otillfredsställande att ha kvar en ordning som godtar åldersfaktorn 65. Det skulle dock, enligt utredningens kalkyler, bli mycket kostsamt om samtliga utgående sjukersättningar förlängdes med ett år när riktåldern höjs. Utredningen anser sig inte kunna lämna ett förslag som leder till kraftigt ökade kostnader för statsbudgeten samtidigt som effekterna på inkomsterna till den offentliga sektorn är osäkra. Det har dessutom visat sig svårt att konstruera en övergångslösning som inte skulle uppfattas godtycklig eller upplevas som orättvis.

För varje ny åldersgrupp som lämnar sjukersättningen för ålderspension blir delningstalet högre och ålderspensionen därigenom lägre. Denna skillnad mellan åldersgrupperna korrigeras efterhand genom att försäkringsskyddet förlängs i takt med att medellivslängden ökar för de personer som har beviljats sjukersättning för tid från och med 2019. De personer som beviljats sjukersättning tidigare kommer inte att få del av denna korrigering. Om det lägre fram visar sig att utredningens förslag leder till förbättrade offentliga finanser kan det därför vara rimligt att utredningens ställningstagande i frågan prövas på nytt.

Utredningens förslag innebär att det kommer att ta tid innan förslaget om riktåldern för pension får någon effekt när det gäller denna förmån. Som utredningen anger i kapitel 19 om uppföljning och utvärdering är det önskvärt att utvecklingen av utredningens föreslagna åtgärder följs upp och utvärderas. Om det skulle visa sig att arbetsutbudet ökar mer än vad som beräknats och att det bedöms finnas ekonomiskt utrymme finns det, enligt utredningens mening, i ett senare skede skäl att överväga att ändra bedömningen.

Bostadstillägg har en nära koppling med förmånen sjukersättning. De regler som kommer att gälla för sjukersättning bör därför även gälla i fråga om beräkning av bostadstillägg för dessa personer.

Särskilt om livränta, försäkringstid, garantipension och äldreförsörjningsstöd

Arbetskadelifvränta som beviljas fr.o.m. den 1 januari 2019 ska, enligt utredningens förslag, kunna beviljas längst till och med månaden före den då den försäkrade uppnår riktåldern för pension. Om skadan inträffat den månad som den försäkrade uppnår riktåldern för pension eller senare och en sjukpenninggrundande inkomst kan fastställas för den försäkrade ska livränta längst kunna utges till och med den månad före den då den försäkrade fyller 69 år.

Arbetskadelifvränta har en nära koppling med förmånen sjukersättning. De regler som anges avseende ikraftträdande- och övergångsbestämmelser för sjukersättning bör därför även gälla i fråga om arbetskadelifvränta. Avser den beviljade arbetskadelifvräntan tid före 2019 gäller äldre regler och ersättningen kan beviljas fram till 65 år respektive 67 år.

Även beräkningen av faktisk och framtida försäkringstid för rätt till garantiersättning har en nära koppling till sjukersättning. Äldre föreskrifter ska därför även gälla för dessa regler om det avser tid före 2019.

Detsamma bör gälla beträffande garantipension och äldreförsörjningsstöd som avser tid före 2019.

Utredningens skäl för lagförslag 2

I lagförslag 2 föreslår utredningen att vissa bestämmelser ska ändras i SFB från och med 2019. Anledningen till detta är att bestämmelserna ska anknytas till riktåldern för pension. Enligt utredningen finns det inte några behov av övergångsbestämmelser.

20.3 Lagen (1982:80) om anställningsskydd

Utredningens förslag: Ändringarna i LAS ska träda i kraft den 1 januari 2016. 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.

Utredningen skäl för förslag

Utredningen anser att det är angeläget att de föreslagna ändringarna i LAS får ett relativt snabbt genomslag. Möjligheterna att arbeta till 69 års ålder kommer att ha direkt betydelse för de som kan och vill fortsätta att arbeta längre upp i åldrarna. För att den höjda åldersgränsen och övriga ändringar i LAS ska få genomslag inom en rimlig tidsperiod föreslår utredningen att reglerna ska gälla framför kollektivavtal och enskilda anställningsavtal från och med den 1 januari 2016.

De kollektivavtal som i dag reglerar tidpunkten för avgångsskyldighet kommer således att sakna verkan i den delen, om de inte löpt ut vid utgången av 2015. Eftersom avtalen är av olika karaktär är det dock svårt att direkt se hur det rättsligt förhåller sig med giltigheten av enskilda avtal.

I likhet med tidigare höjning syftar denna höjning till att öka anställningsskyddet i syfte att ge arbetstagare reell möjlighet att kunna utöka sin pension.

20.4 Inkomstskattelagen

Utredningens förslag: Lagförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2017 och tillämpas på försäkringsavtal som ingåtts efter den 31 december 2016.

För försäkringsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och inte förnyats därefter gäller äldre bestämmelser. Har förnyelse skett efter ikraftträdandet gäller de nya bestämmelserna.

Vad som anges beträffande försäkringsavtal ska i tillämpliga delar också gälla för avtal om tjänstepension.

Utredningens skäl för förslag

Utredningen har så långt möjligt försökt att anpassa även dessa förslag med hänsyn till arbetsmarknadens parter och dessas önskemål. Enligt vad utredningen erfar arbetar man inom flera områden med att successivt höja uttagsåldern för tjänstepension. I dag förekommer t.ex. 62 år som lägsta uttagsålder i avtal. En del avtal omförhandlas också relativt regelmässigt. Avtalen är dock av olika karaktär. Utredningen bedömer att en höjning bör vara rimlig om

den följs av tid för anpassning. Enligt utredningen bör förslaget träda i kraft den 1 januari 2017. Se även kapitel 17.

Även beträffande ändringarna i IL bör osäkerhet kring avtalens löptider undanröjas. Övergångsbestämmelserna innebär att den nya bestämmelsen tillämpas på förnyade kollektivavtalsbundna försäkringsavtal som vid ikraftträdandet uppfyller villkoren om lägsta ålder. Eftersom avtalen är av olika karaktär är det dock svårt att direkt se hur det rättsligt förhåller sig med giltigheten av enskilda avtal.

20.5 Studiestöd

Utredningens förslag: Ändringarna i studiestödslagen ska träda i kraft den 1 juli 2015.

Äldre bestämmelser ska gälla för studiemedel som har beslutats före ikraftträdandet.

Bestämmelsen i 5 kap. 6 § ska dock tillämpas även för fordran som har uppkommit före den 1 juli 2015 under förutsättning att fordran inte har preskriberats före det datumet.

Utredningens skäl för förslag

Även när det gäller ändringarna i studiestödslagen är det angeläget med ett relativt snabbt ikraftträdande. Centrala Studiemedelsnämnden bör dock få viss tid på sig att anpassa administrationen till förslagna ändringar och det nya förstärkningstillägget i studiestödslagen. Särskilda övergångsbestämmelser förs även in i studiestödslagen så att äldre bestämmelser ska få gälla för studiemedel som har beslutats före ikraftträdandet. Enligt utredningen bör dock 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.

21 Konsekvenser av förslagen

21.1 Inledning

Bestämmelser om hur man ska redovisa konsekvenser av förslag i ett betänkande finns i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). I utredningens direktiv anges särskilt att utredaren ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslagen kan komma att medföra. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren enligt direktiven föreslå hur dessa ska finansieras.

Av 15 § kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Vidare anges i utredningens direktiv att en väsentlig del av uppdraget är en konsekvensbeskrivning av de förslag som lämnas (dir. 2011:34, s. 11). Det gäller t.ex. konsekvenser på kort och lång sikt för pensionssystemet, statens budget och de offentliga finanserna, dagens pensionärer, de som snart går i pension respektive yngre pensionssparare, jämställdhet mellan kvinnor och män, tjänstepensionsavtalen, arbetsmarknadens parter och företagen, sysselsättningen, lönebildningen, tillväxten, miljön, folkhälsan och ohälsan och internationella överenskommelser och konventioner.

21.2 Ett hållbart samhälle

Välfärdspolitiken står inför stora utmaningar, vilket framgår i en rad långtidsutredningar och andra studier. En av utredningens slutsatser i delbetänkandet var att ett längre arbetsliv behövs för äldre för att bidra till en uthållig finansiering av välfärden. Fler äldre behöver stanna längre i arbetslivet även för att minska risken för arbetskraftsbrist.

Den genomsnittliga utträdesåldern är i dag drygt 63 år. Denna ålder påverkas bland annat av äldres preferenser för arbete respektive fritid, arbetsgivarnas och de fackliga organisationernas attityder till äldre arbetskraft samt åldersgränserna i de allmänna försäkringsystemen och tjänstepensionsavtal. Dessa faktorer i sin tur både styr och styrs av den gällande pensioneringsnormen 65 år.

Samtidigt visar flera undersökningar, både i Sverige och internationellt, att fler och fler vill arbeta längre, men möter olika hinder i regelsystem, avtal och i arbetslivet. Exempelvis visar en ny undersökning som försäkringsbolaget AMF genomfört att andelen pensionärer som hade velat arbeta längre har ökat de senaste åren till 19 procent i dag mot 16 procent 2010¹.

För att flera ska kunna arbeta längre föreslår utredningen ett antal åtgärder, bl.a. insatser för att förbättra arbetsmiljön, för att stärka de äldres möjligheter att bevara och utveckla sin kompetens, öka informationen, förstärka de ekonomiska drivkrafterna, motverka åldersdiskriminering osv. Dessa åtgärder bedöms ge effekter på arbetsutbudet på längre sikt.

För att öka arbetskraftsdeltagandet på kort sikt behövs det, enligt utredningen, åtgärder som påverkar den pensioneringsnorm som i många fall styr pensionsbeslutet. Det föreslås därför att en riktålder för pension införs. Övriga åldersgränser i pensionssystemet och i närliggande försäkringar föreslås knytas till riktåldern.

Det är osäkert hur stort genomslaget av utredningens förslag blir på de äldres arbetsutbud. 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. Med dessa erfarenheter som utgångspunkt har utredningen konstruerat tre scenarier för beräkning i syfte att belysa hur utredningens förslag om en riktålder kan bidra till ökad sysselsättning och mer uthållig

¹ www.amf.se

finansiering av välfärden. Utredningen utgår från den normala mekanismen att sysselsättningen anpassas till ett ökat arbetsutbud.

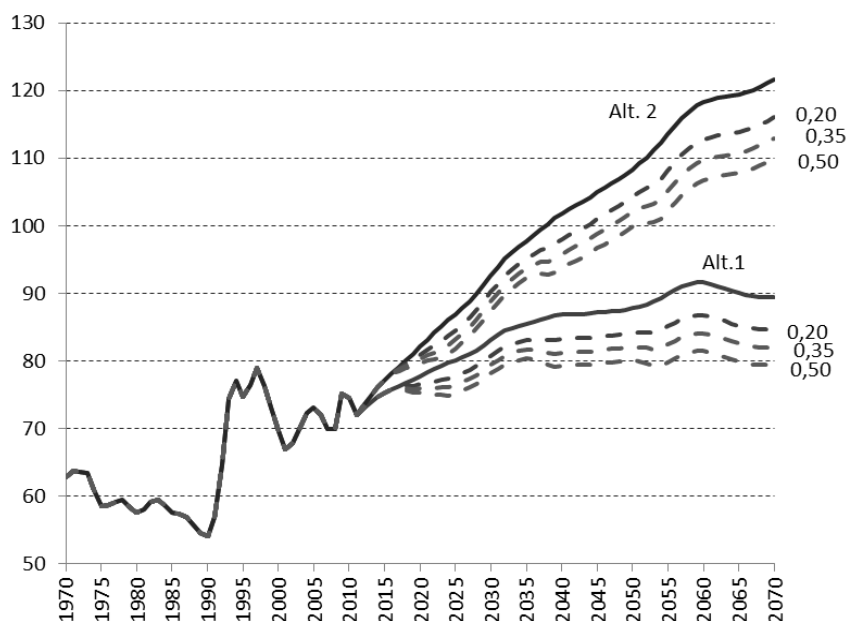
I medelscenariot antas att personer i åldrarna 63 till 67 år förlänger sitt arbetsliv 0,35 år när riktåldern höjs med ett år. I de två övriga scenarierna är motsvarande antaganden 0,2 respektive 0,5 år. Genomslaget på sysselsättningen antas komma successivt under en tid av 4 år, med början 2 år före höjningen av riktåldern.

I diagram 21.1 redovisas beräkningar av förslagets effekter utifrån två alternativ för hur sysselsättningen skulle utvecklas utan föreslagna förändringar. I alternativ 1 växer antalet sysselsatta i samma takt som befolkningen i 15–64 år. I alternativ 2 växer sysselsättningen 0,3 procentenheter långsammare, vilket är i linje med trenden under de senaste 30 åren. För båda alternativen i diagrammet räknas effekten av införandet av riktåldern enligt de tre scenarier.

Det framgår av diagrammet att ökat arbetsutbud bland den äldre arbetskraften kan ge ett betydelsefullt bidrag till att minska antalet icke sysselsatta vuxna i förhållande till dem som är sysselsatta och därigenom det framtida problemen med välfärdens finansiering i samtliga tre scenarierna, i båda alternativen.

Det framgår också att man inte kan lösa problemen enbart genom att förlänga arbetslivet för den äldre arbetskraften, utan det krävs att även andra grupper i samhället arbetar i ökad utsträckning. Även i det mest positiva alternativet stabiliseras relationen mellan icke sysselsatta och de som är sysselsatta på en högre nivå än vad som gäller i dag kring år 2035. Detta gäller om sysselsättningen ökar enligt alternativ 1 och arbetsutbudet bland äldre ökar med 0,5 år för varje år riktåldern höjs. Då har vi 80 icke sysselsatta personer per 100 sysselsatta kring år 2030.

Diagram 21.1 Antal icke sysselsatta personer i åldern 15 år och äldre, per 100 sysselsatta personer, vid olika antaganden om riktålderns effekter på sysselsättningen



Alternativ 1. Antal sysselsatta antas utan utredningsförslag förändras i samma takt som befolkningen 15–64 år.

Alternativ 2. Antalet sysselsatta i relation till befolkningen 15–64 år antas utan utredningsförslag minska i samma takt som under 1980–2010, nämligen med 0,3 procent per år.

0,20 = Förslagets effekt på arbetsutbudet 0,20 år för 1 års höjning av riktåldern.

0,35 = Förslagets effekt på arbetsutbudet 0,35 år för 1 års höjning av riktåldern.

0,50 = Förslagets effekt på arbetsutbudet 0,50 år för 1 års höjning av riktåldern.

Källa: SCB; arbetskraftsundersökningar (AKU), befolkningsstatistik och befolkningsprognos 2012.

I delbetänkandet redovisas ett antal studier som varnar för en kommande arbetskraftsbrist. Som ett exempel kan nämnas att enligt beräkningar från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) behöver välfärdssektorn rekrytera 420 000 personer fram till år 2020. Den framtida bristen på arbetskraft kan bara delvis åtgärdas genom ökad sysselsättningen bland äldre. Det krävs även att yngre personer arbetar i ökad utsträckning. I tabell 21.1 redovisas antalet sysselsatta för de två olika alternativen om den framtida sysselsättningsutvecklingen. Det framgår att redan år 2020 beräknas antalet sysselsatta öka med 50 000 personer i medelscenariot i båda alternativen. År

2050 beräknas sysselsättningsökningen uppgå till 150 000 personer enligt alternativ 1 och till 140 000 personer enligt alternativ 2. Beräkningarna i tabellen baseras på SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) och den gällande befolkningsprognos.

Beräkningar på förslagets sysselsättningseffekter enligt de tre scenarierna på kort sikt redovisas även i tabell 21.5. Dessa beräkningar baseras på simuleringar som har gjorts av Statistiska Centralbyrån (SCB) med mikrosimuleringsmodellen FAST:s STAR-urval för modellåret 2016. Beräkningarna har gjorts till och med år 2020 i syfte att beräkna förslagets konsekvenser för den offentliga sektorns finanser. De sysselsättningseffekter som redovisas där är något lägre än de som framgår av tabell 21.1.

Tabell 21.1 Ökning i antal sysselsatta vid olika antagande om riktålderns genomslag på sysselsättningen

År	Alternativ 1			Alternativ 2		
	Låg scenario	Medel-scenario	Hög scenario	Låg scenario	Medel-scenario	Hög scenario
2020	30 000	50 000	70 000	30 000	50 000	60 000
2030	60 000	100 000	130 000	60 000	90 000	130 000
2050	100 000	150 000	210 000	90 000	140 000	190 000

Alternativ 1. Antal sysselsatta antas utan utredningsförslag förändras i samma takt som befolkningen 15–64 år.

Alternativ 2. Antalet sysselsatta i relation till befolkningen 15–64 år antas utan utredningsförslag minska i samma takt som under 1980–2010, nämligen med 0,3 procent per år.

Källa: SCB; arbetskraftsundersökningar (AKU), befolkningsstatistik och befolkningsprognos 2012.

21.3 Effekter på arbetsmarknaden, den ekonomiska tillväxten och lönebildningen

Det samhällsekonomiska syftet med att höja riktåldern i ålderspensionssystemet är att åstadkomma en höjning av den ålder – utträdesåldern – då arbetstagarna i genomsnitt lämnar arbetskraften. Härigenom kommer sysselsättningen, produktionen och inkomsterna i samhället stiga, och den offentliga sektorns skatte- och avgiftsinkomster bli större.

Man kan troligen inte räkna med att den genomsnittliga utträdesåldern ökar lika mycket som riktåldern. Ökningen i utträdesåldern begränsas av en mängd faktorer, däribland att pensionsåldern i ålderspensionssystemets inkomstrelaterade del är flexibel och att

arbetstagaren själv kan välja pensioneringsålder, beroende på preferenser för materiell konsumtion kontra fritid, arbetsmiljö och attityder på arbetsplatsen, hälsotillstånd, familjeförhållanden och en mängd alternativ. Den kalkyl som redovisats i avsnitt 21.2 utgår som nämnts från tre alternativa antaganden: att en höjning i riktåldern med ett år slår igenom med 0,2 år, 0,35 år respektive 0,5 år på den genomsnittliga utträdesåldern. När utträdesåldern stiger antas detta motsvaras av ökad sysselsättning. Man skulle också kunna tolka beräkningen så att *utbudet* av arbetskraft höjs på det angivna sättet och att det i så fall föreligger en risk att arbetslösheten ökar och att sysselsättningsökningen blir mindre.

Om arbetsutbudet på kort sikt skulle öka kraftigt är det möjligt eller troligt att resultatet temporärt blir ökad arbetslöshet sett i relation till arbetsutbudet. På lång sikt räknas här emellertid med att det ökade utbudet av arbetskraft motsvaras av ökad faktisk sysselsättning. Om en ytterligare person får arbete får han/hon också löneinkomster som kan spenderas på varor och tjänster, vilket i sin tur höjer efterfrågan på arbetskraft. Man kan göra gällande att i ett välfärdssamhälle får även arbetslösa personer en viss inkomst (arbetslöshetsersättning, pension, eller liknande), och den tillkommande effekten av att personen får arbete motsvarar inte fullt ut den löneinkomst som han/hon får. Men det minskade behovet av sociala ersättningar gör att de skatte- och avgiftssatser som finansierar ersättningarna kan sänkas, vilket ytterligare vidgar befolkningens konsumtionsmöjligheter.

Sysselsättningsökningen i de tre angivna scenarierna har för perioden 2015–2070 beräknats till ackumulerat 2,6 procent, 4,1 procent respektive 5,6 procent. Detta motsvarar utslaget per år 0,05 procent, 0,07 procent och 0,10 procent. Om man antar att de tillkommande sysselsatta har samma produktivitet som genomsnittet av alla sysselsatta, följer att effekten på den ekonomiska tillväxten (BNP-tillväxten) blir samma årliga procenttal.

Det ökade utbudet av arbetskraft skulle teoretiskt inverka dämpande på reallöneutvecklingen. Man kan emellertid räkna med att vad som inverkar på lönebildningen är *balansen* mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden, dvs. i princip arbetslösheten. Om arbetslösheten på lång sikt enligt vad som ovan sagts inte påverkas, skulle det knappast uppstå några komplicerande effekter för lönebildningens del.

21.4 Det allmänna pensionssystemet

När flera är sysselsatta ökar avgiftsinkomsterna till pensionssystemet. Detta stärker pensionssystemet finansiellt. Dessutom stärks buffertfonden av en sysselsättningsökning eftersom dess avgiftsinkomster ökar. Enligt Pensionsmyndighetens beräkningar har utvecklingen av antalet avgiftsbetalare betydelse för pensionssystemets finansiella ställning både på kort och på lång sikt².

För att belysa hur utredningens förslag kan komma att påverka pensionssystemets finansiella ställning har Pensionsmyndigheten gjort beräkningar åt utredningen av förslagets effekter på balanstalet. BalaNSTalet visar inkomstpensionens finansiella ställning. BalaNSTalet är kvoten mellan systemets totala ”tillgångar” och dess pensionsåtagande. Skulderna utgörs av vid varje tidpunkt intjänade pensionsrättigheter och tillgångarna av avgiftsinkomster och AP-fondernas marknadsvärde. Om balanstalet är lägre än ett balanseras systemet med automatik. Indexeringen av både utbetalda pensioner och inarbetade pensionsrättigheter minskar då i förhållande till vad indexeringen skulle ha varit utan balansering. Om tillgångarna vid en senare tidpunkt överstiger skulderna används överskottet för att söka komma i kapp den förlorade indexeringen. Pensionsmyndighetens beräkningar har gjorts dels vid oförändrat arbetsutbud bland de personer som är 61 år eller äldre, dels för utredningens tre alternativa scenarier med ökat arbetsutbud. Scenarierna har beskrivits i avsnitt 21.2 och 21.5. Beräkningarna görs fram till 2030.

Av tabell 21.2 framgår att utredningens förslag i det relativt korta perspektivet i första hand har en något utjämnande effekt på balanstalet. Det framgår att balanstalet beräknas vara lägre än ett både 2018 och 2020 i samtliga alternativen. BalaNSTalen är dock högre när flera är sysselsatta enligt de tre scenarierna. Det framgår också att balanseringen beräknas återställas snabbare om utredningens förslag genomförs. År 2030 är pensionsnivåerna återställda efter de tidigare balanseringarna i samtliga tre scenarierna, vilket inte beräknas vara fallet med oförändrat antal sysselsatta.

Fondstyrkan är ett mått på buffertfondens stabilitet. Den visar hur många års pensionsbetalningar som fonden i teorin kan finansiera utan att det tillkommer några nya inkomster. Fondstyrkan är således ett likviditetsmått, balanstalet är ett solvensmått. Av tabellen framgår att fondstyrkan blir högre om antalet sysselsatta ökar. I

² Pensionsmyndigheten: Pensionssystemets årsredovisning 2011, Orange rapport.

medelscenariot beräknas fondstyrkan till 2,95 år 2030. I det höga scenariot beräknas fondstyrkan till 3,14 för samma år.

Tabell 21.2 Pensionssystemets finansiella ställning, effekter av utredningens förslag i tre scenarier

	2013	2017	2018	2020	2022	2024	2026	2028	2030
Oförändrat arbetsutbud									
Balanstal	1,0198	1,0027	0,9975	0,9983	1,0098	1,0063	1,0041	1,0045	1,0044
Balanseringseffekt	1,98	0,27	-0,25	-0,17	0,98	0,63	0,41	0,45	0,44
Förändring av inkomstpension, %	4,09	2,45	1,85	1,14	2,44	2,16	1,97	2,01	2,00
AP-fonden vid utgången av år, mdkr	984	1 010	1 025	1 054	1 083	1 105	1 123	1 137	1 143
Fondstyrka	3,87	3,44	3,35	3,22	3,07	2,89	2,73	2,52	2,35
Låg scenario									
Balanstal	1,0198	1,0029	0,9981	0,999	1,0117	1,0074	1,005	1,0035	1,0058
Balanseringseffekt	1,98	0,29	-0,19	-0,10	1,17	0,74	0,50	0,35	0,00
Förändring av inkomstpension, %	4,09	2,47	1,91	1,22	2,64	2,27	2,06	1,91	1,55
AP-fonden vid utgången av år, mnkr	984	1 013	1 030	1 071	1 119	1 164	1 208	1 253	1 300
Fondstyrka	3,87	3,46	3,39	3,32	3,22	3,09	2,97	2,85	2,76
Medelsscenario									
Balanstal	1,0198	1,0029	0,9981	0,9994	1,0121	1,0075	1,0046	1,0029	1,0051
Balanseringseffekt	1,98	0,29	-0,19	-0,06	1,21	0,75	0,46	0,29	0,00
Förändring av inkomstpension, %	4,09	2,47	1,91	1,25	2,68	2,28	2,02	1,85	1,55
AP-fonden vid utgången av år, mnkr	984	1 014	1 032	1 077	1 133	1 190	1 248	1 310	1 376
Fondstyrka	3,87	3,47	3,40	3,36	3,29	3,19	3,10	3,01	2,95
Hög scenario									
Balanstal	1,0198	1,0029	0,9981	0,9999	1,0138	1,0073	1,0047	1,0026	1,0057
Balanseringseffekt	1,98	0,29	-0,19	-0,01	1,38	0,73	0,47	0,26	0,00
Förändring av inkomstpension, %	4,09	2,47	1,91	1,30	2,85	2,26	2,03	1,81	1,55
AP-fonden vid utgången av år, mnkr	984	1 014	1 033	1 084	1 148	1 215	1 286	1 363	1 448
Fondstyrka	3,87	3,47	3,42	3,40	3,35	3,29	3,22	3,17	3,14

Anm: Förutsättningarna t.o.m. 2017 baseras på Pensionsmyndighetens budgetunderlag 2012. För åren 2018–2030 antas följande årlig förändring: Lönesumman, 4 %, inkomstindexet, 3,2 %, prisbasbeloppet, 2 %, statsobligationsränta, 5 år, 4 %, börsutveckling 3,3 %.

Källa: Pensionsmyndigheten och utredningens egna beräkningar..

21.5 Konsekvenser för den offentliga sektorns finanser

Utredningens förslag i detta betänkande medför såväl ökade kostnader som ökade inkomster för den offentliga sektorn. I det följande redovisas utredningens beräkningar för dessa flöden exklusive effekterna på det allmänna pensionssystemet. Effekterna för pensionssystemet har redovisats i avsnitt 21.4.

En satsning för längre arbetsliv

Utredningen anser att insatser behöver vidtas inom områdena arbetsmiljö, utbildning och åldersdiskriminering. Av tabell 21.3 framgår att utredningens bedömning är att arbetsmiljöområdet behöver tillföras successivt nya medel från och med år 2015. Från och med 2019 gäller en permanent höjning av ambitionsnivån på arbetsmiljöområdet motsvarande 150 miljoner kronor per år. Utredningens förslag för kompetenshöjande åtgärder innebär att området tillförs 80 miljoner kronor år 2015. Från och med 2016 tillförs ytterligare ca 70 miljoner kronor. Därefter stabiliseras utgiftshöjningen på 150 miljoner kronor per år. De ökade utgifterna kan bland annat hänföras till förslaget att åldersgränsen för rätt till 40 veckors studiemedel ska höjas till 57 år från och med den 1 juli 2015.

Utredningen anser att informationen om fördelarna att arbeta längre behöver förbättras. Bland annat bedöms det finnas ett behov av en ny internetportal för information om längre arbetsliv och pensionering. Kostnaderna för informationssatsningen beräknas till 40–60 miljoner kronor per år under åren 2015–2020.

Utredningen föreslår i kapitel 18 att personer med låga inkomster ska kunna få bättre pension om de arbetar längre, jämfört med vad som gäller i dag. Utredningen räknar med att statens utgifter för garantipension och bostadstillägg sammantaget ökar successivt till följd av förslaget. År 2017 beräknas utgiftsökningen till 50 miljoner kronor. År 2020 beräknas utgiftsökningen till 80 miljoner kronor jämfört med det i dag gällande regelverk.

Sammantaget beräknas utgifterna för de föreslagna satsningarna för längre arbetsliv till 210 miljoner kronor år 2015. Därefter ökar utgifterna årligen för att år 2020 uppgå till 420 miljoner kronor.

Tabell 21.3 Ökade utgifter för den offentliga sektorn på grund av utredningens förslag

Miljoner kronor

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bättre arbetsmiljö	80	110	130	140	150	150
Ökade möjligheter till kompetenshöjning	80	150	150	150	150	150
Åtgärder mot åldersdiskriminering	10	10	10	0	0	0
Information	40	60	50	50	40	40
Högre pension för personer med låga inkomster	0	0	50	60	70	80
Nya satsningar totalt	210	330	390	400	410	420
Handikappersättning, bilstöd och arbets- hjälpmedel, änkepension	0	0	0	0	100	90
Sjukpenning och arbetslöshetsersättning	110	210	210	210	1 200	2 180
Administrativa kostnader	30	50	50	100	100	100
Utgifterna totalt	350	590	650	710	1 810	2 790

Källa: SCB, STAR-urval, FASIT-beräkningar, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsåldersutredningens egna beräkningar.

Ökade utgifter för offentliga försäkringar och bidrag

Utredningen föreslår i kapitel 11 att det ska införas en riktålder för pension. Flera av de gällande åldersreglerna i pensionssystemet och i andra närliggande försäkringar föreslås eller bedöms behövas knytas till riktåldern. Syftet med förslagen är att ändra den gällande pensioneringsnormen om 65 år. Riktåldern ska följa medellivslängdens utveckling. Enligt preliminära beräkningar kommer riktåldern att uppgå till 66 år 2019 och till 67 år 2022. Utredningen föreslår dessutom att den lägsta åldern när inkomstpension kan tas ut ska höjas till 62 år 2015 och därefter följa riktåldern. Enligt utredningens beräkningar kommer den lägsta åldern för uttag av ålderspension att vara 63 år 2019. Dessutom föreslår utredningen att arbetstagare ska ha rätt att stanna kvar i anställningen till 69 år från och med år 2016. Både inkomsterna till och utgifterna för den

offentliga sektorn beräknas öka till följd av utredningens förslag om ändrade åldersgränser.

Utredningens beräkningar av ökade utgifter för socialförsäkringar redovisas i tabell 21.3. Dessa baseras huvudsakligen på simuleringar som har gjorts av Statistiska Centralbyrån (SCB) med mikrosimuleringsmodellen FASIT:s STAR-urval för modellåret 2016. Utredningen bedömer att åldersgränsen för arbetslöshetsförsäkringen bör knytas till riktåldern, men lämnar inte något förslag. I beräkningarna medräknas kostnaderna för en sådan ändring.

Utredningen lämnar inte heller något förslag vad gäller åldersgränserna för handikappersättning och bilstöd, men gör även här bedömningen att dessa åldersgränser bör knytas till riktåldern. FASIT-beräkningarna kompletteras med utredningens egna beräkningar för ökade kostnader för handikappersättning, bilstöd, arbetshjälpmedel, änkepensioner och statliga ålderspensionsavgifter.

Det framgår av tabell 21.3 att utredningens förslag medför avsevärt ökade utgifter för sjukpenning och arbetslöshetsersättning. Ökningen mellan åren 2015 och 2018 förklaras huvudsakligen med att de personer som skulle ha lämnat sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen för ålderspension vid 61 års ålder beräknas bli kvar i dessa ersättningssystem fram till 62 års ålder. Av tabell 21.4 framgår att detta beräknas gälla 2 300 personer år 2016 när höjningen av åldersgränsen har fått fullt genomslag. En mindre del av ökningen förklaras med att en viss andel av de som fortsätter att förvärvsarbeta på grund av åldersgränshöjningen kommer att beviljas sjukpenning (4,8 procent) eller ersättning från arbetslöshetsförsäkring (2,6 procent).

Antalet personer med sjukpenning eller arbetslöshetsersättning och därigenom utgifterna för dessa försäkringar beräknas öka avsevärt år 2019 och 2020. Av tabell 21.4 framgår att år 2020 beräknas antalet försäkrade med sjukpenning eller arbetslöshetsersättning öka med 13 400 personer. Denna ökning kan till stor del hänföras till utredningens förslag och bedömning att sjukpenning och arbetslöshetsersättning ska kunna betalas ut även för personer som har fyllt 65 år med samma villkor som gäller för de yngre från och med 2019. De personer som skulle ha lämnat sjukpenningen eller arbetslöshetsersättningen vid 65 års ålder kan således uppbära dessa ersättningar ett år till. Resultat från FASIT-simuleringen tyder på att detta gäller ca 4 200 personer med arbetslöshetsersättning och ca 3 600 personer med sjukpenning. Av dessa beräknas 17 procent lämna sjukpenningen eller arbetslöshetsersättning för ålderspension

trots de höjda åldersgränserna. Övriga beräknas fortsätta med ersättningen ett år till.

Antalet personer med sjukpenning eller arbetslöshetsersättning ökar för åren 2019 och 2020 även på grund av antagandet att åldersgränsen för uttag av inkomstpension höjs från 62 till 63 år 2019. En mindre del av ökningen för dessa år förklaras med att en viss andel av de som fortsätter att förvärvsarbeta på grund av åldersgränshöjningen kommer att beviljas sjukpenning eller ersättning från arbetslöshetsförsäkring.

De personer som har beviljats sjukersättning eller arbetsskadelivränta 2019 eller därefter ska, enligt förslag från utredningen, kunna uppbära dessa ersättningar till 66 års ålder. Utredningen redovisar kostnadsberäkningarna till och med år 2020. Endast ett fåtal personer som nybeviljas sjukersättning eller livränta 2019 eller därefter bedöms fylla 66 år inom utredningens beräkningsintervall. Utredningen har därför inte gjort någon separat beräkning av ökade utgifter för dessa, utan utgifterna ingår i kostnaderna för sjukpenningen.

Utredningens förslag antas i kalkylen tillämpas fullt ut 2020. Då beräknas utgifterna för den offentliga sektorn inkl. administrationskostnaderna uppgå till ca 2 800 miljoner kronor (tabell 21.3). Merparten 2 200 miljoner kronor kan hänföras till ökade utgifter för sjukpenning och arbetslöshetsförsäkring, ca 100 miljoner kronor beror på ökade utgifter för andra socialförsäkringsförmåner. Knappt 100 miljoner kronor är hänförliga till ökade administrationskostnader och ca 400 miljoner kronor till nya satsningar inom arbetsmiljö mm.

Tabell 21.4 Ökning av antalet personer med ersättning från sjuk- och arbetslöshetsförsäkring

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sjukpenning	600	1 300	1 600	1 900	4 200	7 100
Arbetslöshetsersättning	500	1 000	1 200	1 300	3 700	6 300
Samtliga	1 100	2 300	2 800	3 200	7 900	13 400

Källa: SCB:s simuleringar med FASIT-modellen och utredningens egna beräkningar.

Effekter på arbetsutbudet

Ungefär hälften av de sysselsatta personer som i dag tar ut ålderspensionen vid 61 års ålder fortsätter att arbeta antingen oförändrad eller minskad omfattning³. Arbetsutbudet beräknas därför öka endast i begränsad omfattning när åldersgränsen höjs. År 2015 beräknas ökningen till cirka 2 000 personer.

Personer som är 63 år och äldre kan välja att gå i pension eller fortsätta att arbeta. Anpassningen till den nya högre riktåldern år 2019 bedöms leda till att utträdet från arbetskraften förskjuts även bland personer i åldrarna 63–67 år. Det är dock osäkert hur stor denna så kallade signaleffekt blir. Utredningen har därför låtit göra en genomgång av internationell forskning om effekterna av att höja pensionsåldern i andra länder. Studierna visar att arbetsutbudet ökar mellan 20 och 50 procent av den pensionsåldershöjning som har genomförts⁴. Övergången till riktåldern kan anses motsvara ett års höjning av en officiell pensionsålder i andra länder.

Enligt beräkningar i FASIT kommer 63 500 yrkesverksamma personer i åldrarna 63–67 år att lämna arbetslivet för pension år 2016. Utredningen har utgått från detta antal och med utgångspunkt i forskningsresultaten konstruerat tre alternativa utträdesscenarier. I medelscenariot antas att 35 procent av dessa personer förlänger sitt arbetsliv med ett år. Övriga går i pension enligt FASIT-beräkningarna. I de två övriga scenarierna antas att 20 respektive 50 procent av personerna förlänger arbetslivet med ett år.

Förslagen från utredningen antas ge ett successivt genomslag på arbetsutbudet, med början år 2017. Först år 2020 antas förslagen ge fullt genomslag på arbetsutbudet. Det finns två förklaringar till att arbetsutbudseffekterna antas visa sig redan före år 2019. Den ena är att åldersgränsen i LAS för rätten att stanna kvar i anställningen föreslås höjas redan 2016. Den andra förklaringen är att utredningen räknar med att avtalspensionerna och avgångspensionerna kommer att anpassas till riktåldern redan innan bestämmelserna om riktåldern börjar tillämpas.

I tabell 21.5 redovisas förslagets effekter på arbetsutbudet. Det framgår att antalet sysselsatta beräknas öka lika mycket i samtliga tre scenarierna till följd av förslaget att höja den lägsta uttagsåldern

³ Databasen LISA, utredningens egna beräkningar.

⁴ Gabriella Sjögren Lindquist, *Om effekter på arbetsutbud och pensionering av förändringar av pensionsåldern – en forskningsöversikt*, 2013.

för pension, med 2 000 personer 2015 och med 4 100 personer år 2016. Av tabellen framgår också att antalet personer i åldrarna 61–62 år som fortsätter att arbeta i stället för att gå i pension uppgår till 7 900 år 2019 och till 11 800 år 2020. Detta är en effekt av att den lägsta pensionsåldern höjs till 63 år 2019.

Från och med år 2017 beräknas införandet av riktåldern leda till ökat arbetsutbud bland personer i åldrarna 63–67 år. Antalet sysselsatta beräknas då öka med 5 600 personer i medelscenariot. År 2020 beräknas ökningen till 27 800 personer. Detta beror dels på att införandet av riktåldern 2019 då antas få fullt genomslag på arbetsutbudet, dels på en effekt av beräknad höjning av riktåldern 2022. Som tidigare nämnts antas riktåldershöjningen ge en viss effekt på arbetsutbudet redan två år före höjningen.

År 2020 beräknas den sammanlagda ökningen av antalet sysselsatta uppgå till 39 600 personer i medelscenariot och till 27 700 respektive 51 500 personer i det låga respektive det höga scenariot.

Utredningen har gjort alternativa beräkningar av förslagets effekter på antalet sysselsatta. Dessa beräkningar baseras på SCB:s arbetskraftsundersökningar och redovisas i avsnitt 21.2. Syftet med dessa beräkningar är visa de mer långsiktiga effekterna för sysselsättningen. Dessa beräkningar indikerar på att ökningen av antalet sysselsatta år 2020 kan bli större i de tre olika scenarierna än vad utredningen här har räknat med.

Tabell 21.5 Ökning av antalet sysselsatta bland personer 61-67 år

Antal						
Scenario/ålder	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Medelsscenario						
61-62 år	2 000	4 100	4 100	4 100	7 900	11 800
63-67 år			5 600	11 100	16 700	27 800
Samtliga	2 000	4 100	9 700	15 200	24 600	39 600
Låg scenario						
61-62 år	2 000	4 100	4 100	4 100	7 900	11 800
63-67 år			3 200	6 300	9 500	15 900
Samtliga	2 000	4 100	7 300	10 400	17 400	27 700
Hög scenario						
61-62 år	2 000	4 100	4 100	4 100	7 900	11 800
63-67 år			7 900	15 900	23 800	39 700
Samtliga	2 000	4 100	12 000	20 000	31 700	51 500

Källa: SCB:s simuleringar med FASIT-modellen.

Ökade inkomster till offentlig sektor

I medelscenariot beräknas inkomsterna till staten öka med 400 miljoner kronor år 2015 och med 800 miljoner kronor år 2016 (se tabell 21.6). Inkomstökningarna under de två första åren kan helt hänföras till höjningen av den lägsta åldersgränsen för uttag av ålderspension. Effekterna är lika stora i samtliga tre scenarier.

Från och med 2017 beräknas införandet av riktåldern få genomslag. Genomslaget detta år beräknas till 25 procent av den maximala effekten av riktåldershöjningen. År 2018 beräknas genomslaget till 50 procent, år 2019 till 75 procent och år 2020 till 100 procent av riktåldershöjningen. Inkomsterna till staten ökar år 2020 dessutom till följd av att riktåldern åter beräknas höjas år 2022.

Inkomsterna till den offentliga sektorn för åren 2019 och 2020 beräknas även öka till följd av antagandet att åldersgränsen för uttag av inkomstrelaterad pension höjs med ytterligare ett år 2019.

Utredningen bedömer att åldersgränsen för nedsättning av arbetsgivaravgifterna bör höjas till 67 år 2019. Av tabell 21.6 framgår att höjd åldersgräns för uttag av arbetsgivaravgifter beräknas leda till att skatte- och avgiftsinkomsterna ökar med 2 900 miljarder kronor 2020 i medelscenariot.

I medelscenariot beräknas förslagen generera ett finansiellt överskott för den offentliga sektorn motsvarande 3 700 miljoner

kronor år 2020 (tabell 21.6). I det låga scenariot där utredningen antar ett mindre genomslag på arbetsutbudet stannar överskottet på 2 800 miljoner kronor. I det höga scenariot uppgår överskottet till 5 600 miljoner kronor (tabell 21.8).

Tabell 21.6 Medelscenario, genomslag 35 procent, effekter på den offentliga sektorns finanser

Miljoner kronor

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Minskade utgifter för garantipension och bostadstillägg	0	0	0	0	100	200
Höjda åldersgränser i pensionssystemet	400	800	1 200	1 700	2 500	3 400
Höjd åldersgräns för nedsatta socialavgifter	0	0	0	0	2 500	2 900
Inkomster totalt	400	800	1 200	1 700	5 100	6 500
Utgifter totalt	-300	-600	-600	-700	-1 800	-2 800
Netto för den offentliga sektorn	100	200	600	1 000	3 300	3 700

Källa: SCB, STAR-urval, FASIT-beräkningar, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsåldersutredningens egna beräkningar.

Tabell 21.7 Låg scenario, genomslag 20 procent, effekter på den offentliga sektorns finanser

Miljoner kronor

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Minskade utgifter för garantipension och bostadstillägg	0	0	0	0	100	200
Höjda åldersgränser i pensionssystemet	400	800	1 000	1 300	1 900	2 900
Höjd åldersgräns för nedsatta socialavgifter	0	0	0	0	2 300	2 500
Inkomster totalt	400	800	1 000	1 300	4 300	5 600
Utgifter totalt	-300	-600	-600	-700	-1 800	-2 800
Netto för den offentliga sektorn	100	200	400	600	2 500	2 800

Källa: SCB, STAR-urval, FASIT-beräkningar, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsåldersutredningens egna beräkningar.

Tabell 21.8 Hög scenario, genomslag 50 procent, effekter på den offentliga sektorns finanser

Miljoner kronor

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Minskade utgifter för garantipension och bostadstillägg	0	0	0	0	100	200
Höjda åldersgränser i pensionssystemet	400	800	1 400	2 100	3 800	4 900
Höjd åldersgräns för nedsatta socialavgifter	0	0	0	0	2 700	3 300
Inkomster totalt	400	800	1 400	2 100	6 600	8 400
Utgifter totalt	-300	-600	-600	-700	-1 800	-2 800
Netto för den offentliga sektorn	100	200	800	1 400	4 800	5 600

Källa: SCB, STAR-urval, FASIT-beräkningar, Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsåldersutredningens egna beräkningar.

Osäkerheter

Beräkningarna visar att förslagen genererar ett växande överskott för den offentliga sektorn.

Som tidigare nämnts så indikerar kompletterande beräkningar på förslagets effekter på sysselsättningen att dessa nettoeffekter för den offentliga sektorn i de tre olika scenarierna kan underskatta de positiva effekterna för den offentliga sektorns finanser. Utredningen vill dock understryka att beräkningarna är behäftade med flera osäkerheter.

Kostnadsberäkningarna baseras på antagandet om oförändrat beteende. Den forskningsöversikt som utredningen har låtit göra om effekterna av höjd pensionsålder visar att det i vissa länder har uppstått ett inflöde till sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkring när pensionsåldern höjs. Det finns också länder, exempelvis USA, där man inte har kunnat se någon sådan överströmning. Huruvida det uppstår en överströmning eller inte till andra försäkringssystem beror på hur regelverken för de olika systemen är utformade. I Sverige har vi numera en stram tillämpning av sjukförsäkringsreglerna. Detta tillsammans med LAS-reglerna innebär att utredningen inte räknar med att det uppstår något betydande ökat flöde till sjukförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen. Bedömningen är dock osäker.

Beräkningarna av effekterna av riktåldern bygger på erfarenheter från andra länder där man har höjt den officiella pensionsåldern. Sverige har inte någon pensionsålder, men en djupt rotad uppfattning om vad som är en normal pensionsålder. Avsikten med införandet av riktåldern för pension är att denna ska ersätta synen på 65 år som den vanliga pensionsåldern. Enligt utredningens beräkningar höjs den pensionsåldern till 66 år 2019. Avsikten är att riktåldern ska följa medellivslängden för befolkningen i Sverige. Något liknande försök har inte gjorts i andra länder. Osäkerheten kring effekterna på arbetsutbudet av införandet av riktåldern är därför betydande.

Utredningen anser således att det finns en risk att kostnaderna för sjukförsäkring m.m. ökar kraftigt, utan att arbetsutbudet ökar i motsvarande omfattning. Därför är det viktigt att förslagets effekter följs noga. I kapitel 19 föreslås att en särskild grupp tillsätts för denna uppgift.

Beräkningar i FASIT

Utredningens beräkningar av effekterna för den offentliga sektorn har gjorts med FASIT-modellens STAR-urval dels för modellens grundår 2010, dels för modellåret 2016. Simuleringen görs för alla som i åldersintervallet 61 till 67 år börjat ta ut allmän ålderspension år 2010. För dessa simuleras två tillstånd, dels att de får pension under hela året, dels att de under hela året bibehåller den status de hade innan pensioneringen. I beräkningarna görs antagandet att alla i åldern 61–67 år väljer att förlänga arbetslivet med ett år. Resultaten ger därför den maximala effekten av en sådan förändring. I beräkningarna har dessutom antagits att man kan få arbetslöshetsersättning och sjukpenning fram till och med 66 års ålder. För övriga system antas att inga andra förändringar görs. Genom att jämföra resultat från de två simulerade tillstånden erhålls budgeteffekterna av att alla i åldern 61 - 67 år skjuter upp tidpunkten för pensionering per åldersgrupp. Utredningens beräkningar baseras på denna jämförelse enligt följande.

Personer i åldern 61–62 år

Ökade utgifter för sjukpenning, arbetslöshetsersättning och sjukersättning för personer enligt resultat från simuleringar.

Ökade inkomster för skatter, arbetsgivaravgifter och momsinsatningar enligt resultat från simuleringar.

Personer i 65 års ålder

Ökade utgifter för sjukpenning, arbetslöshetsersättning enligt resultat från simuleringar minskat med hänsyn till att 17 procent övergår till ålderspension.

Ökade inkomster för skatter, arbetsgivaravgifter och momsinsatningar enligt tre scenarier. Låg scenario innebär att 20 procent av inkomstökningen beaktas. Medelscenario innebär att 35 procent av inkomstökningen beaktas. Hög scenario innebär att 50 procent av inkomstökningen beaktas.

Personer 63–64 år samt 66–67 år

Ökade inkomster för skatter, arbetsgivaravgifter och momsinsatningar enligt de tre ovan nämnda scenarierna. Egna FASIT-beräkningar av ökade socialavgifter för personer i 66 års

För samtliga åldersgrupper har gjorts egna beräkningar av skattedelen (16 procent) i den allmänna ålderspensionsavgiften, som tillfaller staten. Egna beräkningar har också gjorts av ökade utgifter för sjuk-

penning och arbetslöshetsersättning för de personer som fortsätter att arbeta.

21.6 Skattemässiga konsekvenser för individen m.m.

I kapitel 17 har utredningen föreslagit att avdragsgillt sparande för pensionsförsäkring tidigast ska få betalas ut från 62 års ålder. Förslaget föreslås träda i kraft 2017 och gäller försäkringsavtal som ingåtts efter ikraftträdandet. När det gäller kollektivavtalsbundna försäkringsavtal som ingåtts före 2017 och förnyas efter ikraftträdandet gäller de nya bestämmelserna.

Det är arbetsmarknadens parter som ansvarar för innehållet i försäkringsavtalen. Utredningen har därför svårt att bedöma hur och om dessa försäkringsavtal förnyas. Utredningens förhoppning är att försäkringsavtalen förnyas inom den angivna tiden. Att reglerna anpassas till moderna förhållanden måste se som naturlig och delvis oundviklig utveckling.

Beträffande pensionsförsäkringar har arbetsgivaren avdragsrätt för premier, den anställde blir inte förmånsbeskattad för premierna, 15 procent avkastningsskatt och beskattning för utfallande belopp. Pensionsförsäkringen utbetalas till den anställde vid avtalad tidpunkt. Det noteras att en försäkring som inte uppfyller de krav som ställs på en pensionsförsäkring beskattas som en kapitalförsäkring.

21.7 Effekter på ålderspensionen

Riktålder och andra förslag för förlängt arbetliv

Utredningens förslag medför förbättringar för stora grupper av personer i yrkesverksam ålder. De yrkesverksamma gynnas av förslagen om ökade satsningar på arbetsmiljö och kompetenshöjning samt åtgärder mot diskriminering på grund av ålder. Därigenom ges flera förutsättningar att arbeta längre.

Förslaget om bättre information om de ekonomiska fördelarna att arbeta längre, liksom förslaget om riktålder, beräknas leda till att många kommer att skjuta upp pensioneringstidpunkten. Genom riktåldern kan staten ge ett icke-valsalternativ för alla de som inte

aktivt väljer sin pensioneringstidpunkt, utan går i pension när andra i omgivningen gör det. Förslaget att införa en riktåldern för pension bedöms leda till att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs (se vidare avsnitt 21.2 och 21.5).

Utredningen lämnar även förslag som vidgar möjligheterna till ett längre arbetsliv för de personer som redan i dag vill fortsätta arbeta, men som på grund av gällande reglerna inte kan det. Förslaget att höja LAS-åldern innebär att de personer som vill fortsätta att arbeta efter 67 års ålder kan göra det. Ytterligare en grupp personer som får möjligheter att förlänga arbetslivet är personer med funktionsnedsättningar som behöver handikappersättning, bilstöd eller arbetshjälpmedel för att kunna göra det. Utredningen bedömer att åldersgränserna för dessa förmåner bör följa riktåldern och således beräknas höjas till 66 år 2019.

Alla de personer som förlänger arbetslivet kan få en högre pension. Beräkningar i Pensionsmyndighetens typfallsmodell visar att den allmänna ålderspensionen ökar i genomsnitt med ca 8 procent för varje år som pensionen skjuts upp. Ökningen är mindre för personer med garantipension, ca 4 procent för varje extra år med arbete, eftersom garantipensionen minskar med hänsyn till inkomstpensionens ökning. Garantipensionens avtrappningsregler beskrivs närmare i kapitel 3.

I delbetänkandet illustreras det ekonomiska utfallet av ett extra års arbete för ett antal typfall. Det framgår att den allmänna inkomstpensionen blir ca 1 200 kronor högre per månad för en man med medianinkomster, om han fortsätter att arbeta ytterligare ett år efter att ha fyllt 65 år (SOU 2012:28, s. 297).

Höjd åldersgräns för uttag av pension

Utredningen föreslår att den ålder när man tidigast kan ta ut allmän pension ska höjas från 61 till 62 år 2015. Det föreslås att åldersgränsen därefter knyts till riktålden. Detta beräknas innebära att åldersgränsen höjs med ytterligare ett år 2019. Utredningen föreslår också att den åldersgräns när tjänstepension kan betalas ut ska höjas till 62 år. Enligt uppgifter från Pensionsmyndigheten har andelen personer som tar ut allmän ålderspension vid 61 eller 62 års ålder ökat under den senare år. Av personer födda 1940 tog 5,1 procent ut sin pension vid denna ålder. Bland personer födda 1949

var motsvarande andel 11,3 procent. Totalt uppbar 22 000 personer i åldrarna 61–62 år inkomstpension år 2011.

I delbetänkandet redovisas hur pensionen påverkas av att senarelägga pensioneringstidpunkten. Effekterna redovisas för personer i olika inkomstlägen och med olika tjänstepensionsavtal. Det kan utläsas att den allmänna pensionen är 16 procent högre för den person med medianinkomster som tar ut sin ålderspension vid 63 års ålder jämfört med om pensionen hade tagits ut vid 61 års ålder. Den disponibla inkomsten ökar med 22 procent för en privatanställd tjänsteman, om pensionen tas ut vid 63 års ålder i stället för vid 61 års ålder. För personer inom de övriga kollektivavtalsområdena är ökningen 14 procent (SOU 2012:28, s. 306 och 312).

Garantipension

I kapitel 18 illustreras det ekonomiska utbytet av ett extra års arbete för en person med låga inkomster. Typfallet avser en person med en månadslön på 18 800 kronor och anställning inom kommunsektorn. Det framgår att det ekonomiska utbytet av ett extra års arbete är litet. Den disponibla inkomsten ökar endast med 100 kronor per månad om personen arbetar ett extra år. Utredningens förslag innebär att det blir mer lönsamt för personer med låga inkomster att förlänga arbetslivet. De nya reglerna föreslås träda i kraft redan 2015.

I tabell 21.9 illustreras det ekonomiska utbytet av utredningens förslag för samma typfall som finns i kapitel 18. Av tabellen framgår att garantipensionen och bostadstillägget inte påverkas av att personen har fortsatt att arbeta efter 65 års ålder. Endast skatten blir något högre. Den disponibla inkomsten ökar med 600 kronor per månad till följd av att kvinnan arbetar till 66 års ålder, i stället för gå i pension vid 65. Detta är 500 kronor mer i månad jämfört med vad utfallet blir enligt nuvarande regler.

Tabell 21.9 Disponibel inkomst för en lågavlönad person vid utträde från arbetsmarknaden vid 65 respektive 66 års ålder, garantipension och bostadstillägg enligt utredningens förslag

Månadsinkomster från arbete 18 800 kr, kronor per månad

	Slutar arbeta vid 65 år	Slutar arbeta vid 66 år	Skillnad
Inkomstrelaterad ålderspension	7 800	8 500	700
Tjänstepension ¹	900	1 000	100
Garantipension	1 800	1 800	0
Inkomst totalt	10 500	11 300	800
Inkomst efter skatt	8 500	9 100	600
Bostadstillägg	3 600	3 600	0
<i>Disponibel inkomst</i>	<i>12 100</i>	<i>12 700</i>	<i>600</i>

1. Tjänstepension enligt KAP_KL (kommunalanställda) avtalet.

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Anm. Under ett år intjänade pensionsrätterna fastställs i regel först året efter intjänande året när taxeringen är klar. Därför ändras både den inkomstrelaterade pensionen och garantipensionen året efter pensioneringsåret. I tabellen redovisas inkomsterna för det år när samtliga pensionsrätter har fastställts, i detta fall det år personen fyller 67 år.

Utredningens förslag i kapitel 13 att garantipensionen ska knytas till riktåldern beräknas innebära att garantipensionsåldern höjs till 66 år från och med 2019. Av delbetänkandet framgår att ca 33 procent av de kvinnor och 36 procent av de män som beviljades garantipension år 2009 hade sin huvudsakliga försörjning från ett arbete. Sammantaget gällde detta ca 13 000 personer (SOU 2012:28 s. 403). De personer som berörs av höjningen av åldersgränsen kan fortfarande ta ut sin inkomstrelaterade pension och lämna arbetslivet vid 65 års ålder. Det är dock mer sannolikt är de skjuter upp uttaget av inkomstpensionen och fortsätter att arbeta fram till 66 års ålder. Den inkomstrelaterade pensionen blir då högre och garantipensionen lägre. Har personen dessutom bostadstillägg minskar bostadstillägget. Det ekonomiska utbytet av ytterligare ett års arbete blir därför olika från individ till individ beroende på inkomstpensionens storlek.

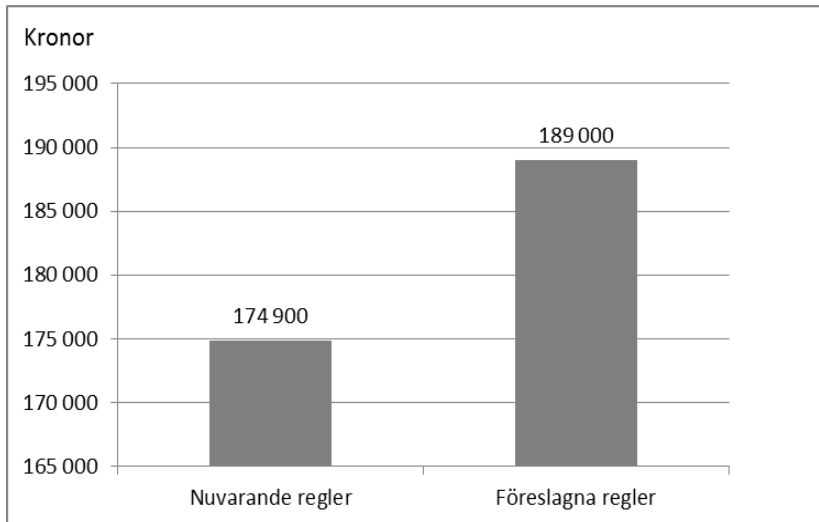
Förslag om sjukersättning, sjukpenning och arbetslöshetsförsäkring

De personer som är arbetslösa eller sjuka kan inte arbeta, även om de skulle vilja det. Utredningens förslag och bedömningar innebär att sjukpenning och arbetslöshetsförsäkring kan betalas tills den ersättningsberättigade uppnår riktåldern, dvs. 66 år. Detta föreslås gälla även för de personer som beviljas sjukersättning från och med 2019. De personer i 65 års ålder som uppbär någon av dessa ersättningar kan således fortsätta med det ett år till i stället för att ta ut ålderspensionen. För de personer som skjuter upp ålderspensionen blir pensionen högre när den sedan tas ut. I diagram 21.2 illustreras hur utredningens förslag påverkar den allmänna ålderspensionen för en man med medianinkomster och med sjukpenning. I diagram 21.3 redovisas motsvarande för en lågavlönad kvinna som uppbär sjukpenning. Båda personerna antas ha uppburit sjukpenning från 64 års ålder. Resultaten är även tillämpbara för personer med arbetslöshetsersättning på motsvarande nivåer.

Av diagram 21.2 framgår att den allmänna ålderspensionen för personen med medianinkomster uppgår till 174 900 kronor när personen övergår från sjukersättning till ålderspension vid 65 års ålder enligt de i dag gällande reglerna. Om personen i stället uppbär sjukpenning fram till 66 års ålder och först därefter tar ut sin ålderspension höjs den allmänna ålderspensionen till 189 000 kronor. För denna person innebär utredningens förslag att ålderspensionen blir 14 100 kronor högre per år.

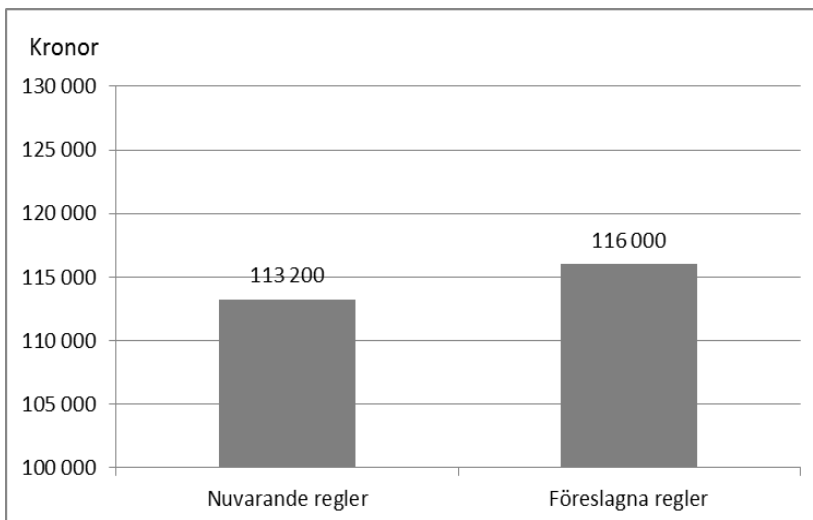
Ålderspensionen höjs betydligt mindre om personen har låga inkomster, vilket illustreras av typfallet i diagram 21.3. Ålderspensionen för denna kvinna uppgår till 113 200 kronor när hon övergår från sjukpenning till ålderspension vid 65 års ålder. Om kvinnan i stället uppbär sjukpenning fram till 66 års ålder och därefter tar ut sin ålderspension uppgår pensionen till 116 000 kronor. Ålderspensionen höjs således med 2 800 kronor per år. Det relativt låga ekonomiska utbytet beror på att kvinnan har garantipension som minskar när den inkomstrelaterade ålderspensionen ökar.

Diagram 21.2 Ålderspensionen för en man med medianinkomster med sjukpenning, född 1949 med nuvarande och föreslagna regler
Kronor per år



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

Diagram 21.3 Ålderspensionen för en kvinna med låga inkomster och sjukpenning, född 1949 med nuvarande och föreslagna regler
Kronor per år



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

21.8 Fördelningseffekter av längre arbetsliv

Givetvis kommer åtgärder för ett längre arbetsliv att påverka fördelningen av ekonomiska resurser i samhället både på kort och längre sikt. Det är dock inte självklart hur effekterna ska analyseras. Tyvärr saknas också beräkningsmodeller och vetenskapligt grundade metoder för att detaljerat beskriva de tänkbara beteendeffekterna för olika grupper i den äldre arbetskraften.

Effekter på framtida pensioner

För dem som arbetar längre kommer ålderspensionen, som visats, att höjas varje månad under resten av livet. För närvarande finns det inga färdiga modeller, varken hos Pensionsmyndigheten eller Regeringskansliet, som kan beräkna de individuella effekterna på pensionsnivåerna för olika statistisk representativa grupper. För att beskriva effekterna använder utredningen även här typfallsberäkningar.

Effekter på fördelningen av livsinkomster

De viktigaste effekterna av åtgärder för ett längre arbetsliv är att fördelningen av livsinkomster förändras. Personer som fortsätter att arbeta och skjuter upp sin pension får både högre arbetsinkomster och bättre pensioner genom uppräknings av pensions-tillgångarna, lägre delningstal och högre arvsvinster. De som inte kan eller vill arbeta längre får inga förbättringar av livsinkomsterna.

Utredningen har uppdragit till analytiker inom Social- och Finansdepartementen att undersöka hur fördelningen av livsinkomster och nettoavkastningen av pensionssystemet påverkas av ett längre arbetsliv, särskilt om man beaktar skillnaden i medellivslängd bland olika socio-ekonomiska grupper. Särskilda typfall har också tagits fram för att illustrera dessa effekter. Underlagsrapporten redovisas i särskild ordning.

Direkta effekter på årsinkomsterna

Den omedelbara effekten av åtgärder för ett längre arbetsliv blir att årsinkomsterna ökar avsevärt för de personer som kan fortsätta att

arbeta, dvs. under den tid man arbetar. Det kan beskrivas exempelvis med hur inkomsterna brutto förändras och/eller vad som sker med den ekonomiska standarden, som brukar mätas med den disponibla inkomsten justerad för försörjningsbördan. Effekten kan visas både för de grupper som berörs och för hela befolkningen. Ett problem med analysen är att ingen vet hur det ökade arbetsutbudet kommer att fördelas. Somliga kanske väljer att arbeta vidare heltid, andra kanske väljer att fortsätta att arbeta på deltid, andra kommer inte vilja eller kunna arbeta längre. För att göra en meningsfull fördelningsanalys skulle man behöva en sofistikerad metod som kan förutsäga hur personer med olika egenskaper kan väntas förändra sitt arbetsutbud. Sådana metoder för att efterbilda effekterna av ändrade pensionsregler finns såvitt känt inte baserade på svenska data.

För att åtminstone kunna illustrera de direkta effekterna på årsinkomsterna har utredningen valt att redovisa resultaten från SCB:s simuleringar i FASIT-modellen för olika grupper vad gäller fördelningen av disponibla inkomster justerad för försörjningsbörda. Kalkylen baseras som nämnts på stiliserade antaganden, exempelvis att alla i databasen som börjat ta ut allmän ålderspension i stället fortsätter arbeta med samma inkomst per månad som före pensioneringen. Personer som före pensioneringen har haft sjukpenning eller arbetslöshetsersättning antas fortsätta med denna ersättning ett år till. Trots detta antagande för sjukpenning eller arbetslöshetsersättning fångar denna stiliserade simulering förmodligen inte fullt ut de skillnader i anpassning till nya förutsättningar som kan finnas mellan olika grupper.

Som visats i delbetänkandet är det främst personer med högre utbildningsnivå och egenföretagare som väljer att arbeta efter 65 år. Statistiken över inkomsterna visar dock att det är vanligare bland privatanställda arbetare än tjänstemän att arbeta fram till 65 år. Med detta som utgångspunkt är det svårt att bedöma om den stiliserade simuleringen underskattar förbättringarna för personer med lägre inkomster och överskattar dem för personer med högre inkomster, eller tvärtom. Dessa analyser kompletteras med typfall.

Utredningens beräkningar

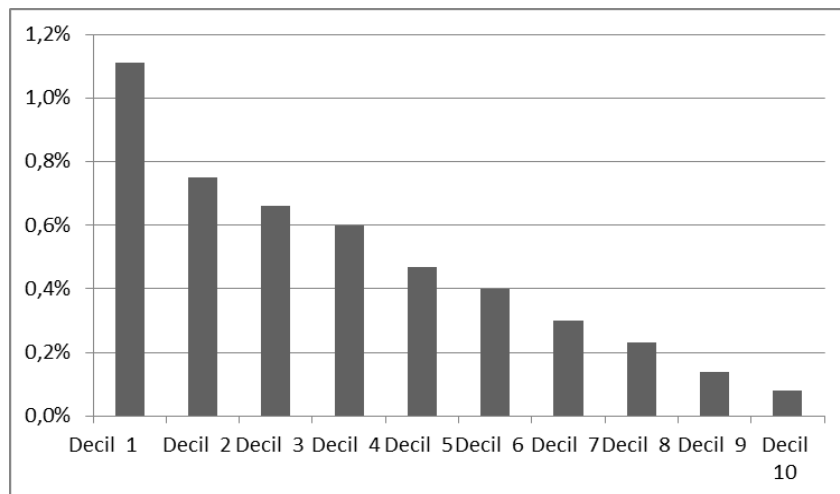
Utredningen har gjort beräkningar på hur den genomsnittliga disponibla inkomsten justerat för försörjningsbördan⁵ påverkas av att personer i åldrarna 61 till 67 år skjuter upp pensionsuttaget med ett år. I diagram 21.4 redovisas effekterna för hela befolkningen med uppdelning efter den disponibla inkomstens storlek. Befolkningen har delats upp i decilgrupper efter inkomster. Exempelvis innefattar den första decilen de 10 procent av hushållen som har de lägsta inkomsterna med hänsyn till försörjningsbördan. Den andra decilen består av de 10 procent av hushållen som har näst lägsta inkomsterna osv.

Den slutsats som kan dras av beräkningarna är att ökat arbetsutbud bland personer i åldrarna 61 till 67 år bedöms komma att påverka inkomstfördelningen i Sverige marginellt. Den genomsnittliga disponibla inkomsten ändras endast marginellt för de olika decilgrupperna. Detta utesluter inte att det uppstår fördelningseffekter på sikt genom att ett ökat arbetsutbud leder till högre ålderspensioner. Som ovan nämnts så har utredningen inte haft möjlighet att i detta betänkande redovisa sådana effekter.

⁵ I beräkningarna beaktas antalet personer som bor i hushållet och som alltså ska försörjas av den disponibla inkomsten. Sådan hänsyn tas genom att man dividerar den disponibla inkomsten med hushållets antal "konsumtionsenheter".

Diagram 21.4 Ökad disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid uppskjuten pension och fortsatt arbete, hela befolkningen

Procent



Anm 1: Jämförelse mellan läget med simulering av pensionsinkomst hela året och läget uppskjuten pension och arbete.

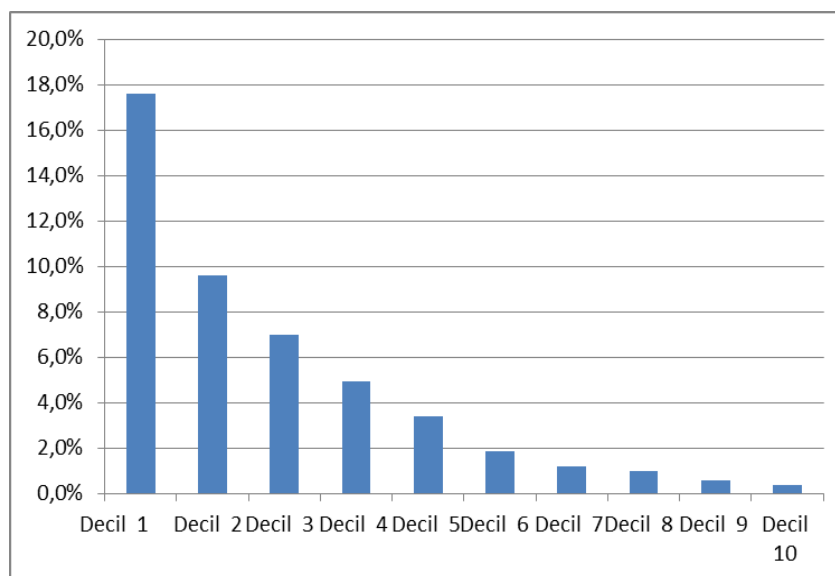
Anm 2: Decilindelning efter disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid simulering av pensionsinkomst för hela året.

Källa: SCB, FASIT-beräkningar.

I diagram 21.5 redovisas hur den genomsnittliga disponibla inkomsten ändras för åldersgruppen 61–67 år om samtliga skjuter upp uttaget av ålderspension med ett år. Åldersgruppen har delats upp efter hushållets inkomster efter pensionering. Av diagrammet framgår att ett ökat arbetsutbudet har en inkomstutjämnande effekt för åldersgruppen. Hushåll med de lägsta inkomsterna tjänar mest på att skjuta upp pensionsuttaget. Den disponibla inkomsten för det år när pensionsbeslutet skjuts upp blir i genomsnitt 6–18 procent högre än inkomsten som pensionär för 30 procent av hushållen (decil 1–5). Den disponibla inkomsten för de 10 procent av hushållen som har de högsta inkomsterna ändras däremot bara marginellt, ca 0,2 procent.

Diagram 21.5 Ökad disponibelinkomst per konsumtionsenhet vid uppskjuten pension, åldersgruppen 61–67 år

Procent



Källa: SCB, FASIT-beräkningar.

21.9 Jämställdhet

Kvinnors och mäns utträdesmönster skiljer sig åt på flera punkter. Kvinnor lämnar generellt arbetslivet tidigare än män. Utträdesåldern, den ålder då de flesta som vid 50 år befann sig i arbetskraften permanent har lämnat arbetslivet, var 2010 knappt 64 år för män och drygt 63 år för kvinnor.

Vägarna från arbetslivet är flera och det är vanligt för både män och kvinnor att inte gå direkt från arbete till pension. Knappt hälften av männen och 40 procent av kvinnorna går direkt från arbete till ålderspension. Sjukersättning, dvs. den ersättningsform som tidigare kallades förtidspension, är den vanligaste alternativa vägen från arbetslivet. År 2009 lämnade 40 procent av kvinnorna och 30 procent av männen arbetslivet med sjukersättning. Fler män (17 procent) har tjänstepension som huvudsaklig försörjningskälla året

före ålderspensioneringen än kvinnor (11,5 procent). Knappt 4 procent av kvinnorna hade ingen inkomst året före ålderspensioneringen, mot knappt 2,4 procent av männen. Lika många män som kvinnor (drygt 2 procent) lämnar arbetslivet via en period av arbetslöshet. Knappt en procent av kvinnorna har försörjningsstöd, tidigare benämnt socialbidrag, före ålderspensionen, mot 0,5 procent av männen.

Kvinnors och mäns pensionsnivåer skiljer sig också åt. Hälften av alla kvinnor som nybeviljas ålderspension får någon del av ålderspensionen i form av garantipension, en tredjedel av samtliga nybeviljade pensionärer. Av den totala gruppen med garantipension består 80 procent av kvinnor. Detta speglar främst att det i tidigare generationer var mycket mer vanligt att kvinnor, främst gifta kvinnor, inte hade några eller mycket små inkomster av förvärvsarbete under perioder av livet.

De beskrivna mönstren speglar i stor utsträckning skillnader på arbetsmarknaden. Olikheter i pensionsnivåer mellan kvinnor och män speglar olikheter i livsinkomster mellan könen. Män tjänar generellt sett mer än kvinnor och kvinnor arbetar generellt sett mer deltid. Sådant påverkar nivån på pensionen när man lämnat arbetslivet.

Utredningens analyser visar också på skillnader mellan könen vad gäller relativa risker för sjukersättning i olika yrken. Kvinnor har ökad relativ risk för sjukersättning oavsett yrke. Så är inte fallet för män. Såvitt känt finns ingen tillfredsställande förklaring till varför kvinnor har en generell högre risk för sjukersättning än män oavsett yrke.

Utredningens kartläggning av kopplingen mellan arbetsmiljö, hälsa och tidigt utträde från arbetslivet visar att kvinnor upplever en högre fysisk och psykosocial arbetsbelastning, främst inom kommunal- och landstingssektorn.

De hinder för längre arbetslivet som utredningen identifierat drabbar i oproportionerlig utsträckning kvinnor. Kvinnor lämnar arbetslivet tidigare, oftare via ersättning för långvarig nedsatt arbetsförmåga och med lägre pensionsnivåer. Utredningen har konstaterat att en stor del av arbetskraften trots frånvaro av pensionsålder i det allmänna pensionssystemet har en pensionsålder på 65 år på grund av åldersgränsen i de kringliggande socialförsäkringssystemen (t.ex. sjukersättning och garantipension). Detta är i än högre utsträckning ett faktum för kvinnor som oftare är mottagare av ersättning från dessa system.

Det ekonomiska utbytet av att skjuta upp pensionen och arbetsmarknadsutträdet är mindre för kvinnor än för män. Detta är ofta en följd av den höga andelen kvinnor som får garantipension. De analyser som utredningen redovisade i delbetänkandet visade att fortsatt förvärvsarbete efter 65 års ålder inte lönar sig för en låginkomsttagare, delvis på grund av att garantipensionen minskas med hänsyn till de nya pensionsrätterna och delvis på grund av att bostadstillägget minskas med hänsyn till pensionsinkomsterna. Dessa marginaleffekter är särskilt stora för de med de allra lägsta pensionerna, som till dominerande del är kvinnor. Många kvinnor har alltså inte någon reell möjlighet att förbättra sin ekonomiska situation som pensionär genom förvärvsarbete. En mer fördjupad redogörelse av marginaleffekterna i grundskyddet återfinns i kapitel 18 i detta betänkande samt i delbetänkandet, SOU 2012:28 kapitel 14.

Utredningen har skäl att tro att kvinnor har mer att vinna på att hindren för längre arbetsliv undanröjs och därför också har mer att tjäna på de förslag som utredningen föreslår.

Utredningen föreslår omfattande åtgärder inom arbetsmiljön, främst i form av ökade resurser till Arbetsmiljöverket för tillsynsarbetet och ökade resurser till utvärdering inom arbetsmiljöområdet och till forskning om sambanden mellan arbetsmiljö, hälsa och tidigt utträde. Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverket i större utsträckning riktar sin inspektionsverksamhet utifrån en bedömning av risk för tidigt utträde. Detta ska komplettera dagens riskbedömning som sker i stor utsträckning utifrån risk för skada och ohälsa. Kvinnors och mäns arbetsskador skiljer sig åt. Kvinnors arbetsskador är oftare en följd av långvarig belastning snarare än plötsliga händelser som olycksfall. Därför anser utredningen att den föreslagna kompletteringen kommer att främja kvinnors arbetsmiljö.

Utredningen föreslår också ökade resurser till forskning om samband mellan arbetsmiljö, hälsa och tidigt utträde och med ett uttalat fokus på kvinnors högre relativa risk för sjukersättning.

Utredningens förslag att införa en riktålder för pension som knyts till medellivslängdens utveckling torde vara till fördel för kvinnor. Riktåldern leder till att åldersgränsen i de kringliggande systemen, i socialförsäkringarna och i grundskyddet, höjs till 66 år 2019. Fler kvinnor än män har en pensionsålder på 65 år som följd av åldersgränserna i kringliggande system. Därför bedömer utred-

ningen att konsekvenserna för jämställdheten av införandet av riktåldern blir positiv.

Utredningen föreslår åtgärder som får till följd att ett längre arbetsliv ger bättre pension för låginkomsttagare. Pensionsrätter intjänade från och med 66 års ålder ska inte påverka beräkningen av garantipension och bostadstillägg. Eftersom fler kvinnor uppstår garantipension bedömer utredningen att förslaget kommer att ha positiva konsekvenser för jämställdheten.

21.10 Konsekvenser för företagen

En åldrande befolkning medför utmaningar också för företagen. Företagen behöver anpassa sig efter en permanent förändrad åldersstruktur med ökande genomsnittsålder i arbetskraften. Förändringen kommer gradvis och det är lätt att skjuta utmaningarna på framtiden. Det finns inte något specifikt datum då förändringen beräknas träda i kraft och därför kan det vara lockande att inte anlägga ett strategiskt perspektiv på den anpassning som behövs.

För att klara finansieringen av välfärden är det viktigt att företag tar sig an de utmaningar som den nya demografin medför. Antalet arbetade timmar behöver öka, men arbetskraften ökar inte i tillräcklig omfattning. Därför behövs åtgärder för att öka arbetsutbudet.

Utredningen bedömer att de föreslagna åtgärderna, såväl de som rör åldersgränser som de som rör arbetsmiljö och kompetensutveckling, kommer att öka arbetsutbudet. Ett ökat arbetsutbud är alltid positivt för företagsamheten i ett land. Det ökade arbetsutbudet kommer att underlätta för företagen att möta den omfattande pågående generationsväxlingen. Ett ökat arbetsutbud gör det enklare för arbetsgivarna att hitta en lämplig person att anställa. Det kan särskilt gynna små företag som har begränsade resurser att lägga på rekrytering.

En ofta förekommande invändning mot en höjning av den nuvarande åldersgränsen 67 år i anställningsskyddslagen är att det skulle medföra negativa konsekvenser för företagen och i förlängningen för arbetstagarna. En höjning av åldersgränsen skulle försvåra för äldre på arbetsmarknaden genom en ökad risk för att arbetsgivare skulle vidta åtgärder redan tidigare för att avsluta en önskad anställning. En höjning skulle kunna motverka sitt syfte genom att på det sättet bidra till att utträdet sker tidigare än i dag. Företagens

möjligheter att påverka arbetsgruppernas sammansättning med avseende på ålder skulle exempelvis kunna begränsas.

Förslagen kommer att medföra vissa omställningskostnader för arbetsgivarna. Det handlar både om viss omställning i personalförvaltningen och ökade krav på information till de anställda. Företagen behöver informera sig om förändringar av regelverken. Utredningen föreslår ökade resurser till och utveckling av information om pensioner och längre arbetsliv.

Förslaget att höja åldersgränsen 67 år i LAS, liksom förslaget att höja åldersgränsen 55 år för tidigaste uttag av tjänstepension enligt inkomstskattelagen kan också innebära en viss inskränkning i arbetsgivarens handlingsfrihet i ett enskilt fall.

Utredningen bedömer att de sammantagna konsekvenserna för arbetsgivare och företag, trots detta, är positiva. Fördelarna med ett ökat arbetsutbud är betydligt större än de eventuella nackdelar som kan följa av förändringar i anställningsskyddet respektive omställningskostnader.

Förslagen som rör den lägsta åldern för uttag av tjänstepension, 55 år, bedömer utredningen medför konsekvenser för försäkringsbolagen, se avsnitt 21.11.

21.11 Arbetsmarknadens parter och pensionsförvaltningen

Statistiken och olika undersökningar visar att det blir vanligare med olika kombinationer av pensionsuttag och förvärvsarbete, 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 efter 65, är förbättringarna alltför långsamma. Förklaringen är enligt utredningens analyser att många som vill och kan arbeta längre möter betydande hinder. Hindren omfattar styrande åldersregler, slitsamma arbetsförhållanden, negativa attityder till äldre och åldersdiskriminering, stela arbetstidsregler, kompetensbrist, okunnighet om fördelarna med längre arbetsliv, svaga ekonomiska drivkrafter osv.

Utredningens förslag syftar till att förändra flera av dessa förhållanden direkt och indirekt. Parterna på arbetsmarknaden har en avgörande roll för möjligheterna att arbeta längre genom avtalen om tjänstepensioner, anställningsskydd, arbetstider m.m. Även pensionsförvaltarna spelar också en viktig roll 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 förslag, framför allt höjningen av åldersgränsen 55 år för uttag av tjänstepensionerna, kommer att innebära en hel del arbete både för pensionsbolagen och arbetsmarknadens parter. Det kan förutses att det kommer att uppstå behov av att anpassa och modernisera tjänstepensionsavtalen. Avtalen ändras dock relativt fortlöpande. Det är dock inte möjligt att närmare bedöma omfattningen av detta arbete.

Vidare har utredningen gjort bedömningen att arbetsmarknadens parter bör bjudas in för att samtala med regeringen om förutsättningarna att anpassa reglerna för tjänstepensionerna och informationen om pensionerna så att de främjar ett längre arbetsliv. Även detta kommer att innebära ett visst merarbete.

21.12 Folkhälsan och ohälsan

Utredningen bedömer inte att förslagen kommer att få några konsekvenser för folkhälsan eller ohälsan.

Utredningen presenterade i delbetänkandet en genomgång av de hälsomässiga förutsättningarna för ett längre arbetsliv. Genomgången visade att förutsättningarna är goda. Den kraftigt ökande medellivslängden har inte följts av en parallell ökning av arbetsmarknadsutträdet. De individuella skillnaderna i hälsa och arbetsförmåga är dock stora.

Sambanden mellan pensionering och hälsa är inte entydiga. Åtskilliga studier visar att pensionering leder till bättre hälsa. De fåtal studier som är utförda så att andra förklarande faktorer kan uteslutas visar att pensionering leder till oförändrad eller försämrad självrapporterad hälsa. Hälsotillståndet påverkas också av om pensioneringen varit frivillig eller inte. Studier görs ofta på tidig pensionering som ofta är en följd av nedsatt hälsa och arbetsförmåga.

Utredningens förslag syftar till att undanröja hinder så att de som kan och vill ska ha större möjligheter att arbeta längre. För dem som saknar de hälsomässiga förutsättningarna att arbeta längre ska precis som i dag finnas försäkringsskydd som ersätter den förlorade arbetsinkomsten av nedsatt arbetsförmåga och insatser för omställning och rehabilitering.

21.13 Konsekvenser för offentlig verksamhet

Utredningens förslag bedöms leda till administrativt merarbete framför allt för Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, men även andra myndigheter berörs i mer begränsad omfattning.

21.13.1 Pensionsmyndigheten

Utredningens förslag medför ökad administration för Pensionsmyndigheten. Vissa av de förslag som berör Pensionsmyndigheten föreslås träda i kraft 2015. Detta gäller förslagen om ökade ekonomiska drivkrafter för de personer som uppbär garantipension och bostadstillägg samt höjningen av åldersgränsen för tidigast uttag av ålderspension från 61 till 62 år. Även förslaget om att personer ska kunna tillgodoräknas flera år med försäkringstid, om de fortsätter att förvärvsarbeta efter 64 års ålder föreslås träda i kraft 2015. IT-systemen behöver anpassas till de nya bestämmelserna, dessutom behöver Pensionsmyndigheten informera om de nya förmånligare reglerna.

Pensionsmyndigheten behöver också informera allmänheten om den nya riktåldern och de ändringar i pensionssystemets olika åldersgränser som detta innebär. IT-systemen behöver anpassas till de nya åldersgränserna.

Utredningens bedömning är att de administrativa merkostnaderna sammantaget uppgår till 30 miljoner kronor år 2015 och till 50 miljoner kronor för åren därefter till och med år 2022 när riktåldern åter beräknas höjas. Kostnadsutvecklingen därefter beror på hur ofta man behöver ändra riktåldern. Den aktuella befolkningprognosen tyder på att det kan dröja ända fram till 2038 innan en höjning åter blir aktuell.

21.13.2 Försäkringskassan

Många av de förmåner som administreras av Försäkringskassan kommer, enligt utredningens förslag och bedömningar, att knytas till riktåldern. Försäkringskassan behöver ändra informationsmaterial, styrande dokument, stödjande dokument samt utbildningsmaterial. För de flesta förmånerna rör det sig dock om mindre ändringar då det enbart är pensionsåldern som ska revideras, medan

även beräkningen av framräkningstid behöver revideras för sjukersättning och aktivitetsersättning.

IT-systemen behöver ändras. I de flesta fall behövs endast mindre ändringar vidtas. Behovet av förändringarna av IT-systemet för sjukersättning och aktivitetsersättning bedöms däremot som mer omfattande.

En höjd pensionsålder bedöms även innebära att fler försäkrade kan få sjukpenning, förebyggande sjukpenning eller rehabiliteringsersättning vid högre ålder än i dag. Antalet personer som ansöker och beviljas bilstöd, handikappersättning och arbetshjälpmedel bedöms öka något.

De nya åldersreglerna för sjukersättning och arbetsskadelivränta föreslås enbart gälla nybeviljade ersättningar. Belastningen på administrationen bedöms endast vara marginell under de närmsta åren efter år 2019.

Utredningens bedömning är att de administrativa kostnaderna sammantaget uppgår till 50 miljoner kronor från och med år 2018. Utredningen räknar med att detta är en permanent höjning av administrationskostnaderna. Efter år 2022 kommer visserligen kostnaderna för IT-systemen att falla bort. Istället beräknas sjukersättnings- och livränteärenden att öka.

21.13.3 Skatteverket

I vissa fall kan Skatteverket medge att tjänstepensionen kan betalas ut före 55 års ålder. Undantag kan bland annat göras vid varaktig arbetsoförmåga eller när det finns särskilda skäl. I det senare fallet kan det exempelvis vara fråga om anställda i yrken med tidig pensionering. Enligt Skatteverket har det inte kommit in några ansökningar om dispens under de senaste femåren.

En pensionsförsäkring kan i princip inte återköpas. År 1975 infördes emellertid regler om att återköp får ske i vissa lägen. Med återköp menas att försäkringen avslutas och att försäkringsföretaget betalar ut ett belopp som motsvarar värdet av försäkringen. Skatteverket kan medge återköp om det finns synnerliga skäl. Det framhålls i förarbetena att en dispens är avsedd som en "säkerhetsventil" i de fall då mer säregna förhållanden medför ett uppenbart och trängande behov av pensionskapitalet (prop. 1993/94:85 s. 52 och 60). Vidare kan Skatteverket medge dispens för bl.a. avslutning av pensionssparkonton i förtid om pensionsspara-

ren är på obestånd och denne genom ett återköp kan få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem. Enligt Skatteverket är antalet dispensärenden få.

Utredningen kan inte utesluta att antalet ärenden om dispens ökar hos Skatteverket på grund av förslaget att höja åldersgränsen för tidigaste utbetalning av tjänstepension och privat pensions-sparande.

21.13.4 Diskrimineringsombudsmannen

Under 2011 kom det in ca 250 anmälningar och under 2012 ca 170 enskilda anmälningar från enskilda personer som rör diskriminering som har samband med ålder. Utredningens förslag kan i sig inte förväntas medföra att antalet anmälningar avseende åldersdiskriminering inom nu aktuella områden ökar.

21.14 Domstolarna

Förslagen medför sannolikt inte någon särskild påverkan på domstolarnas arbetsbörda. Det gäller såväl de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna samt Arbetsdomstolen. Möjligen kan de nya reglerna inom studiestödet och den höjda LAS-åldern inklusive införandet av skriftigt besked till personer som fyllt 69 år innebära viss ökad belastning. Det är dock svårt att med någon precision ange graden av ökad belastning. Viss ledning kan hämtas av den höjda åldern för LAS som infördes 2001. Erfarenheterna ger vid handen att arbetsbördan mätt i antal mål och ärenden inte ökade i särskilt stor utsträckning. I övrigt förslås att åldersreglerna i ett flertal bestämmelser höjs, vilket inte bör innebära någon nämnvärd ökad belastning.

Sammantaget görs bedömningen att förslagen inte medför någon sådan ökning av arbetsbördan vid ovan nämnda domstolar som inte kan tas om hand med befintliga resurser.

21.15 EU och internationella åtaganden

Utredningens förslag innebär att när pensionsåldern i Sverige höjs kommer denna att vara högre än 65 år. Frågan är om detta är för-

enligt med den Europeiska balken för social trygghet och dess protokoll, som Sverige har förbundit sig att följa. 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 avdelning 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 anses förenlig med bestämmelserna i den Europeiska balken om social trygghet och dess protokoll. I art. 27–29 anges vissa miniminivåer för ersättningsnivåerna och inträdeskraven för att få ålderspension. Utredningen lämnar inte några förslag vad gäller dessa frågor.

I ILO-konvention nr 128, del III om åldersförmåner anges i artikel 15.2 att den föreskrivna åldersgränsen för rätt till pension inte får överstiga 65 år. Konventionen redogörs för närmare i kapitel 3 Bakgrund. 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. Mot

bakgrund härav anser utredningen att förslagen är förenliga med Sveriges antaganden enligt de nu nämnda ILO-konventionen.

Av de ILO-konventioner som Sverige har ratificerat är det särskilt tre som är av betydelse när det gäller inskränkningar i det kollektivavtalsbara området. 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).

När det gäller avtalsfrihet har frågor om statens möjlighet att via lagstiftning inskränka det för arbetsmarknadens parter förhandlingsbara utrymmet och att via lag göra ingrepp i gällande kollektivavtal uppmärksammas. Ingrepp i gällande kollektivavtal bör generellt undvikas. Enligt ILO:s praxis bör ny tvingande reglering i princip inte få direkt effekt på gällande kollektivavtal utan få genomslag först när tiden för avtalen löpt ut.

Den ökande medellivslängden och den senare debuten i arbetslivet parallellt med de demografiska förändringar som Sverige står inför påvisar en än mer påtaglig ökning av andelen äldre under de närmaste decennierna. Den längre livslängden behöver därför balanseras med ett längre arbetsliv. I dag övergår flertalet av personerna i ålderspension vid 65 års ålder eller tidigare. Det har således inte skett någon nämnvärd förändring i pensionsbeteendet. Syftet med de förslag som utredningen lämnar i detta betänkande är att utträdesåldern framöver ska följa medellivslängdens utveckling så att de äldre får en tillräcklig pensionsnivå, att pensionssystemets stabilitet säkras och att försörjningsbördan utvecklas på ett uthålligt sätt. Situationen kräver således ett nytt förhållningssätt och utredningen föreslår därför att åldersgränserna inom socialförsäkrings- och pensionsområdet, LAS-åldern och uttagsåldern för tjänstepension höjs. Förslagen åtföljs av relativt generösa övergångsregler så att det finns tid för anpassning. Den föreslagna riktåldern för pension kommer t.ex. att tillämpas först fyra år efter det att den fastställts.

Utredningen har väsentligen baserat förslagen på de rekommendationer som lämnats. Utredningens referensgrupp, experter m.fl. har lämnat värdefulla synpunkter på förslagen. Arbetsmarknadens parter har uttryckt att förslagen kommer att medföra svårigheter och att kollektivavtal kan behöva omförhandlas. Utredningen är medveten om att möjligheterna till inskränkningar är begränsade. Utredningen har så långt möjligt försökt att anpassa förslagen med

hänsyn till parternas önskemål. I kapitel 9 bedömer utredningen att trepartsdiskussioner bör vara lämpligt för att på frivillig basis anta riktlinjer för framtida pension m.m. Genom sådana ytterligare ansträngningar kan en fullständig överenskommelse med arbetsmarknadens parter nås. Enligt utredningen finns det dock anledning att redan nu föreslå reglering inom mest angelägna områden. Lösningen bör godtas då bakomliggande skäl är godtagbara. Enligt utredningen medför lagförslagen förbättringar för det stora flertalet arbetstagare. Förslagen kan därför antas vara förenliga med de nu nämnda ILO-konventioner. Förslagets förenlighet med nämnda ILO-konventioner behandlas närmare i kapitel 14 och i kapitel 17.

Enligt utredningen får förslagen även i övrigt anses förenliga med EU-rätten och övriga internationella konventioner m.m. som redovisas i kapitel 3 Bakgrund.

21.16 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Utredningen bedömer att förslagen kommer att ha positiva konsekvenser för de integrationspolitiska målen. Garantipensionens utformning utgör ett hinder för dem som flyttat till Sverige i vuxen ålder. Utredningen föreslår en ändring för att minska omfattningen av detta hinder.

Endast den som tillgodoräknats 40 års försäkringstid i Sverige har rätt till full garantipension. Om pensionstagaren har färre än 40 försäkringsår minskas garantipensionens basnivåer motsvarande förhållandet mellan antalet tillgodoräknade år och talet 40. En person som har 20 försäkringsår kan således få 20/40 delar av en full garantipension. Dessa bestämmelser utgör ett hinder för personer med färre än 40 försäkringsår. Många personer som flyttat till Sverige i vuxen ålder har som en följd av dessa regler inga möjligheter att påverka sin pension genom arbete. Det lönar sig inte för dem att fortsätta att arbeta efter 65 års ålder. För att även personer med färre än 40 försäkringsår ska ha en möjlighet att höja sin pension genom arbete behövs bestämmelserna ändras. Utredningen anser att en person som fortsätter att arbeta efter att ha fyllt 64 år ska kunna "tjäna in" sådan tid som försäkringstid. På detta sätt möjliggörs för personer som flyttat till Sverige i vuxen ålder att påverka sin pension genom arbete. Förslaget påverkar främst dem som har bott en längre tid i Sverige.

21.17 Övriga konsekvenser

Förslagen väntas inte ha miljökonsekvenser eller konsekvenser för brottslighet eller brottsförebyggande arbete.

22 Författningskommentar

22.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

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

Paragrafen har behandlats i kapitel 11.

En ny strecksats har införts med en hänvisning till att det i kapitlet finns närmare bestämmelser om riktåldern för pension.

2 kap. 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.

Paragrafen, som är ny, har behandlats i kapitel 11.

Den nya paragrafen innehåller bestämmelser om den nya åldersregeln – riktåldern för pension. Avsikten är att begreppet riktålder för pension ska fungera som ett riktmärke för enskildas individuella pensionsbeslut. Förslaget om riktåldern ersätter den idag gällande pensionsnormen 65 år. I syfte att få en sammanhållen strategi för alla pensionsrelaterade åldersgränser anknyter de flesta förmånerna

i SFB till riktåldern för pension. Även förmåner och ersättningar i andra kringliggande system anpassas till riktåldern för pension. Förslag när det gäller övriga förmånens anknytning respektive anpassning lämnas i kapitel 12-16 och 18. Vidare anges i den nya paragrafen att riktåldern ska beräknas varje år. Den beräknade riktåldern för pension gäller fjärde året efter det år den har beräknats.

2 kap. 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.

Paragrafen, som är ny, har behandlats i kapitel 11.

I den nya paragrafen regleras hur riktåldern för pension beräknas. Riktåldern för pension räknas fram genom att med utgångspunkt i bastalet 65 jämföra den återstående medellivslängdens utveckling för befolkningen i Sverige för en femårsperiod omedelbart före fyllda 65 år för beräkningsåret och motsvarande för år 1997. Det värde som räknats fram avrundas sedan till närmast hela år.

2 kap. 10 c §

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

Paragrafen är ny och har behandlats i kapitel 11.

Det kan behöva fastställas en del frågor som rör organisatoriska förhållandena, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. I bestämmelsen anges att det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela tillämpningsföreskrifter av administrativt slag och kompletterande föreskrifter om riktåldern för pension.

26 kap. 17 §

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 *uppnådd riktålder för pension*.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att åldersregeln 65 års ersätts av orden uppnådd riktålder för pension. Genom ändringen anknyts SGI-skyddet till riktåldern för pension. SGI-skyddet omfattar härmed tid före det att den försäkrade uppnår riktåldern.

26 kap. 18 §

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 *uppnådd riktålder för pension*.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen i andra stycket innebär att åldersregeln 65 ersätts av orden uppnådd riktålder för pension. Genom ändringen anknyts SGI-skyddet till riktåldern för pension och skyddet omfattar tiden före det att den försäkrade uppnår riktåldern.

26 kap. 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.

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

Ändringen i paragrafen behandlas i kapitel 15.

Ändringen i andra stycket innebär att åldersregeln 65 års ålder ersätts av orden uppnådd riktålder för pension. Genom ändringen anknyts SGI-skyddet till riktåldern för pension.

26 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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att orden 65 års ålder i bestämmelsen ersätts av orden uppnår riktåldern för pension. Genom ändringen knyts SGI-skyddet till riktåldern för pension.

27 kap. 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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att rätten till sjukpenning efter 180 dagars sjukskrivning knyts till riktåldern för pension.

27 kap. 37 §

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att åldersregeln i bestämmelsen har höjts från 70 till 71 år. Syftet är att stärka rätten till sjukpenning för försäkrade som väljer att fortsätta att arbeta längre upp i åldrarna efter det att anställningsskyddet har upphört.

28 a kap. 7 §

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att åldersgränsen för sjukpenning i särskilda fall anknyts till riktåldern för pension på så sätt att sådan sjukpenning kan lämnas längst till och med den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

31 kap. 4 §

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att rätten till rehabiliteringsersättning anknyts till riktåldern för pension. Rehabiliteringsersättning kan beviljas längst till och med den månad före den när 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 *uppnår riktåldern för pension*.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att rätten till sjukersättning anknys till riktåldern för pension. Sjukpenning kan beviljas längst till och med den månad före den när försäkrade 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 året före det år då han eller hon *uppnår vid försäkringsfallet gällande riktålder för pension* (framtida försäkringstid), och

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen i *andra punkten* innebär att försäkringstiden för rätt till garantiersättning som tillgodoräknas en försäkrad anknys till riktåldern för pension.

35 kap. 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 året före det år då den försäkrade *uppnår den för honom eller henne vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension* som framtida försäkringstid.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att försäkrade tillgodoräknas tiden till och med året före det år då den försäkrade uppnår den för honom eller henne vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension som framtida försäkringsfall.

35 kap. 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 *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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen i andra stycket innebär att försäkrade tillgodoräknas tiden till och med året före det år då den försäkrade uppnår den för honom eller henne vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension som framtida försäkringsfall.

35 kap. 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 *året före* det år 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 §§.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att försäkrade tillgodoräknas tiden till och med året före det år då den försäkrade uppnår den för honom eller henne vid försäkringsfallet gällande riktåldern för pension som framtida försäkringsfall.

41 kap. 5 §

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att gällande åldersregel om 65 år tas bort och i stället lämnas livränta till och med månaden före den då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

41 kap. 6 §

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 §.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Ändringen innebär att den utsträckta rätten till livränta anpassas till den föreslagna LAS-åldern. Det innebär att en person som arbetar efter att hon eller han uppnått riktåldern för pension men inte 69 år och är försäkrad för sjukpenning samt till följd av arbets-skada under denna tid får sin arbetsförmåga bestående nedsatt ska kunna ha rätt till livränta enligt bestämmelserna i SFB.

56 kap. 3 §

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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen innebär att inkomstgrundad ålderspension inte längre kan lämnas från 61 år utan tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 62 år.

56 kap. 5 §

Inkomstpension, tilläggspension och garantipension får lämnas för högst tre månader före ansökningsmånaden om den försäkrade fick sjukersättning 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*.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i kapitel 12 och 13.

Ändringarna i första och andra stycket innebär att åldersbegränsningen anknyts till 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 *inte* har *uppnått riktåldern för pension* under intjänandeåret,

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

5. föräldern under minst halva intjänandeåret har bott tillsammans med barnet.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen innebär att åldersgränserna för pensionsrätt för år med barn anknyts till riktåldern, i stället för den i dag gällande fasta åldersgränsen om 64 år.

60 kap. 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. under intjänandeåret *uppnådde högst året före riktåldern för pension,*
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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen i fjärde punkten innebär att rätten att överlåta pensionsrätt för år med barn anknyts till riktåldern, i stället för den i dag gällande fasta åldersgränsen om 64 år.

62 kap. 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

- summan av pensionsbehållningarna för personer som har avlidit under året före det år omräkningen avser och
- summan av pensions-behållningarna 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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen i första stycket innebär att beräkning av arvsvinster anpassas till höjningen av den lägsta ålders för uttag av ålderspension (62 år).

62 kap. 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

- 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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen i första stycket innebär att beräkning av arvsvinster anpassas till höjningen av den lägsta ålders för uttag av ålderspension.

62 kap. 17 §

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.

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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen i första stycket innebär att beräkning av arvsvinster anpassas till höjningen av den lägsta åldern för uttag av ålderspension.

62 kap. 44 §

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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen i första stycket innebär att beräkning av arvsvinster anknyts till riktåldern för pension.

67 kap. 4 §

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 13.

Sjukersättning upphör när enskild uppnår riktåldern för pension. Garantipensionsreglerna ska därför knytas till riktåldern för pension.

67 kap. 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 *före det år då* han eller hon *uppnår riktåldern 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 riktåldern för pension*.

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 13.

För de försäkrade som kan tillgodogöra sig tid i tidigare hemland som försäkringstid för garantipension ska beräkningsreglerna anknytas till riktåldern för pension.

67 kap. 11 §

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 13.

Ändringen innebär att åldersregeln ändras och att beräkningen av försäkringstid anknyts till riktåldern för pension.

67 kap. 12 a §

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

Paragrafen är ny och har behandlats i kapitel 13.

Förslaget syftar till att skapa bättre ekonomiska drivkrafter för personer med inkomster inom grundskyddets ramar. I kapitel 18 föreslås förändringar för beräkning för garantipension och bostadstillägg. Den nya bestämmelsen införs för att enskilda med färre än 40 försäkringsår ska ha en möjlighet att genom arbete höja sin pension. Enskilda som fortsätter att förvärvsarbeta efter att ha fyllt 64 år ges härigenom möjlighet att ”tjäna in” sådan tid som försäkringstid på samma sätt som gäller för personer som är yngre än 25 år.

67 kap. 13 §

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.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i kapitel 13.

De åldersgränser som gäller för försäkringstid är sammankopplade med rätten att erhålla garantipension. Garantipensionsåldern anknyts till riktåldern för pension. Om riktåldern framöver höjs kommer även den ålder när garantipensionen kan betalas ut att höjas. Det ska därför finnas möjligheter att tjäna in ytterligare försäkringstid fram till den ålder som garantipension kan betalas ut.

67 kap. 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.

Paragrafen, som är ny, har behandlats i kapitel 18.

I bestämmelserna anges nya beräkningsregler som syftar till att göra det ekonomiskt lönsamt att förlänga arbetslivet även för personer med garantipension. Vid beräkningen av garantipension bortses därför från den del av inkomstpensionen och premiepensionen som har höjts på grund av uppskjutet uttag.

67 kap. 20 §

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

Om den försäkrade är född 1953 eller tidigare och sådant garanti-tillägg lämnas som avses i 63 kap. 18 och 19 §§ och inkomstpension eller tilläggspension 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 tilläggspension har minskats enligt 63 kap. 20 §.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 13.

Bestämmelserna för försäkrade som är födda 1953 eller tidigare ska bibehålls när nya regler träder i kraft 2019. Bestämmelserna i första och andra stycket ändras därför så att denna paragraf endast omfattar försäkrade födda 1953 eller tidigare. En ny paragraf, 67 kap. 20 a § SFB, införs med särskilda regler för försäkrade födda 1954 eller senare.

67 kap. 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.

Paragrafen är ny och har behandlats i kapitel 13.

En ny paragraf, 67 kap. 20 a § SFB, införs med särskilda regler för försäkrade födda 1954 eller senare. Garantipensionen betalas normalt ut från 65 års ålder. Enligt gällande regler ska underlaget för beräkningen av garantipension vara den inkomstpension och tilläggspension som skulle ha betalats ut, om dessa inkomstgrundade pensioner hade börjat lyftas den månad då den pensionsberättigade fyller 65 år. Detta tar sikte på den som gjort pensionsuttag vid annan tidpunkt än 65-årsdagen och gäller oberoende av om uttaget av inkomstgrundad pension faktiskt sker före eller efter denna tidpunkt. Genom förslaget till ny bestämmelse undviks att garantipensionen kompenseras – helt eller delvis – för den minskning av den inkomstgrundade pensionen som ett tidigt uttag innebär. Detta gäller även i det fall pensionstagaren gör ett uttag av sin inkomstpension med början efter 65 års ålder. Av förarbeten framgår att skälet till detta är att fortsatt arbete efter denna ålder inte ska bli mindre lönsamt i pensionshänseende än vad som gäller för personer med högre pensionsinkomster (proposition 1997/98:152).

74 kap. 7 §

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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Äldreförsörjningsstödet liksom övriga socialförsäkringsförmåner bör anknytas till riktåldern för pension. Äldreförsörjningsstöd lämnas därför tidigast från och med den månad då den försäkrade uppnår riktåldern för pension.

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 *uppnår riktåldern för pension*:

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Änkepension och garantipension till omställningspension kan således beviljas längst till och med året före 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 *före det* då den avlidne skulle ha *uppnått den för honom eller henne vid dödsfallet gällande riktåldern för pension* (framtida försäkringstid).

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Även reglerna för beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts till riktåldern för pension.

81 kap. 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 *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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Änkepension och garantipension till omställningspension ska kunna beviljas längst till och med året före den efterlevande uppnår riktåldern för pension. Även reglerna för beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts till riktåldern för pension.

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 *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 *att ha uppnått riktåldern för pension* i 20 och 21 §§, och
- efterlevandepensionsunderlag efter avlidna som var födda 1937 eller tidigare i 22–26 §§.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Även reglerna för beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension i andra och tredje strecksatsen anknyts till riktåldern för pension.

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

Ändringarna i andra stycket har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Även reglerna för beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension i andra stycket anknyts till riktåldern för pension.

82 kap. 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.

Ändringarna i första stycket har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Även reglerna för beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension i första stycket anknyts till riktåldern för pension

82 kap. 7 §

Med antagen pensionsbehållning avses ett belopp som enligt 14–19 §§ kan tillgodoräknas för den avlidne för tiden från och med det

är då dödsfallet inträffade till och med *året före* det då den avlidne skulle ha *uppnått riktåldern för pension*.

Ändringarna har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Även reglerna för beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts till riktåldern för pension

82 kap. 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 *uppnådde riktåldern för pension*

Ändringarna har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Även reglerna för beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension i andra strecksatsen anknyts till riktåldern för pension

82 kap. 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 *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.

Ändringarna har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Även reglerna för beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension i första punkten anknyts till riktåldern för pension

82 kap. 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 året för det då den avlidne skulle ha *uppnått riktåldern för pension*.

Ändringen har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Även reglerna för beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts till riktåldern för pension.

82 kap. 20 §

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*.

Ändringarna har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för änkepension, garantipension till omställningspension och beräkning av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts i likhet med övriga förmåner enligt SFB till riktåldern för pension. Även reglerna för beräkningen av inkomstgrundad efterlevandepension anknyts till riktåldern för pension

82 kap. 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 *uppnådde riktåldern för pension*.

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Den faktiska pensionsbehållningen ska räknas om med inkomstindexets före ändring till ingången av det år den avlidne fyllde 65 år. Därefter ska pensionsbehållningen följsamhetsindexeras. Ändringen i första stycket medför att reglerna knyts till 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 dödsfallet.

Paragrafen, som är ny, har behandlats i kapitel 15.

Den faktiska pensionsbehållningen bör räknas om med inkomstindex före ändring till ingången av det år den avlidne fyllde 65 år. Därefter bör pensionsbehållningen följsamhetsindexeras. Rätten till förmånen förutsätter att den avlidne har uppnått riktåldern för pension. En ny bestämmelse införs därför för änkor som är födda 1954 och senare. För denna grupp ska änkepension för år motsvara, för tid före den månad då änkan uppnådde riktåldern, 90 procent av det prisbasbelopp som gällde för dödsfallet.

101 kap. 6 §

Följande förmåner kan inte ligga till grund för bostadstillägg:

1. ålderspension för tid före den månad då den försäkrade *uppnår riktålder för pension*,
2. änkepension för tid från och med den månad då änkan *uppnår riktålder för pension*, och

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Reglerna för dessa förmåner enligt SFB anknyts till riktåldern för pension. Även dessa regler bör därför anknytas till riktåldern för pension.

102 kap. 16 §

Reduceringsinkomsten är summan av

1. sjukersättning, aktivitetsersättning, allmän ålderspension, *minskat med den del av tilläggspensionen 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 §§.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 18.

Syftet med ändringarna är att det ska vara lönsamt att förlänga arbetslivet även för en person från det att han eller hon fyller 66 år när garantipensionen eller bostadstillägget beräknas. Ändringarna innebär att vissa förmåner och ålderspensionen minskas med viss del av tilläggspensionen och med intjänade pensionsrätter.

102 kap. 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 *uppnår riktåldern för pension*.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i kapitel 13.

Större delen av pensionssystemets grundskydd anknyts till riktåldern. Även åldersgränsen för sjukersättning och aktivitetsersättning anknyts till riktåldern. Även avdragsmöjligheterna som har samband med sjukersättning och aktivitetsersättning bör därför anknytas till riktåldern för pension.

102 kap. 22 §

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 *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 §.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i kapitel 13.

De beräkningsregler som finns för det särskilda bostadstillägget som lämnas till en person född 1938 eller senare ska gälla från och med den månad personen har uppnått riktåldern för pension. Reglerna anknyts till riktåldern för pension.

102 kap. 28 §

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 *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.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i kapitel 13.

De beräkningsregler som finns för det särskilda bostadstillägget som lämnas till en person född 1938 eller senare ska gälla från och med den månad personen har uppnått riktåldern för pension. Reglerna anknyts till riktåldern.

102 kap. 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.

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 tolfedel av

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

Ändringarna i paragrafen har behandlats i kapitel 13.

De beräkningsregler som finns för det särskilda bostadstillägget för en person född 1938 eller senare som idag gäller från och med att personen har fyllt 65 år ändras och gäller istället från och med den månad personen har uppnått riktåldern. Reglerna anknyts till riktåldern.

103 c kap. 8 §

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

Ändringarna i paragrafen har behandlats i kapitel 15.

Mot bakgrund av att garantipension, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd ska kunna lämnas till en försäkrad tidigast från och med den månad den försäkrade har uppnått riktåldern anknys även reglerna för boendetillägg till riktåldern.

22.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

56 kap. 3 §

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

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen innebär att inkomstgrundad ålderspension inte längre kan lämnas från 62 år utan tidigast 36 månader före den för den försäkrade gällande riktåldern för pension, dvs. från 63 års ålder om riktåldern för pension bestäms till 66 år fr.o.m. 2019. Reglerna anknys till riktåldern för pension.

62 kap. 15 §

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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen första stycket innebär att beräkning av arvsvinster anknyts till riktåldern för pension.

62 kap. 16 §

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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen första stycket innebär att beräkning av arvsvinster anknyts till riktåldern för pension.

62 kap. 17 §

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 *vid beräkningstillfället uppnår riktåldern för pension* ska beräkningen enligt 16 § göras med ledning av statistiken för femårsperioden närmast *året före* det år personen uppnådde *riktåldern för pension*.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 12.

Ändringen första och andra stycket innebär att beräkning av arvsvinster anknyts till riktåldern för pension.

67 kap. 12 a §

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 13.

Syftet med bestämmelsen är att skapa bättre ekonomiska drivkrafter för personer med inkomster inom grundskyddets ramar. För att även personer med färre än 40 försäkringsår ska ha en möjlighet att genom arbete höja sin pension behöver även bestämmelserna om försäkringstid ändras. Bestämmelserna infördes år 2015. Enskilda som fortsatte att förvärvsarbeta efter att ha fyllt 64 år fick därigenom möjlighet att "tjäna in" sådan tid som försäkringstid på samma sätt som gäller för personer som är yngre än 25 år. Ändringen innebär att bestämmelserna anknyts till riktåldern för pension.

67 kap. 16 a §

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

Paragrafen, som är ny, har behandlats i kapitel 18.

Meningen är att det ska löna sig bättre att förlänga arbetslivet för fler. Bestämmelserna infördes år 2015 och anpassades då till åldersgränsen 65 år. Ändringarna innebär att bestämmelserna anknyts till riktåldern för pension. Bestämmelsen omfattade tidigare även regler om tilläggs pension. Det finns inte längre behov av att beakta tillgodoräknad pensionsrätt för tilläggs pension, varför detta stycke tagits bort.

102 kap. 16 §

Reduceringsinkomsten är summan av

1. sjukersättning, aktivitetsersättning, allmän ålderspension, minskat med pensionsrätter som intjänats efter att 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 §§.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 18.

Ändringen i första stycket syftar till att det ska löna bättre att förlänga arbetslivet även för en person från det att han eller hon uppnått riktåldern för pension när garantipensionen eller bostadstillägget beräknas. De mer förmånliga beräkningsreglerna gäller för tid från och med 2015.

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

4 §

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 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.

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 §§.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 14.

Ändringen i paragrafen är en följdändring till ändringarna i 32 a och 33 §§ LAS. Ändringen i dessa bestämmelser innebär att åldern för avgångsskyldigheten höjs till 69 år. Syftet är att äldre som kan, vill och orkar ska ha rätt att arbeta ytterligare några år. Se kommentarerna till dessa paragrafer.

5 §

Avtal om tidsbegränsad anställning får träffas

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

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 14.

Ändringen i paragrafen är en följdändring till ändringarna i 32 a och 33 §§ LAS. Ändringen i dessa bestämmelser innebär att åldern för avgångsskyldigheten höjs till 69 år. Syftet är att äldre som kan, vill och orkar ska ha rätt att arbeta ytterligare några år. Se kommentaren till dessa paragrafer.

32 a §

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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 14.

Ändringen innebär att åldern för avgångsskyldigheten i LAS höjs. Syftet är att äldre som kan, vill och orkar ska ha rätt att arbeta ytterligare några år. En åldersgräns som begränsar denna rätt kan inte anses motiverad annat än 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. Även efter uppnådd pensionsålder och även sedan pension har börjat lyftas ska det vara möjligt för människors att förbättra sin pension.

33 §

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

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.

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 §.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i kapitel 14.

Ändringen i första stycket syftar till att underlätta för arbetstagaren att arbeta kvar i samband med åldern för avgångsskyldighet och för tiden därefter. Eftersom skriftligt besked gäller för den som fyller 69 år och för den som har fyllt 69 minskar arbetsgivarens behov av att utnyttja möjligheten att avsluta anställningen när arbets-

tagaren fyller 69 år. Fler enskilda som vill och kan arbetar kan då vara kvar och arbeta längre upp i åldrarna. I princip innebär detta att det s.k. fönstret att låta anställningen upphöra öppnas vid 69 år och framåt, och inte enbart i anslutning till 69-årsdagen.

Det försvagade anställningsskyddet för de som fyllt 69 år överväger de nackdelar det kan medföra för den enskilde. En arbetstagare som uppnått 69 års ålder har inte lika stort behov av mer långtgående skydd som yngre arbetstagare utan har sin inkomst tryggad genom ålderspensionssystemet och inte i samma utsträckning som yngre arbetstagare har behov av arbetsinkomsten för sin försörjning.

I det nya tredje stycket har införts en uttrycklig reglering i syfte att bibehålla skyddet mot uppsägning vid övergång av företag, verksamheter och delar av verksamheter.

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

58 kap. 10 §

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.

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 17.

Den ökande medellivslängden och senare debut i arbetslivet samtidigt som de demografiska förändringar som Sverige står inför påvisar en än mer påtaglig ökning av andelen äldre under de närmaste decennierna. För att vara hållbart behöver den längre livslängden balanseras med ett längre arbetsliv. Syftet med detta förslag liksom övriga förslag som utredningen lämnar i detta betänkande är att utträdesåldern framöver ska följa medellivslängdens utveckling så att de äldre får en tillräcklig pensionsnivå, att pensionssystemets stabilitet säkras och att försörjningsbördan utvecklas på ett uthålligt

sätt. Enligt utredningens mening kommer villkoret om 62 år som lägsta ålder för utbetalning att kunna leda till förbättrad pension för det stora flertalet arbetstagare.

Ändringarna ska tillämpas på försäkringsavtal som ingåtts efter den 31 december 2016. För försäkringsavtal som har ingåtts före ikraftträdandet och inte förnyats därefter gäller äldre bestämmelser. Har förnyelse skett efter ikraftträdandet gäller de nya bestämmelserna. Vad som anges i övergångsbestämmelserna beträffande försäkringsavtal gäller i tillämpliga delar också för pensionssparkonton och avtal om tjänstepension.

58 kap. 24 §

Ålderspension får inte börja betalas ut innan pensionsspararen fyller 62 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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 17.

Ändringen i första och andra stycket innebär att åldern för första möjliga pensionsuttag höjs till 62 år. Enligt utredningens mening kommer villkoret om 62 år som lägsta ålder för utbetalning att kunna leda till förbättrad pension för det stora flertalet arbetstagare. Se vidare kommentaren till 58 kap. 10 § IL.

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

3 kap. 3 §

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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 8.

Ändringen innebär att studielån kan erbjudas personer längst till och med det kalenderår då den studerande fyller 57 år i syfte att förstärka äldres möjligheter till kortare utbildning.

3 kap. 9 §

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 *ska* 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 *ska* 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 *ska* rätten till fortsatta studielån bedömas med beaktande av den studerandes ålder vid den nya studiemedelsperiodens början. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som skall anses vara en sammanhängande period.

Ålder som uppnås under kalenderåret	Antal veckor
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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 8.

Ändringen innebär att 40 veckors studielån kan erbjuds personer som är 55–57 år, dvs. det sista året i avtrappningen förlängs med tre år. Syftet är att förstärka äldres möjligheter till kortare utbildning. I övrigt har vissa justeringar genomförts i andra och fjärde stycket av redaktionell kakratär.

3 kap. 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.

Paragrafen, som är ny, har behandlats i kapitel 8.

I paragrafen införs i *första stycket* ett s.k. förstärkningsbidrag såvitt avser studerande som fyllt 45 år. Förstärkningsbidraget får längst lämnas till och med det kalenderår som den studerande fyller 57 år. Förstärkningsbidraget som lämnas kan högst motsvara bidragsbeloppet vid heltidsstudier. Motivet till att lämna ett förstärkningsbidrag är att något underlätta ekonomiskt för dem som önskar studera i vuxen ålder, då den enskildes levnadsomkostnader är högre än i yngre åldrar. Förstärkningsbidraget som lämnas kan högst motsvara bidragsbeloppet vid heltidsstudier.

Beloppets storlek m.m. kan lämpligen regleras på förordningsnivå.

I *ett andra stycke* anges att regeringen bör få meddela föreskrifter om förstärkningsbidragets belopp i förhållande till studiernas omfattning.

I *ett tredje stycke* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om de förutsättningar i övrigt som ska gälla för förstärkningsbeloppet.

4 kap. 4 §

Återbetalningstiden *ska* vara 25 år eller det lägre antal år som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 63 år.

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 8.

Ändringen innebär att återbetalningstiden utsträcks från 60 år till 63 år. Ändringen är en anpassning till den höjda åldersgränsen som föreslås i 3 kap. 3 §. I övrigt har vissa justeringar gjorts i paragrafen av redaktionell karaktär.

4 kap. 14 §

Årsbeloppet får sättas ned till fem procent av låntagarens inkomst. Som inkomst räknas det belopp som utgör summan av låntagarens överskott i inkomstlagen 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.

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.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i kapitel 8.

Ändringen i *första stycket* innebär att åldersgränsen för när årsbeloppet får sättas ned höjs från 49 år till 52 år. I *andra stycket* höjs åldersgränsen för när årsbeloppet kan sättas ned från 60 år till 63 år. Avsikten med ändringarna är att anpassa åldersreglerna till den höjda åldersgränsen som föreslås i 3 kap. 3 §.

4 kap. 16 §

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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 8.

Ändringen innebär att åldersregeln i paragrafen höjs från 50 år till 53 år. Avsikten med ändringen är att anpassa åldersregeln till den höjda åldersgränsen som föreslås i 3 kap. 3 §.

4 kap. 21 §

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

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

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 8.

Ändringen innebär att åldersregeln i tredje stycket höjs från 67 år till 69 år. Avsikten med ändringen är att anpassa åldersregeln till den höjda åldersgränsen som föreslås i 3 kap. 3 §. I övrigt har vissa justeringar gjorts i *första, andra och tredje stycket* av redaktionell karaktär.

4 kap. 25 §

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.

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

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 8.

Ändringen i *första stycket* innebär att åldersregeln höjs från 67 år till 69 år. Avsikten med den ändringen är att anpassa åldersregeln till den höjda åldersgränsen som föreslås i 3 kap. 3 §. I övrigt har vissa justeringar gjorts i *första och andra stycket* av redaktionell karaktär.

5 kap. 6 §

En fordran som har uppkommit på grund av att studiestöd har krävts tillbaka, *ska* bevakas fram till utgången av det år då den återbetalningsskyldige fyller 69 år. Därefter *ska* fordringen skrivas av. Avskrivning *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.

Ändringen i paragrafen har behandlats i kapitel 8.

Ändringen innebär att åldersregeln höjs från 67 år till 69 år. Avsikten med den ändringen är att anpassa åldersregeln till den höjda åldersgränsen som föreslås i 3 kap. 3 §. I övrigt har vissa justeringar gjorts i *första stycket* av redaktionell karaktär.

Kommittédirektiv 2011:34

Översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv

Beslut vid regeringssammanträde den 14 april 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska mot bakgrund av en ökande medellivslängd och ett förestående ökande antal äldre i förhållande till antalet förvärvsaktiva analysera de pensionsrelaterade åldersgränserna samt de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv. Därutöver ska utredaren ta fram förslag och alternativa strategier för hur de pensionsrelaterade åldersgränserna ska hanteras. Utredaren ska vidare lämna förslag till åtgärder inom arbetsmiljö eller andra områden som ger förbättrade förutsättningar för att arbeta längre upp i åldrarna.

Direktiven har tagits fram i samråd med Pensionsgruppen.

Uppdraget ska delredovisas i fråga om analysen senast den 16 januari 2012 och slutredovisas senast den 1 april 2013.

Bakgrund

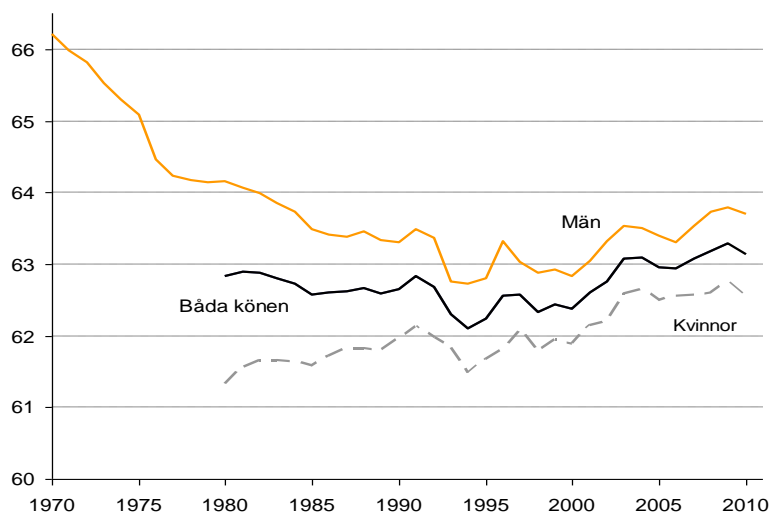
Medellivslängden stiger successivt i Sverige. Ökningstakten är något högre än vad som tidigare prognostiserats, vilket i grunden är en framgång och något positivt. År 2010 var den återstående beräknade medellivslängden, för dem som uppnått 65 års ålder, 21,05 år för kvinnor och 18,21 år för män. Det motsvarar en ökning med 1,30 respektive 2,18 år sedan pensionsreformen 1994. För närvarande ökar medellivslängden med drygt ett år per decennium.

Ett längre liv innebär allt fler äldre i förhållande till yngre. Det är i sig inget problem men blir ett problem för samhället och den förvärvsarbetande delen av befolkningen om den längre livslängden inte balanseras med ett längre arbetsliv.

Den genomsnittliga åldern för uttag av allmän ålderspension var 64,7 år 2010 och i princip lika för kvinnor och män. Genomsnittsåldern har legat mycket stabilt under de senaste 10 åren. Däremot har spridningen ökat påtagligt, dvs. allt fler tar ut pensionen före respektive efter 65 år. Ålder för uttag av ålderspension är dock inte liktydigt med att man lämnar förvärvslivet. Dels går det att kombinera arbete och pension, dels är det inte ovanligt med annan försörjning som sjukersättning eller avtalspension fram till dess att ålderspension tas ut vid 65 år. Mer relevant i sammanhanget är utträdesåldern ur förvärvslivet, dvs. hur länge människor tillhör den förvärvsarbetande delen av befolkningen.

Ett vanligt sätt att definiera utträdesålder är genomsnittsåldern då människor lämnar arbetslivet, givet att de hör till arbetskraften vid 50 års ålder. För 2010 har utträdesåldern 2010 beräknats till 63,0 år. Som framgår av diagram 1 har den förväntade utträdesåldern stigit tydligt sedan mitten av 1990-talet.

Diagram 1 Genomsnittlig förväntad ålder vid utträdet från arbetslivet för personer som vid 50 års ålder finns i arbetskraften (förväntad utträdesålder)

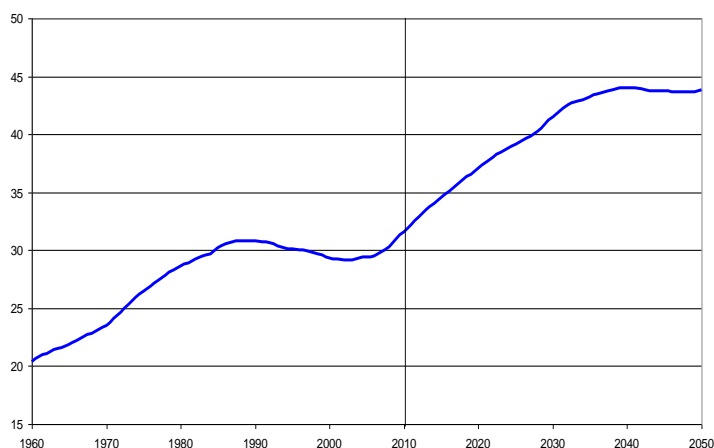


Källa: Pensionsmyndigheten

Jämfört med början av 1980-talet är dock den genomsnittliga åldern bara några månader högre och för män faktiskt lägre.

Utöver att medellivslängden ökat snabbare än utträdesåldern har vi under senare decennier sett en senare debut i arbetslivet. Båda tendenserna leder till att antalet äldre i förhållande till antalet förvärvsaktiva har ökat. Samtidigt står vi av demografiska skäl inför en än mer påtaglig ökning av andelen äldre under de närmaste decennierna. Som framgår av diagram 2 kommer antalet personer över 65 år i förhållande till antalet personer i åldrarna 20–64 år under de närmaste 20 åren att öka från cirka 32 till 42 procent. Ett sådant scenario innebär förutom att de som förvärvsarbetar måste försörja allt fler, även sämre förutsättningar för tillväxt och därmed lägre pensioner.

Diagram 2 Antalet personer över 65 år i förhållande till antalet personer i åldrarna 20–64 år (procent)



Källa: SCB:s befolkningsprognos 2010

Eftersom pensionens storlek följer medellivslängdens utveckling finns i pensionssystemet en automatisk följsamhet och det finns därför heller ingen formell pensionsålder. Det är också en viktig princip i pensionsreformen att pensionsåldern ska kunna vara individuell och flexibel – beroende av individuella förutsättningar och prioriteringar. På motsvarande sätt som tidpunkten för inträde i arbetslivet har en betydande variation finns skäl för att tidpunkten för utträdet varierar.

Pensionen beräknas vid pensioneringen utifrån förväntad medellivslängd, vilket innebär att pensionen vid ökad medellivslängd men oförändrad pensionsålder successivt kommer bli allt lägre i förhållande till slutlönen. Det ger i sig direkta drivkrafter för att arbeta längre – givet att kunskapen finns om att hela livsinkomsten och pensionsåldern påverkar pensionen. Det bygger i sin tur på att det finns information om hur stor pensionen blir om man arbetar längre. Den informationen finns inte tillgänglig på ett samlat sätt för alla grupper. Informationen är möjlig att ta fram men kräver ett större engagemang av alla inblandade för att det ska finnas en samlad information om hela pensionen. Med en stigande medellivslängd är en god och samlad information om pensionen av central betydelse för att det ska vara möjligt för individerna att förutse sin ekonomiska framtid och utifrån det kunna göra medvetna val mellan utbildning, arbete, pension och sparande samt att förstå värdet av ett längre arbetsliv. Behovet av ett längre arbetsliv hänger därför samman med tillgången till en god och samlad pensionsinformation.

Även om det inte finns en formell pensionsålder finns det flera lagreglerade åldersgränser som på olika sätt påverkar valet av utträde ur arbetslivet och tidpunkt för uttag av pension.

- Allmän ålderspension kan tidigast tas ut vid **61 år**. Pensionen beräknas utifrån förväntad återstående livslängd för åldersgruppen varför ett uttag från 61 år innebär en tydligt lägre pension än vid senare uttag.
- Garantipension kan tidigast tas ut från **65 år**. Omkring 30 procent av dem som i år tar ut pension får garantipension, i de flesta fall betalas garantipensionen ut som en utfyllnad och med ett reducerat belopp. Det är endast drygt en procent av dem som nu beviljas ålderspension som får full garantipension. Även delningstalen är knutna till när en årskull fyller 65 år.
- Rätt att kvarstå i anställning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller till **67 år** och kan inte avtalas bort. Den åldersgränsen tillhör inte pensionssystemet i sig men är en väsentlig del av pensionsreformen och för möjligheten till en rörlig pensionsålder. Gränsen ingår därför som en del av pensionsöverenskommelsen. I överenskommelsen ingår även att gränsen på sikt ska kunna höjas ytterligare.
- En ytterligare åldersgräns finns vid **55 år** – gränsen för när privat pensionssparande och viss tjänstepension kan börja att tas ut.

Den gränsen gäller i de fall avdragsrätt i skattelagstiftningen har nyttjats för de inbetalade pensionsavgifterna. Åldersgränsen tillhör inte det allmänna pensionssystemet eller pensionsöverenskommelsen men har viss betydelse för val av pensioneringstidpunkt.

Utöver dessa återfinns åldersgränsen 65 år i flera allmänna system som signalerar var gränsen mellan arbetsliv och pensionstid går. Det gäller t.ex. arbetslöshetsersättning, sjukersättning, sjukpenning, arbetsskadeliivränta och i skattesystemet. Därutöver finns samma gräns också i de kollektivavtalade tjänstepensionssystemen.

Uppdraget

För att klara den kommande demografiska påfrestningen i kombination med en antagen fortsatt stigande medellivslängd utan välfärd förluster behöver arbetslivet förlängas. Det kan ske genom tidigare inträde i arbetslivet, genom senare utträde eller med en ökad arbetsfrekvens under arbetslivet. Det är rimligt att anta att övergången från arbetsliv till pension i ökande grad kommer att ske successivt, vilket förutsätter en anpassning av arbetslivet. Fler behöver jobba längre men för vissa handlar det om möjligheten att kunna fortsätta jobba efter 67 år medan det för andra handlar om åtgärder som gör det möjligt att jobba fram till 65 år. Det finns alltså inte en metod för detta utan det handlar sannolikt om olika medel för att nå målet om en ökning av antalet arbetade timmar.

Det övergripande syftet med uppdraget kan med utgångspunkt i detta sammanfattas som att analysera hur den genomsnittliga pensionsåldern kan höjas och ta fram konkreta förslag till åtgärder för att fler ska kunna arbeta längre. I det arbetet är frågan om de åldersrelaterade gränserna kärnfrågan. Det innebär dock inte enbart en strikt fråga om åldersgränser. Eftersom det övergripande målet är fler arbetade timmar innefattar uppdraget också att analysera hinder i regler, attityder och arbetsmiljö som försvårar ett längre arbetsliv och åtgärder för att motverka sådana hinder. Som nämnts kan arbetslivet förlängas genom ett tidigare inträde på arbetsmarknaden men sådana åtgärder ingår inte i uppdraget. Inte heller innefattar uppdraget att behandla eller lämna förslag på skatteområdet när det gäller arbetsgivares pensionskostnader och pensionssparande.

En inledande analysfas

Den första delen av uppdraget är att göra en analys av de nuvarande gränserna och de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv. Denna del ska redovisas i ett delbetänkande senast den 16 januari 2012.

I denna del ingår att utifrån befintliga data och studier om den demografiska utvecklingen och det framtida behovet av arbetskraft analysera konsekvenserna för pensionssystemet vid oförändrade regler och beteendemönster. Vidare att sammanställa fakta kring nuvarande pensionsbeteenden samt attityder till pension och pensionsåldrar. I det ingår att redovisa vad som påverkar attityder och beteenden, bl.a. hos både arbetstagare och arbetsgivare. En analys ska också göras av vad den förväntade utvecklingen får för konsekvenser för kompensationsgrader och pensionsnivåer och hur det i sin tur påverkar sparande, levnadsstandard och samhällets kostnader.

I uppdraget ligger också att identifiera och analysera problem på dagens arbetsmarknad och kartlägga vilka hinder som finns för ett längre arbetsliv som leder till att människor lämnar arbetsmarknaden före 65 år och att en så stor andel inte kan eller vill arbeta efter 65 år. Sådana hinder har tidigare i helt dominerande utsträckning handlat om att krävande fysiska miljöer begränsat möjligheten att fortsätta i arbetslivet. De problemen finns fortfarande men hinder finns nu i ökad utsträckning också i den psykosociala miljön eller i arbetslivets organisation. En relevant fråga är hur arbetstider och möjligheter till deltid påverkar möjligheten till ett längre arbetsliv. Vidare att analysera vilken betydelse som tillgången till utbildning i vuxen ålder har för möjligheterna att förlänga arbetslivet.

De hinder som finns ska också analyseras ur dels ett jämställdhetsperspektiv, dvs. i vilken utsträckning och på vilket sätt de hinder som finns drabbar kvinnor respektive män och dels ett diskrimineringsperspektiv som bl.a. tar hänsyn till diskrimineringsgrunden ålder. Vidare ska de fördelningspolitiska effekterna av hindren analyseras, dvs. vilka grupper som drabbas och hur det i sin tur påverkar deras ekonomi.

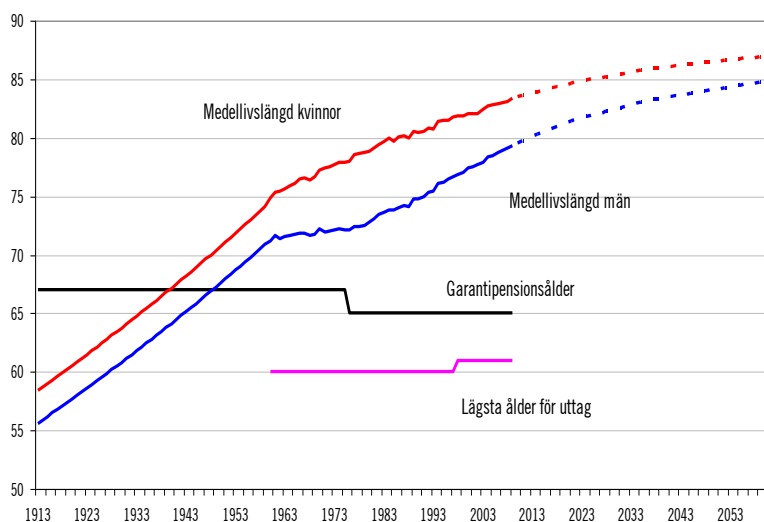
Utredaren ska analysera de hinder som finns för ett längre arbetsliv och hur ändrade åldersgränser kan påverka detta. Analysen ska även omfatta tjänstepensionernas och de privata pensionernas konstruktion och hur de bidrar till pensionsbeteenden.

De pensionsrelaterade åldersgränserna

Efter analysen ska utredaren ta fram och analysera förslag som hanterar de problem som identifierats i analysfasen.

En oförändrad faktisk pensionsålder och en ökad andel äldre är i sig inget finansiellt problem för det autonoma allmänna ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Sett ur det perspektivet kan nuvarande gränser behållas. Men stigande medellivslängd som inte matchas av ett längre arbetsliv innebär i ett avgiftsbestämt och autonomt pensionssystem allt lägre pension per månad när denna måste räcka fler år. I längden kan det bli ett problem för individerna och för samhället i form av allt fler som inte klarar sig på en egen intjänad pension. Det avgiftsbestämde pensionssystemet ger visserligen drivkrafter för att senarelägga pensionslivet men samtidigt finns ett motverkande signalvärde om pensionssystemets gränser ligger stilla. Som tidigare nämnts ställer den demografiska utvecklingen krav på ett längre arbetsliv och det är då inte rimligt med åldersgränser som ger motsatta signaler. Av diagram 3 framgår också att oförändrade pensionsgränser med tiden kommer att framstå som alltmer orimliga med en ökande medellivslängd.

Diagram 3 Utveckling av medellivslängden sedan 1913 (prognos 2010–2060) samt nivåerna för pensionssystemets pensionsåldrar



Källor: SCB och Socialdepartementet

Utredaren ska mot den bakgrunden analysera om och i så fall hur de pensionsrelaterade åldersgränserna kan justeras. Förändringar kan göras genom successiva politiska beslut eller med automatik, i det senare fallet t.ex. genom indexering eller genom i förväg definierade kriterier. Utredaren ska föreslå alternativa strategier för en långsiktig lösning av hur och när de pensionsrelaterade åldersgränserna bör höjas. En viktig del i det arbetet är att ta fram förslag till följdändringar av hur åldersgränser i socialförsäkringssystemet, skattesystemet, arbetslöshetsförsäkringen och andra angränsande system bör hanteras och vilka konsekvenser som följdändringar i de systemen leder till. I arbetet ingår att redovisa finansiering av förslagen samt att lämna de författningsförslag som krävs. Utredaren ska också visa på konsekvenser för tjänstepensionerna och övergripande analysera konsekvenserna för dessa om gränserna i det allmänna systemet höjs och även undersöka om det finns egenskaper i tjänstepensionsavtalen eller inom andra områden som kan tänkas motverka en sådan höjning. Även konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden såsom relevanta ILO-konventioner behöver här beaktas.

För denna del finns inga egentliga begränsningar för utredningen. Det är t.ex. möjligt för utredningen att även föreslå andra åtgärder eller ändringar i andra regelsystem som får likartade effekter – dvs. fler arbetade timmar per person.

Åtgärder som förbättrar arbetsmiljön

Utredaren ska analysera olika alternativ och föreslå åtgärder i arbetsmiljön som förbättrar möjligheterna till ett förlängt arbetsliv och noggrant analysera konsekvenser för individ, arbetsmarknad och samhälle. I det ingår att analysera hur åtgärderna påverkar kvinnor och män och jämställdheten mellan könen samt vilka de fördelningspolitiska effekterna blir av förslagen.

Det är det förlängda arbetslivet som är målet och arbetsmiljöåtgärder och arbetstidsregler som är redskapet. Det innebär att arbetsmiljö kan tolkas i obegränsat vid bemärkelse så länge det förbättrar möjligheterna för ett längre arbetsliv. Åtgärderna kan därmed t.ex. avse förbättringar som ökar förutsättningarna för att jobba fram till 65 år, åtgärder som gör det möjligt att jobba på heltid eller deltid flera år efter 65 år och åtgärder för att möjliggöra en anpassning av arbetsuppgifter och liknande i de högre åldrarna. Det

bör här beaktas att arbetstidsfrågor i hög grad hanteras av arbetsmarknadens parter och frågorna hanteras med hänsyn till detta.

De förbättringar som föreslås kan röra förslag till ändrad lagstiftning men utredaren kan även identifiera sådana förhållanden på arbetsmarknaden som inte direkt regleras av författning och peka på behov av åtgärder som kan leda till en förbättrad arbetsmiljö. Åtgärderna ska ta sikte på sådant som ger förbättrade möjligheter för dem som befinner sig i arbetskraften men riskerar att behöva lämna arbetsmarknaden till följd av åldersrelaterade skäl, dvs. att åldern i sig leder till att man har svårt att klara av ett fortsatt arbete. Det kan t.ex. handla om möjligheterna att påverka sina arbetstider, möjligheterna till deltid eller möjligheterna för ett lägre arbetstempo eller alternativa arbetsuppgifter. Det kan dock också handla om mer preventiva åtgärder riktade mot något yngre arbetskraft i syfte att motverka risker för senare förslitningsskador. Det ligger däremot inte i uppdraget att peka på åtgärder som exklusivt hjälper personer utanför arbetskraften att ta sig in på arbetsmarknaden men självklart kan åtgärderna gärna ha en sådan dubbel verkan.

Konsekvensbeskrivning

En väsentlig del av uppdraget är en konsekvensbeskrivning av de förslag som lämnas. Det gäller t.ex. konsekvenser på kort och lång sikt för

- Pensionssystemet
- statens budget och de offentliga finanserna
- dagens pensionärer, de som snart går i pension respektive yngre pensionssparare
- jämställdhet mellan kvinnor och män
- tjänstepensionsavtalen
- arbetsmarknadens parter och företagen
- sysselsättningen
- lönebildningen
- tillväxten
- miljön
- folkhälsan och ohälsan
- internationella överenskommelser och konventioner

Arbetsformer för utredningen

Uppdraget berör i första hand det allmänna ålderspensionssystemet och åldersgränserna i systemet. Dessa har dock stor betydelse för samhället i övrigt och förändringar får följdverkningar inom många områden. Därutöver har den del av uppdraget som berör arbetsmiljöfrågor och arbetstidsfrågor en direkt koppling till arbetsmarknaden och dess organisationer. Det är därför angeläget att arbetet sker i samråd med alla berörda organisationer och myndigheter och att utredningen har ett utåtriktat och förankrande arbets sätt.

Utredningen har särskilt stor betydelse för tjänstepensionsavtalen och för förhållanden i arbetslivet som rör arbetsmarknadens parter. Samråd med dessa organisationer är därför av särskild betydelse. En särskild referensgrupp med företrädare för de organisationerna ska därför finnas för löpande dialog och samråd. Pensionsgruppen ska vid lämpliga tillfällen informeras om utredningens arbete. Därutöver står det utredaren fritt att inrätta fler referensgrupper eller att organisera förankringsarbetet på annat sätt.

Pensionsmyndigheten ska bistå utredaren och utredaren ska i övrigt samråda med relevanta myndigheter såsom Arbetsmiljöverket.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa sin analys i en delrapport till regeringen senast den 16 januari 2012. I rapporten kan även förslag lämnas som är möjliga och lämpliga att genomföra i ett tidigt skede. Utredaren ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2013.

Utöver nämnda två rapporter får utredaren om det bedöms lämpligt på eget initiativ publicera skrifter eller rapporter i syfte att bredda kunskap och skapa debatt.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:1

Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv (2011:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 april 2011 direktiv om översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv (dir. 2011:34). Utredningen ska enligt sina direktiv i en första fas göra en analys av de nuvarande åldersgränserna och de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv. Denna del av uppdraget skulle redovisas i ett delbetänkande senast den 16 januari 2012. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 april 2013.

Omfattningen av analysfasen motiverar ytterligare utredningstid innan ett delbetänkande kan lämnas. Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 15 april 2012.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:86

Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv (S 2011:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2012

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 14 april 2011 kommittédirektiv om en översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv (dir. 2011:24). Tilläggsdirektiv om förlängd tid för uppdraget beslutades den 12 januari 2012 (dir. 2012:1). Utredningen har antagit namnet Pensionsåldersutredningen.

Utredaren får nu i uppdrag att även utreda och ta fram förslag för hur bestämmelsen i inkomstskattelagen om lägsta åldersgräns för utbetalning av ålderspension från en pensionsförsäkring bör vara utformad för att bidra till ett längre arbetsliv.

Bakgrund

I det ursprungliga uppdraget ingår även att analysera tjänstepensionernas och de privata pensionernas konstruktion och hur de bidrar till pensioneringsbeteenden.

Utredaren har i delbetänkandet från den 18 april 2012 (SOU 2012:28) visat att tjänstepension utgör ett viktigt komplement till den allmänna pensionen som höjer den ekonomiska standarden för pensionärer. Ungefär en femtedel av låg- och medianinkomsttagarnas pensionsinkomster och cirka hälften av höginkomsttagarnas kommer från tjänstepensionen.

I delbetänkandet visar utredaren även att många äldre lämnar arbetslivet före 65 år genom att ta ut tjänstepension. Utredningens granskning visar att flera av tjänstepensionsavtalen ger villkor som möjliggör ett tidigt utträde från arbetslivet. Bland annat finns möjlighet att ta ut tjänstepensionen under en kortare tid än livsvarigt, och då som kortast under en 5-årig period. Analyserna visar att det finns ekonomiska incitament för arbetsgivaren att erbjuda lösningar för förtida uttag av tjänstepensionen. Den tidigaste åldern för uttag av tjänstepension är 55 år i flera av avtalen, vilket tillsammans med det ovan nämnda kan motverka ett längre arbetsliv.

Skatteregler för tjänstepension

Arbetsgivarens kostnader för att säkerställa pension till de anställda är avdragsgilla under vissa förutsättningar som regleras i 28 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL. Skattemässigt finns det fyra olika sätt att trygga en pensionsutfästelse:

- överföring till pensionsstiftelse enligt tryggandelagen,
- avsättning enligt samma lag i balansräkning i förening med t.ex. kreditförsäkring,
- betalning av premie för pensionsförsäkring, eller
- överföring till ett utländskt tjänstepensionsinstitut som likställs med en sådan pensionsstiftelse som avses i tryggandelagen.

Avdragsrätten förutsätter att avsättningarna görs i någon av de angivna tryggandeformerna och att avsättningarna har ett pensioneringssyfte. För att säkerställa pensioneringssyftet finns en rad kvalitativa och kvantitativa villkor i inkomstskattelagen som ska vara uppfyllda. De kvalitativa kraven anger vissa villkor för pensionsutfästelsen och de kvantitativa kraven innebär beloppsramar för avdraget. En arbetsgivares utgifter för att trygga pension genom någon av de angivna tryggandeformerna ska inte tas upp till beskattning hos arbetstagaren.

De kvalitativa och kvantitativa villkoren finns i 58 kap. IL som handlar om bl.a. pensionsförsäkringar. Villkoren blir i praktiken tillämpliga för alla de skattemässigt godkända tryggandeformerna för arbetsgivarens pensionsutfästelser till anställda eftersom villkoren

måste vara uppfyllda för att arbetsgivaren ska kunna dra av kostnaden för utfästelsen. Villkoren gäller också för privata pensionsförsäkringar.

Bland de kvalitativa villkoren finns en bestämmelse som anger att pension inte får betalas ut tidigare än vid 55 års ålder och att utbetalningarna måste ske under minst fem år. Villkoret om 55 år som lägsta ålder för utbetalning förklarar varför många tjänstepensionsavtal också har 55 år som lägsta ålder för uttag av pension.

Det tillkommande uppdraget

Regeringen anser att det är rimligt att anta att tjänstepensionernas påverkan på den enskildes pensionsbeslut inte är obetydlig. Utredaren ska därför utreda och ta fram förslag för hur villkoren om lägsta ålder för uttag av ålderspension i 58 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) bör vara utformat för att bidra till ett längre arbetsliv.

Syftet med uppdraget är att få en sammantagen strategi för alla pensionsrelaterade åldersgränser.

Det tillkommande uppdraget ska redovisas tillsammans med huvuduppdraget senast den 1 april 2013. Redovisningen ska visa på vad som är möjligt och lämpligt och visa på hur en justering av regleringen skulle kunna vara utformad.

(Socialdepartementet)

Förteckning över deltagare i referensgruppen, förordnade experter, utredningens publikationer m.m.

Förordnade experter

Linnéa Blommé, departementssekreterare,
Arbetsmarknadsdepartementet
Gudrun Ehnsson, enhetschef, Pensionsmyndigheten
Johanna Gokall, rättssakkunnig, Finansdepartementet
Helena Johnsson, kansliråd, Finansdepartementet
Elisabeth Lane, ämnesråd, Socialdepartementet
Anders Lidsle, verksamhetsutvecklare, Försäkringskassan
Jonas Malmberg, ordförande, Arbetsdomstolen
Maria Norberg, verksjurist, Försäkringskassan
Hans Olsson, analytiker, Pensionsmyndigheten
Stefan Oscarson, ämnesråd, Socialdepartementet
Olle Rosén, departementssekreterare, Finansdepartementet
Kristian Seth, kansliråd, Finansdepartementet
Ywonne Strempl, avdelningschef, Arbetsmiljöverket
Magnus Svartengren, överläkare, Arbetsmiljöverket
Eva Vingård, professor, Uppsala universitet
Arvid Wallgren, ämnesråd, Finansdepartementet
Marie Åkhagen kansliråd, Arbetsmarknadsdepartementet

Referensgruppen

Åsa Krook, förhandlare, Arbetsgivarverket
Robert Cloarec, senior adviser, Arbetsgivarverket
Matilda Nyström Arnek, förhandlare, Arbetsgivarverket
Roger Vilhelmsson, chefsekonom, Arbetsgivarverket
Christina Järnstedt, ombudsman, LO
Renée Andersson, utredare, LO
Åsa Forsberg, förhandlare, OFR
Hans Norin, förhandlare, OFR
Gunilla Dahmm, ombudsman, PTK
Ann Lundberg Andersson, ombudsman, PTK
Ossian Wennström, ombudsman/utredare, Saco
Helena Larsson, jurist, Saco
Hans Gidhagen, förhandlare, Svenskt Näringsliv
Lars Gellner, arbetsrättsexpert, Svenskt Näringsliv
Ingvar Backle, förhandlare, Svenskt Näringsliv
Niclas Lindahl, förhandlare, SKL
Pia Gellerstedt, handläggare, SKL
Åsa Forssell, utredare, TCO
Jana Fromm, utredare, TCO
Lena Orpana, utredare och statistiker, TCO

Expertpanelen

Stefan Ackerby, bitr. avdelningschef, SKL

Lennart Flood, professor, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs Universitet (dessutom utredningens vetenskapliga rådgivare)

Anders Forslund, bitr. chef, professor, IFAU

Daniel Hallberg, chef för effektivitetsgranskning och utvärdering, Inspektionen för socialförsäkringen

Laura Hartman, avdelningschef, Försäkringskassan

Anna Hedborg, f.d. generaldirektör och statsråd (dessutom rådgivare till utredningen och ordförande i referensgruppen)

Christer Hogstedt, prof em, forskare vid IMM, Karolinska Institutet

Irene Jensen, professor, Karolinska Institutet

Boo Johansson, professor, Göteborgs universitet

Åsa-Pia Järliden Bergström, LO-ekonom

Anders Klevmarcken, professor emeritus, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet

Mårten Lagergren, docent, Äldrecentrum och SNACK

Thomas Lindh, professor, Institutet för framtidsstudier (1952-2013)

Jonas Malmberg, ordförande, Arbetsdomstolen

Oskar Nordström Skans, docent IFAU och projektledare för senaste Långtidsutredningen

Lena Lundkvist, demograf, SCB

Örjan Hemström, demograf, SCB

Hans Olsson, analytiker, Pensionsmyndigheten

Mårten Palme, professor, nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Ole Settergren, avdelningschef, Pensionsmyndigheten

Gabriella Sjögren Lindquist, docent i nationalekonomi, stf. föreståndare, Institutet för social forskning, Stockholms universitet

Ywonne Strempl, avdelningschef, Arbetsmiljöverket

Magnus Svartengren, överläkare, Arbetsmiljöverket

Ingemar Svensson, fil.lic. analytiker, Pensionsmyndigheten
Kjell Torén, professor, Göteborgs universitet
Michael Tåhlin, professor, Institutet för social forskning,
Stockholms universitet
Eskil Wadensjö, professor, Institutet för social forskning,
Stockholms universitet
Eva Vingård, professor, Uppsala Universitet
Pehr Östberg, chef Produkt och parter, Alecta

Analytiker och specialister vid myndigheter och departement

Marcela Cohen Birman, utredare, Inspektionen för
socialförsäkringen
Gudrun Ehnsson, enhetschef, Pensionsmyndigheten
Tommy Lowen, analytiker, Pensionsmyndigheten
Kristoffer Lundberg departementssekreterare, Socialdepartementet
Danne Mikula, analytiker, Pensionsmyndigheten
Tomas Pettersson, departementssekreterare, Socialdepartementet
Elisa Beroni, departementssekreterare, Socialdepartementet
Magnus Sjöström, departementssekreterare, Socialdepartementet
Olle Sundberg, ämnesråd, Finansdepartementet
Patric Tirmén, statistiker, Försäkringskassan
Sara Örnhall Ljungh, departementssekreterare, Socialdepartementet
Magnus Falk, omvärldsanalytiker, Arbetsmiljöverket
Börje Bengtsson, statistiker, Arbetsmiljöverket
Anna Hessel, departementssekreterare, Finansdepartementet
Klas Lindström, statistiker, SCB
Henrik von Hofsten, statistiker, SCB
Linda Norman Torvang, departementsråd, Utbildningsdepartementet
Peter Edman, kansliråd, Utbildningsdepartementet
Mary-Anne Carlsson, rättslig expert, Skatteverket
Ulrika Bertilsson, utredare, Diskrimineringsombudsmannen

Utredningens publikationer

Delbetänkande

SOU 2012:28 *Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre*

Rapporter

Hans Olsson *Högre pensionsålder – motiv för och emot*

Boo Johansson *Kognitiv hälsa och funktion under åldrandet*

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

Eva Vingård, Christer Hogstedt *Vad vet vi om arbete, hälsa och ålder – en kunskapsöversikt*

Jonas Malmberg *Anställningsskyddet och pensionsåldern*

Anna Hessel, Daniel Hallberg, Marcela Cohen Birman *Tjänstepensioner och utträde från arbetslivet*

Kristoffer Lundberg, Tomas Pettersson, Olle Sundberg *Pensionärernas ekonomiska situation*

Ole Settergren *Pensioner i andra länder – några erfarenheter*

Gabriella Sjögren Lindquist *Sjukersättning och yrke*

Gunnar Wetterberg *Åldern sitter i huvudet*

Gabriella Sjögren Lindquist *Om effekter på arbetsutbud och pensionering av förändringar av pensionsåldern – en forskningsöversikt*

Juhani Ilmarinen *An essay on longer working life*

Anna Hedborg, Ola Pettersson *Arbetslinjen efter 65*

Anders Forslund, Oskar Nordström Skans *Kan man pensionera bort ungdomsarbetslösheten?* (under utgivning)

Michael Tåhlin *Arbetslivskarriärer och utträde från arbetsmarknaden* (under utgivning)

Gabriella Sjögren Lindquist *Deltid och längre arbetsliv* (under utgivning)

Gabriella Sjögren Lindquist *Åldersgränser i till pensionssystemet kringliggande system* (under utgivning)

Klas Lindström, Henrik von Hofsten *Effekter av att förlänga arbetslivet med ett år* (under utgivning)

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga.
[8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för
att förebygga och begränsa följderna av
allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och
försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och
miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst +
Daisy. [25]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och
utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser.
[6]
Riksbankens finansiella oberoende och
balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig
upphandling. [12]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och
kommun. [13]

För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning.
[15]

Kommunal vuxenutbildning på
grundläggande nivå – en översyn för ökad
individanpassning och effektivitet. [20]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]