

Kommittédirektiv



Översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv

Dir.
2011:34

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

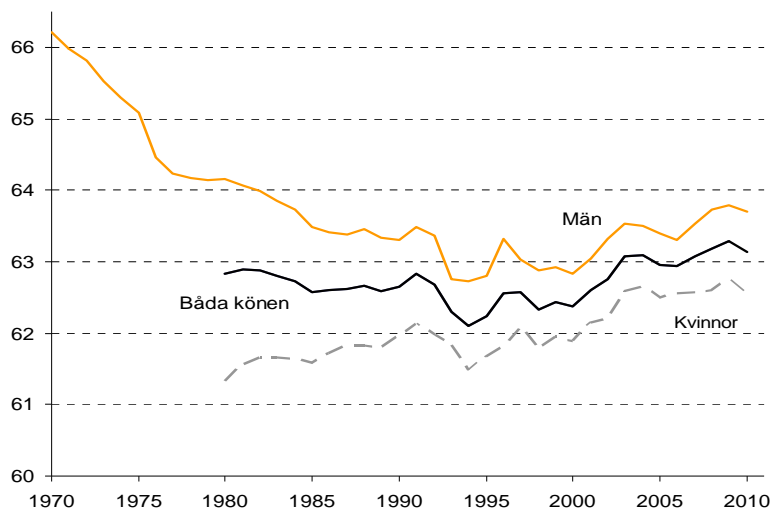
Medellivslängden stiger successivt i Sverige. Ökningstakten är något högre än vad som tidigare prognostiserats, vilket i grunden är en framgång och något positivt. År 2010 var den återstående beräknade medellivslängden, för dem som uppnått 65 års ålder, 21,05 år för kvinnor och 18,21 år för män. Det 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)

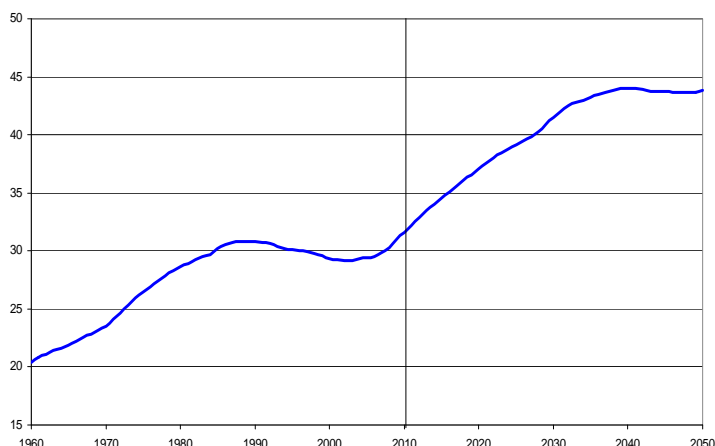


Källa: Pensionsmyndigheten

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 pensionsystemet 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 pen-

sionstid går. Det gäller t.ex. arbetslöshetsersättning, sjukersättning, sjukpenning, arbetsskadeföränta 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.

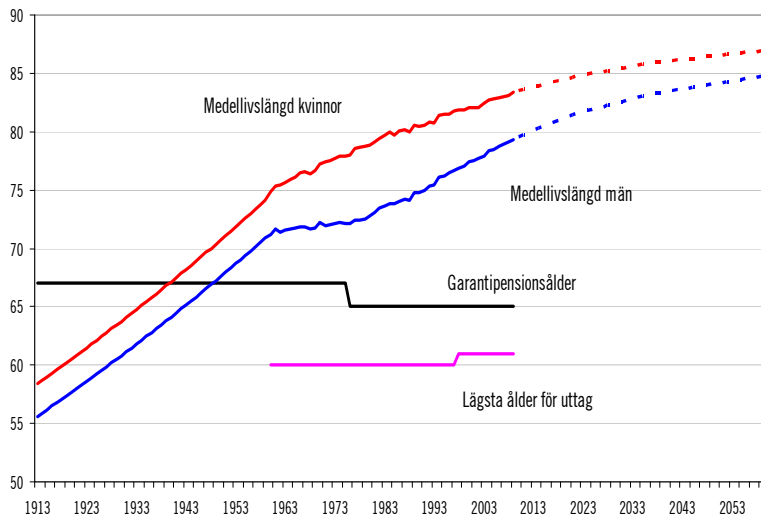
Utredaren ska analysera de hinder som finns för ett längre arbetsliv och hur ändrade åldersgränser kan påverka detta. Analysen ska även omfatta tjänstepensionernas och de privata pensionernas konstruktion och hur de bidrar till pensionsbeteenden.

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 hel- 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 alter-

nativa 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 be-

rörda organisationer och myndigheter och att utredningen har ett utåtriktat och förankrande arbetssätt.

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)