

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2)

(S2019/00497/SF)

Försäkringskassan begränsar yttrandet till de delar som berör vår verksamhet.

Sammanfattning

Försäkringskassan tillstyrker i huvudsak förslagen i promemorian, men vill understryka att det kommer innebära ökade administrativa kostnader för myndigheten. Enligt våra kalkyler uppskattas handläggningskostnaderna öka med 75 miljoner kronor årligen från och med 2023, främst inom administrationen av sjukpenning. Därtill kommer kostnader för IT-utveckling, utbildnings- och kommunikationsinsatser. Även försäkringsutgifterna kommer öka eftersom tiden det blir möjligt att uppbära vissa förmåner förlängs. Försäkringskassan instämmer i de uppskattningar som presenteras i promemorian som berör förändringarna som börjar gälla från och med 2020. Likt promemorian avvaktar Försäkringskassan med att kommentera hur mycket utgifterna förväntas öka av förändringarna som träder i kraft första gången 2023 tills översynen av åldersgränserna i skattesystemet är presenterad.

Försäkringskassan anser att promemorian på det stora hela fångar de konsekvenser av förslagen som går att identifiera. Vi har dock valt att fördjupa oss i några aspekter som berör Försäkringskassans förmåner och de försäkrade:

- En höjning av lägsta åldern för när inkomstrelaterad pension kan tas ut innebär att det utflöde som idag sker från sjukpenning till ålderspension före 65 år kommer förskjutas, vilket innebär ökade utgifter och kostnader i termer av fler ärenden (5.2.1).
- Anpassning av försäkringstid berör även sjukersättning i form av garantiersättning (5.3.3).
- Försäkringskassan efterfrågar ett förtydligande kring om personer som uppfyller både förvärvsvillkoret och villkoren för sjukersättning kommer kunna välja ersättning (5.4.3).
- För arbetsskadeliivränta förväntas utgifter och administrationskostnader öka något redan från 2020 eftersom förlängd arbetsskadeliivränta påverkas av förändringen av LAS-åldern (5.6).
- Personer som har möjlighet att få sin försörjning från transfereringar såsom sjukpenning eller sjukersättning ett år till får högre bruttoinkomst och ökad pension. För personer som bedöms ha viss arbetsförmåga och därmed inte har rätt till ersättning kan dock kravet på omställning så nära pensionsåldern innebära att man istället tar ut ålderspension tidigare än vad man hade gjort annars, vilket då skulle betyda att de får lägre pension (6.1.3).

- Eftersom kvinnor utgör en större andel av 64-åringarna som uppbär förmåner från sjukförsäkringen och en större andel av dem som har låga pensioner skulle höjd pensionsålder kunna innebära att kvinnor i högre utsträckning hör till gruppen som tar ut ålderspension tidigare istället för att gå in i omställning och därmed får lägre pension (6.5).

5.1 Riktålder för pension

Försäkringskassan har inga synpunkter på förslaget att införa åldersbegreppet *riktålder för pension* eller på hur det är konstruerat. Att nya åldersgränser träder i kraft sex år efter beräkandet av ny åldersgräns innebär att Försäkringskassan kan anpassa sin verksamhet med god framförhållning. Däremot innebär den kontinuerliga höjningen av de riktåldersanknutna åldersgränserna att Försäkringskassans administrationskostnader som kan härledas till detta kan komma att öka då varje höjning av åldersgränsen kommer medföra att antalet ärenden ökar inom flera av de förmåner som Försäkringskassan administrerar.

Utöver ökade kostnader för administrationen av fler ärenden, kan höjningarna också innebära krav på IT-utveckling för att hantera förändrade åldersgränser. Troligtvis går det att konstruera för att kunna anpassa systemen till kontinuerligt höjda åldersgränser med mindre utvecklingsinsatser och därmed lägre kostnadsökning, men att det krävs en större insats initialt. Varje höjning av åldersgränserna betyder också att Försäkringskassans informationsmaterial och instruktioner till handläggningen måste uppdateras.

Höjda åldersgränser innebär även ökade utgifter för berörda förmåner då den möjliga förmånstiden förlängs.

Slutligen instämmer Försäkringskassan i behovet av särreglering för vissa åldersgrupper när anknutna åldersgränser ändras.

5.2.1 Åldersgränsen för när inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas höjs och knyts till riktåldern

Försäkringskassan har inga synpunkter på att även åldersgränserna för när inkomstgrundad ålderspension kan lämnas ska höjas och knytas till riktåldern. Förskjutningen av tidpunkten för när personer tidigast kan börja ta ut ålderspension kan dock innebära kostnads- och utgiftsökningar för vissa av de förmåner som Försäkringskassan administrerar; framförallt sjukpenning. Idag finns ett utflöde från sjukpenning till ålderspension före 65 års ålder. Uppskattningsvis rör det sig om drygt 2 000 personer som årligen går över till ålderspension före 65 års ålder (motsvarande för 61-åringar specifikt är drygt 500 individer).¹ En höjning av lägsta åldern för när det är möjligt att ta ut ålderspension skulle därmed skjuta detta utflöde framåt i tiden. Det innebär att personer kan komma att stanna kvar längre i sjukförsäkringen, vilket i sin tur medför både ökade utgifter och fler ärenden att hantera. Det första steget av denna höjning föreslås träda i kraft 2020, vilket Försäkringskassan bedömer kommer ha en något ökande effekt på både administrationskostnader och försäkringsutgifter.

¹ Källa: Egna beräkningar utifrån MiDAS och Socialförsäkringsrapport 2018:8

5.3.3 Försäkringstid för rätt till garantipension

I skrivelsen föreslås att en anpassning av åldersgränserna för försäkringstid för rätt till garantipension bör utredas separat. Försäkringskassan vill härmed endast uppmärksamma att dessa åldersgränser även påverkar vissa förmåner som vi administrerar. Precis som för garantipension så kan försäkringstid som grund för rätt till sjukersättning i form av garantiersättning endast tillgodoräknas från 16 års ålder fram till 64 år.

5.4.3 Påverkan på andra förmåner vid beviljandet av garantipension med stöd av undantagsregeln

Försäkringskassan instämmer i att uppdelningen mellan vissa förmåner som lämnas före och efter pension ska bestå. De förmåner som berörs som administreras av Försäkringskassan är sjukersättning och arbetsskadelivränta. Försäkringskassan instämmer även i att det undantag som idag gäller för förlängd arbetsskadelivränta anpassas efter riktåldern.

Promemorian är tydlig i att personer som får garantipension med stöd av undantagsregeln inte samtidigt ska kunna få sjukersättning. Däremot så efterfrågar Försäkringskassan ett förtydligande kring om personer som uppfyller både förvärvsvillkoret (under 5.4.1 i promemorian) och villkoren för sjukersättning kommer kunna välja ersättning. Försäkringskassan tolkar skrivningarna i promemorian som att en förutsättning för att kunna få garantipension från 65 års ålder är att personen inte samtidigt har rätt till sjukersättning, vilket skulle innebära att personen inte kan välja ersättning.

5.5 Anpassning av åldersgränser i angränsande socialförsäkringssystem

Försäkringskassan har inga synpunkter på de åldersgränser som föreslås knyts till riktåldern för pension och att de ändras automatiskt vid nämnda intervall. Försäkringskassan har heller inga synpunkter på att all anknytning bör ske vid en och samma tidpunkt, även om det rent administrativt kan innebära en större belastning vid införandet. Ett samtida införande skapar dock mer tydlighet både för dem som administrerar försäkringen och för de försäkrade och är därför att föredra.

5.5.1 Sjukförsäkring

Försäkringskassan tillstyrker förslaget att de pensionsrelaterade åldersgränserna för berörda förmåner inom sjukförsäkringen anpassas till förslagen för höjd pensionsålder. Om pensionsåldern höjs måste även åldersgränserna i sjukförsäkringen, och i för den relevanta förordningar (t.ex. SGI-skydd), anpassas därefter.

Apropå att åldersgränsen för sjuk- och smittbärappenning efter 70 år endast höjs med ett år och inte knyts till riktåldern så vill Försäkringskassan uppmärksamma att det på lång sikt innebär att riktåldern och den högsta åldersgränsen för sjukpenning kommer att konvergera. Om utvecklingen med ökad förväntad livslängd och fler år med god hälsa fortsätter kan fler välja att förvärvsarbeta högre upp i åldrarna, det vill säga även efter uppnådd pensionsålder. Om riktåldern och den högsta åldersgränsen för sjukpenning så småningom hamnar på samma nivå innebär det att det kommer finnas förvärvsarbetande personer som inte är försäkrade.

5.5.3 Särskilda förmåner vid funktionshinder

Försäkringskassan instämmer i förslaget att rätten till merkostnadsersättning, assistansersättning, bilstöd och bidrag till arbetshjälpmedel anpassas till de föreslagna förändringarna av åldersgränserna. Försäkringskassan delar även bedömningen att reglerna för handikappersättning inte behöver anpassas.

5.6 Arbetsskadelivränta

Försäkringskassan instämmer i att åldersgränserna för arbetsskadelivränta ska anpassas både till höjningarna av åldersgränserna för rätten att kvarstå i anställning och pensionsåldern. För de flesta förmåner som Försäkringskassan administrerar innebär förslagen i skrivelsen inte någon förändring förrän 2023. För arbetsskadelivränta börjar dock den första förändringen gälla redan 2020. Både Försäkringskassans administrationskostnader och försäkringsutgifterna ökar sannolikt i samband med detta till följd av minskat utflöde och något ökat inflöde, även om störst påverkan inträffar inför 2023.

5.7.3 Insatser för nyanlända

Försäkringskassan instämmer i att åldersgränserna för etableringsinsatser och samhällsorientering för vissa nyanlända ska anpassas till de föreslagna höjningarna av åldersgränserna i pensionssystemet. Eftersom Försäkringskassan handlägger och beslutar om vissa av dessa ersättningar (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning samt tilläggsersättningar) innebär höjda åldersgränser att antalet ärenden kan komma att öka, vilket leder till att administrationskostnaderna förväntas öka något. Eftersom förmånstiden förlängs förväntas även försäkringsutgifterna öka.

5.8.2 Socialförsäkringsbalken

Försäkringskassan har inga synpunkter på ikraftträdandet av förändringarna i socialförsäkringsbalken. Förslaget kommer fortsatt innebära att Försäkringskassan kan följa rådande beslutsordning för vissa förmåner, där beslut fattas månaden innan ersättningen betalas ut. Försäkringskassan instämmer även i de förslag till övergångsbestämmelser som föreslås för personer som uppnår respektive åldersgräns före lagens ikraftträdande.

5.8.3 Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Försäkringskassan har inga synpunkter på ikraftträdandet av förändringarna i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Försäkringskassan instämmer även i förslagen till övergångsbestämmelser för dem som uppnår respektive åldersgräns före lagens ikraftträdande.

6.1.3 Effekter av återstående förändringar av åldersgränserna 2023 och 2026

Försäkringskassan delar uppfattningen att personer som i huvudsak har sin försörjning från transfereringar så som sjukpenning och sjukersättning sannolikt kommer välja att vänta med uttag av inkomstpension om möjlighet skapas att få behålla transfereringarna ett år till. Försäkringskassan instämmer även i att det innebär en ökad bruttoinkomst och ökad pension för individen om den till exempel får sjukpenning ytterligare ett år istället för att gå över till ålderspension. Detta

förutsätter dock att de uppfyller villkoren för att beviljas ersättning. För personer som lider av ohälsa, men bedöms ha viss arbetsförmåga, kan kravet på omställning så nära pensionsåldern innebära att man istället börjar ta ut ålderspension. För dessa personer skulle höjd pensionsålder kunna innebära lägre pension.

6.2 Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor

Försäkringskassan instämmer i uppskattningen av utgiftsökningen inom sjukpenning år 2021 som förs fram i skrivelsen. Utöver sjukpenning förväntas även utgifterna för arbetskadeliivränta öka något av den förändring som träder i kraft 2020 då den sannolikt innebär ett något lägre utflöde och något ökat inflöde.

6.2.3 Effekter av förslagen som träder i kraft 2023 och 2026

Försäkringskassan instämmer i beskrivningen av riktningen på de ekonomiska konsekvenserna för offentlig sektor 2023 och 2026. I skrivelsen poängteras att mer detaljerade beräkningar för dessa förändringar kommer lämnas i samband med översynen av åldersgränserna i skattesystemet. I avvaktan på denna översyn lämnar Försäkringskassan inga egna beräkningar för förväntade utgiftsökningar inom berörda förmåner i detta remissvar.

6.5 Konsekvenser för jämställdhet

Försäkringskassan instämmer i att det är fler kvinnor än män som påverkas i positiv riktning av höjd pensionsålder sett till dem som uppbär sjukpenning eller sjukersättning eftersom de utgör en större andel av 64-åringarna som försörjs av förmåner inom sjukförsäkringen. Men kvinnor utgör också en större andel av dem med låga inkomster och som därmed får lägre pension. De är även i högre utsträckning beroende av garantipension, som med höjd pensionsålder inte kommer kunna tas ut förrän vid 66 år (från 2023). Det skulle kunna innebära att kvinnor i högre utsträckning tillhör dem som tar ut inkomstgrundad pension tidigare istället för att gå in i omställning och som därmed får lägre pension (se resonemanget ovan under 6.1.3).

6.7.2 Försäkringskassan

Precis som uppges i skrivelsen kommer anknytningen till riktåldern innebära att antal ärenden ökar i flertalet förmåner. Enligt Försäkringskassans kalkyler skulle det innebära en ökad kostnad för handläggningen på 75 miljoner kronor årligen från och med 2023. Den största delen av den beräknade kostnadsökningen härleds till administrationen av sjukpenning. Därtill kommer, som också påtalas i promemorian, kostnader för IT-utveckling, utbildningsinsatser för handläggare och generella kommunikationsinsatser (både internt och externt).

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Maria Hemström-Hemmingsson i närvaro av avdelningschef Marie Axelsson, avdelningschef Gabriella Bremberg, avdelningschef Per Eleblad, verksamhetsområdeschef Marcus Nordlund, avdelningschef Sture Hjalmarsson, avdelningschef Leif Höök, avdelningschef Mikael Westberg, avdelningschef Stefan

Olowsson, avdelningschef Lena Sandh, avdelningschef Alexandra Wallin och analytiker Sofia Bill, den senare som föredragande.

Maria Hemström-Hemmingsson

Sofia Bill