

Till Socialdepartementet

Remissvar S2013/2830/SF Åtgärder för ett längre arbetsliv SOU 2013:25

I Pensionsåldersutredningen slutbetänkande – Åtgärder för ett längre arbetsliv SOU 2013:25 - föreslås ett brett paket av åtgärder för att skapa förutsättningar och incitament till en höjd faktisk utträdesålder från arbetsmarknaden. Utredningen menar att trots ökad medellivslängd, pensionsreformen på 90-talet, generösa skatteregler och stora informationssatsningar har effekterna på arbetad tid bland äldre och på utträdesåldern från arbetslivet varit blygsamma.

Utredningen föreslår att ett nytt begrepp införs – *riktålder* för pension – som ett tydligt ickevals-alternativ för pensionering. Riktåldern föreslås följa medellivslängden utifrån en fastställd beräkningsmodell och kopplas till förmåner i socialförsäkringsbalken. Vidare föreslår utredningen att övriga pensionsrelaterade åldersgränser anpassas till riktåldern som åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning enligt anställningsskyddslagen (LAS-åldern), tidigast uttag av ålderspension, uttag av garantipension samt tidigast uttag av avtalspension och privata pensioner. Även andra relevanta åldersgränser i socialförsäkringssystemet ska följa riktåldern. Förslaget innebär bl. a att:

- 2015 höjs åldergränsen för tidigast uttag av inkomstpension från 61 till 62 år
- 2016 höjs LAS-åldern från 67 till 69 år
- 2017 höjs åldergränsen för tidigast uttag av avtalspension från 55 till 62 år
- 2019 börjar riktåldern tillämpas och beräknas då uppgå till 66 år
- 2019 höjs åldergränsen för uttag av garantipension från 65 till 66 år

För att stärka äldres förutsättningar och resurser för att kunna arbeta längre föreslår utredningen ett stort antal åtgärder inom ett flertal områden. De omfattar bl. a:

- Satsningar på arbetsmiljöområdet som förstärkta resurser till Arbetsmiljöverket och utökade resurser för forskning, utvärdering och interventionsstudier.
- Åtgärder för ökade möjligheter för äldre att uppgradera sin kompetens bl. a. genom förbättrad finansiering och ökat utbud av studier.
- Incitament för garantipensionärer att arbeta längre.
- Åtgärder för att minska åldersdiskriminering.
- Utökade informationssatsningar.

Tiina Kangasniemi
Samhällspolitiska
avdelningen
08-613 48 00
tiina.kangasniemi@saco.se

Sveriges akademikers
centralorganisation
Box 2206
103 15 Stockholm
Besök: Lilla Nygatan 14
Tel växel: 08-613 48 00
Fax: 08-24 77 01
E-post: kansli@saco.se
www.saco.se

Vidare föreslår utredningen att trepartssamtal med arbetsmarknadens huvudorganisationer inleds. Samtalen bör, enligt utredningen, omfatta hur avtal och lagstiftning rörande tjänstepensioner kan utvecklas för att bidra till ett längre arbetsliv samt hur avtal och lagstiftning kan ge äldre ökade möjligheter till flexibla arbetstider.

Sacos generella synpunkter

Saco delar utredningens uppfattning att åtgärder och insatser för ett längre arbetsliv är viktigt och nödvändigt för såväl individen som för samhället i stort. En betydande frihet att själv kunna välja tidpunkt för när man vill lämna arbetslivet och gå i pension är och bör förbli en central komponent i det svenska pensionssystemet. I takt med att vi i genomsnitt lever längre och blir friskare är det många som vill och kan stanna kvar längre på arbetsmarknaden men som hindras av regelsystem och rådande normer och värderingar. Samtidigt kvarstår betydande arbetsmiljöproblem som försvårar eller omöjliggör för många att arbeta hela arbetslivet ut.

För att kunna säkerställa framtida pensionsnivåer och finansiering av välfärden krävs att allt fler arbetar längre och senarelägger utträdet från arbetsmarknaden. Det faktum att vi idag lever längre men bara marginellt jobbar längre är inte hållbart och riskerar pensionssystemets legitimitet. Att flertalet äldre som kan och vill förlänga arbetslivet alltjämt lämnar vid 65 innebär att det finns en stor kompetensreserv som är outnyttjad. Det är hög tid att ta död på myten att äldre måste ge plats för yngre på arbetsmarknaden.

Mot denna bakgrund menar Saco att en successiv höjning av den faktiska pensionsåldern är såväl logisk som nödvändig. Saco delar också utredningens uppfattning att det krävs ett brett spektrum av åtgärder för att åstadkomma detta. Det handlar såväl om att ta bort formella hinder i regelsystem och avtal, förändra normer och värderingar som att skapa möjligheter och förutsättningar för allt fler att arbeta högre upp i åldrarna. Utredningens förslag kan dock slå olika för kvinnor och män. Det är viktigt att könsperspektivet för respektive förslag belyses i det fortsatta arbetet.

För att åstadkomma ett hållbart arbetsliv är det också helt nödvändigt att förbättra arbetsmiljöarbetet. Idag har stora grupper svårt att arbeta fram till 65 år, ofta på grund av fysisk eller psykisk ohälsa orsakad av arbetet. Om den pensionsreform som utredningen föreslagit ska lyckas, måste satsningar göras på arbetsmiljön.

Saco ställer sig principiellt positiv till utredningens förslag, som t.ex. att begreppet riktålder införs i lagstiftningen, men är negativ till lagförslag

som innebär ingrepp i parternas avtalsfrihet. Ett exempel på detta är förslagen angående tjänstepensioner.

Saco delar utredningens uppfattning att de kollektivavtalade regelverken för tjänstepension, sjukdom, olycksfall m.m. för utträden och pensioneringar kan vara minst lika styrande som reglerna i det allmänna pensionssystemet och övriga socialförsäkringar. Saco konstaterar därför att om ambitionen om ett längre arbetsliv ska bli möjlig så har arbetsmarknadens parter en viktig roll framöver.

Eftersom huvuddelen av de kollektivavtalade regelverken är konstruerade för att komplettera de allmänna försäkringssystemen följer att ändrad lagstiftning också innebär ändrade förutsättningar för kollektivavtalen. Genomförs de lagändringar som utredningen föreslår, kommer arbetsmarknadens parter med nödvändighet vara tvungna att sätta sig vid förhandlingsbordet och anpassa en lång rad avtal.

Saco vill här uppmana regeringen att tro på parternas förmåga. Viktigt är även att regeringen är försiktig med att ge uttryck för förväntningar om *hur* arbetsmarknadens parter ska gå till väga. Denna uppmaning gäller såväl det statliga avtalsområdet som övriga arbetsmarknaden. Inblandning kan snarare riskera att försvåra partsarbetet än göra det enklare. Saco motsätter sig därför utredningens uppmaning till regeringen att verka för att de statliga avtalsparterna ska gå före. Saco uppmanar regeringen att i stället överlåta till parterna att ta ansvar för att anpassa de kollektivavtalade regelverken inom arbetslivet så att de på sikt är i samklang med den förändrade lagstiftningen. Ett oförsiktigt agerande kan riskera att undergräva förtroendet för samt rucka balansen i den svenska modellen.

Sacos synpunkter mer i detalj

Vad gäller de konkreta förslagen från utredningen har Saco följande synpunkter.

Riktålder

Saco delar utredningens uppfattning att en etablering av begreppet och en tydlig koppling till medellivslängden kan väntas ha en önskvärd inverkan på normen för vad som allmänt uppfattas som rimlig pensionsålder. Saco kan även se de fördelar som utredningen framhåller med en "automatisk" anpassning av riktåldern och de relaterade lagstiftade åldergränserna. Samtidigt vill Saco peka på risken att ett sådant system kan framstå som komplicerat och oförutsägbart för gemene man jämfört med om förändringarna av riktåldern fastställs på förhand av Riksdagen.

I likhet med utredningen anser Saco att åldersgränser i närliggande system som socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringen också bör kopplas till riktåldern. Utredningen har överlämnat många av dessa frågor till Socialförsäkringsutredningen. Att detta ryms inom Socialförsäkringsutredningens uppdrag är helt klart. Saco vill dock framhålla att ändringarna i de systemen måste synkroniseras med de ändringar som nu föreslås av utredningen. Om det blir en eftersläpning kan många hamna i kläm.

LAS-åldern

Saco tillstyrker också förslagen till ändringar i LAS som innebär att rätten att arbeta kvar höjs till 69 år och att arbetsgivaren har möjlighet att avsluta anställningen genom skriftligt besked från och med att arbetstagaren fyller 69 år. Det är viktigt att försöka komma ifrån det närmast automatiska förfarandet att avsluta anställningen vid en viss ålder, som många arbetsgivare nu tillämpar. Förhoppningsvis blir fler arbetsgivare mer benägna att låta arbetstagaren arbeta kvar efter 69 år om de får en möjlighet att avsluta anställningsförhållandet, inte bara vid 69-årsdagen, utan även senare genom skriftligt besked. För arbetstagaren kan det också vara ett värdigare slut på arbetslivet att få ett skriftligt besked om att anställningen upphör, i stället för påståenden om att det finns saklig grund för uppsägning för att arbetstagaren inte längre kan sköta sitt arbete.

En detalj i sammanhanget är att det nuvarande tredje stycket i 33 § har fallit bort i utredningens lagförslag, vilket säkert är ett rent misstag.

Ändringarna i inkomstskattelagen

Saco vill varna för att lagregleringar som upphäver förmåner som avtalsparterna kommit överens om alltid får stora konsekvenser. Det är därför viktigt att parterna får tid på sig att hitta lösningar. Utredningen har föreslagit att den nya lagstiftningen ska gälla bl.a. kollektivavtalsbaserade försäkringsavtal som ingåtts efter den 31 december 2016 eller förnyas efter ikraftträdandet 1 januari 2017. Utredningen har inte gått in på vad som avses med ett förnyat avtal, och detta kan få stora praktiska konsekvenser. Saco vill framhålla att för det fall lagändringen genomförs, är det viktigt att övergångsbestämmelsen inte hindrar små justeringar i avtalet när behov för det uppkommer under avtalsperioden. De förnyade avtal som ska omfattas av den nya lagstiftningen bör därför vara sådana som innehåller mer principiella och omfattande materiella förändringar. Om detta inte går att uttrycka på ett tydligt sätt i övergångsbestämmelserna, kan en längre övergångsperiod vara nödvändig vad gäller kollektivavtalen.

Trepartsamtal

Saco bejakar utredningens förslag om fortsatt trepartsdialog mellan regering och huvudorganisationer. Detta är viktigt inte minst i frågan om flexiblare arbetstider, delpension mm. Det är givet att ett längre arbetsliv också innebär än större behov av att hitta verkningsfulla lösningar som gör det möjligt för fler att jobba längre, men kanske i lägre utsträckning än heltid. Parterna har på olika sätt och i varierande omfattning genom åren försökt hitta bra lösningar för detta.

Utredningen har uttryckt kritik mot vissa av dessa lösningar när det gäller hur de stödjer målet om ett längre arbetsliv samtidigt som den gett uttryck för att det finns behov av lösningar. Från Saco är vi mycket intresserade av att föra en konstruktiv diskussion med regeringen om detta. Det är angeläget inte minst eftersom utredningens förslag om att från och med 2017 höja den nuvarande 55-årsgränsen för uttag av privata pensioner och tjänstepensioner till 62 år ändrar viktiga förutsättningar för vad som är möjligt att göra på pensionsidan. Ett annat skäl till att frågan är angelägen är att höjd pensionsålder också påverkar flödet in i sjukförsäkringen. Från Sacos sida ser vi ett behov av att framförallt diskutera hur vi vid en förlängning av arbetslivet bäst bör hantera begreppet arbetsförmåga. Hur ser vi bäst till att ta hand om det arbetsutbud och den kompetens som personer som har en viss, men inte full, arbetsförmåga har? Pensionsåldersutredningen har visserligen gjort klart att dessa frågor ligger på Socialförsäkringsutredningens bord, men sjukförsäkringen är så pass viktig att det inte går att föra meningsfulla diskussioner om flexibel arbetstid, delpension m.m. utan att också omfatta sjukförsäkringen.

En annan fråga som både relaterar till ändringen av 55-årsgränsen och sjukförsäkringens utformning gäller avgångspensioner. Utredningen skriver att ca 54 000 personer i åldrarna 55 till 64 uppbar avgångspension 2010. Saco delar utredningens uppfattning att möjligheten till skatteavdrag för avgångspensionering kan innebära att relativt friska och ofta välutbildade personer lämnar arbetslivet tidigare än de egentligen borde. Samtidigt anser Saco att det är viktigt att vara införstådd med att om möjligheterna till avgångspension begränsas, försvinner inte skälen till att överenskommelser om avgångspensioner faktiskt träffas i nuvarande omfattning.

Skäl till avgångspensionering kan ofta vara att man av olika anledningar bedömer omställning som svårt. Det kan även vara att man bedömer avgångspensionering som den bästa, minst dåliga eller kanske "värdigaste" lösningen när alternativet exempelvis kan vara att hänvisa en arbetstagare med viss, men inte full, arbetsförmåga till sjukförsäkringen. Vanligt är även att arbetstagare efterfrågar den typen av lösningar, trots att avgångspension (till skillnad från vad utredningen påstår) ofta får negativ inverkan på arbetstagarens allmänna pension.

Saco anser att utredningen i denna del tagit väl lätt på den många gånger viktiga roll som avgångspension kan innebära i brist på andra bättre lösningar. Saco anser att även detta bör tas upp i de trepartsdiskussioner som utredningen föreslagit.

Utredningens förslag till trepartsdialog riktar sig till huvudorganisationerna. För det fall dialogen gäller avtalsfrågor är det dock förhandlingsorganisationerna som är rätt samtalsparter.

Arbetsmiljö

Det är glädjande att utredningen uppmärksammat arbetsmiljöområdet och arbetsmiljöns betydelse, för att nå ett långsiktigt hållbart arbetsliv. Likaså att man förespråkar en bred satsning på och förstärkta resurser till forskning, utvärdering och utbildning inom området. I sina förslag vandrar utredningen dock fram och tillbaka mellan generella och mer avgränsade förslag. Saco anser att det huvudsakligen är bättre med breda satsningar än smala, då dessa riskerar att exkludera grupper och problem som man vill omfatta. Om målet är att fler ska kunna och vilja arbeta längre är det givet att vi måste börja tidigt i åldrarna. Att skapa en god arbetsmiljö är ett långsiktigt, systematiskt arbete och ett verktyg för att uppnå ett hållbart och uthålligt arbetsliv.

Saco delar utredningens uppfattning att Arbetsmiljöverkets resurser bör förstärkas, bl.a. för fortsatt utveckling av det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM) och arbetet med att ta fram positiva arbetsmiljöindikatorer. En förstärkt tillsyn är självklart också önskvärd. Det är däremot tveksamt om ett urvalskriterium för tillsyn som "tidigt utträde som i rimlig grad kan relateras till arbetsmiljöfaktorer" fungerar. Risken är dessutom att tillsynen fokuseras på de fysiska arbetsmiljöfaktorerna, men inte de psykosociala. På motsvarande sätt bejakar Saco förslaget om kompetensutveckling för skyddsombud men är tveksam till begränsningen att den endast ska inriktas på belastningsskador. Sacos förbunds skyddsombud efterfrågar utbildning inom områden som stress, arbetsorganisation och arbetsbelastning. Dessa områden hänger ihop och har en stark koppling till belastningsbesvär. Ett bredare och mer framåtsyftande grepp vore önskvärt.

Saco uppskattar utredningens tydlighet i att mer kunskap och kunskapsspridning behövs inom olika delar av arbetsmiljöområdet och att det finns ett behov av fördjupad forskning och utvärdering. Arbetsmarknadens parter har under våren 2013 tillskrivit regeringen om behovet av ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö. Vi har där framfört att vi ser behov av något mer omfattande än den kunskapsfunktion som nu inrättats på Arbetsmiljöverket. Det är glädjande att även utredningen gör bedömningen att det behövs

kompletterande insatser utöver kunskapsfunktionen på Arbetsmiljöverket. Utredningen har särskilt framhållit behovet av kunskap om psykosociala arbetsmiljöproblem och kvinnors höga nivå av sjukersättning. Saco instämmer i detta behov och välkomnar en satsning på områdena. På samma sätt bejakar Saco förslaget om att en forskningssatsning bör göras på interventionsstudier för att få kunskap om vilka förebyggande åtgärder som fungerar för att minska tidiga utträden från arbetslivet.

Utredningen föreslår att Universitetskanslerämbetet bör få i uppdrag att i samarbete med Arbetsmiljöverket och andra berörda myndigheter utreda förutsättningarna för att grundläggande arbetsmiljökunskap införs som ett obligatoriskt ämne i vissa högskoleutbildningar. Saco anser naturligtvis att det är viktigt att chefer och arbetsledare har adekvat kunskap för den roll de har i arbetsmiljöarbetet. Rimligtvis behöver den inhämtas vid ett flertal tillfällen i livet och kontinuerligt fyllas på. Att införa ett nytt moment i en utbildning innebär emellertid, som utredningen framhåller, en förlängning/ökad kostnad alternativt att något annat moment måste bytas ut. Därför instämmer Saco i att det är väsentligt att först ordentligt utreda förutsättningarna för att införa grundläggande arbetsmiljökunskap.

Utredningen kommenterar också behovet av en förebyggande arbetsskadeförsäkring och en väl fungerande rehabilitering men hänvisar till att båda dessa frågor ryms inom den parlamentariska socialförsäkringsutredningens uppdrag. Likaså är det socialförsäkringsutredningens uppdrag att överväga försäkringsskyddet för personer med nedsatt arbetsförmåga. Saco vill betona dessa frågors betydelse för att få utredningens andra åtgärdspaket att fungera.

Kompetensutveckling

Högskoleutbildning har med tiden kommit att bli en allt viktigare förutsättning för att komma in och etablera sig på arbetsmarknaden. Men alla utbildningar ger inte tillgång till jobb som erbjuder god löneutveckling, bra karriärmöjligheter och trygga arbetsvillkor. Numera varierar möjligheterna markant mellan olika utbildningsinriktningar. Detta gäller även möjligheterna att ställa om när arbetsmarknaden förändras. För vissa kan arbetslösheten bli långvarig. Det gäller i synnerhet personer med äldre utbildning på såväl högskolenivå som lägre nivåer. Det är därför viktigt att ta fram åtgärder som ökar möjligheterna för äldre att ställa om. Förlänger vi arbetslivet med ytterligare ett antal år blir detta än viktigare. Utredningens förslag om höjda åldersgränser och generösare villkor i studiestödssystemet och anpassning av kursutbudet går i den riktningen och Saco ställer sig bakom förslagen.

Arbetsmarknaden är dynamisk, det sker förändringar hela tiden. Vissa jobb utvecklas och består medan andra försvinner för alltid. Samtidigt skapas det hela tiden nya jobb och många kan således komma att behöva byta bana mitt i yrkeslivet. Rörligheten på arbetsmarknaden måste förbättras. Parternas omställningsavtal spelar här en viktig roll, både för rörligheten och för ett sent arbetslivsutträde. Hela ansvaret bör dock inte ligga på arbetsmarknadens parter, utan staten bör också stimulera kontinuerlig kompetensutveckling under arbetslivet på hela arbetsmarknaden. Mot den bakgrunden och det faktum att vi förväntas jobba fler år under vårt arbetsliv kan det vara idé att fundera på en mer generell och långsiktig modell för kontinuerlig kompetensutveckling och omställning, vid sidan av den viktiga del som arbetsmarknadens parter står för genom kollektivavtal. Det kan till exempel handla om bättre tillgång till kurser i högskolan eller särskilt ekonomiskt stöd till dem som behöver ställa om, utöver det som utredningen har föreslagit. Saco ser därför gärna att det tillsätts en utredning i syfte att ta fram ett generellt system för omställning på arbetsmarknaden.

Åldersdiskriminering

Som utredningen pekar på är attityder gentemot äldre ett stort problem i arbetslivet. Det är troligt att åldersdiskriminering är vanligt förekommande på arbetsmarknaden. Det är emellertid inte givet att detta går att komma åt genom lagändringar. Det är snarare satsningar på information och förebyggande arbete som behövs. Saco motsätter sig dock inte att en översyn görs om några år av diskrimineringslagens bestämmelser om åldersdiskriminering och att en kartläggning görs av de olika åldersregler som finns i lagar, förordningar och avtal. Det är också viktigt att göra en satsning på forskning på detta område.

Uppdraget att undersöka och analysera läget vad gäller åldersdiskriminering ligger för närvarande på Diskrimineringsombudsmannen. Saco tillstyrker att denna myndighet, eller någon annan, får ökade resurser för detta uppdrag.

Informationsinsatser

Saco delar utredningens bedömning att det är nödvändigt att också göra satsningar för att utveckla och förstärka informationen om pensioner för att underlätta individens pensionsbeslut. Det är viktigt att arbetsmarknadens parter får medverka i detta arbete.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Göran Arrius

Helena Larsson