

Datum
2021-05-06

Diarienummer
Dnr Af-2021/0019 0983

Avsändarens referens
S2021/02250

Socialdepartementet

Remissyttrande: Konsekvenser av justerade åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen bedömer liksom utredningen att kostnaderna för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning kommer att öka när pensionsåldern höjs. Myndigheten anser dock att beräkningarna i promemorian är otydliga och behöver utvecklas.

Arbetsförmedlingen anser att även regelverken för de arbetsmarknadspolitiska insatserna behöver anpassas till de nya pensionsrelaterade åldersgränserna. Det är viktigt att åldersgränserna höjs samordnat i trygghetssystemen.

Arbetsförmedlingen ser behov av följande åtgärder:

- Anpassa de arbetsmarknadspolitiska regelverken till den höjning av pensionsåldern som görs 2023 och införa riktålder i de arbetsmarknadspolitiska förordningarna 2026.
- Utred vilka åldersgränser som behöver justeras i arbetsmarknadspolitiska förordningar.
- Förtydliga hur många personer som berörs och vilka arbetsmarknadspolitiska program och insatser som påverkas av reformen. Utveckla kostnadsberäkningarna utifrån detta.
- Motverka arbetslöshet hos äldre och ökade kostnader genom att utveckla Arbetsförmedlingens stöd för äldre och stärka arbetet mot diskriminering i arbetslivet.

Kapitel 2 Utgångspunkter

Höjda åldersgränser och riktålder bör införas även i det arbetsmarknadspolitiska regelverket

Det är bra att promemorian utgår från begreppet riktålder som redan är införd i socialförsäkringsbalken.¹ I promemorian är det tydligt att åldersgränsen för rätten till arbetslöshetsersättning och rätten att bli medlem i en arbetslöshetskassa ska anpassas till riktåldern.²

Det saknas emellertid beskrivningar av hur det arbetsmarknadspolitiska regelverket ska anpassas till de justeringar av åldersgränser som görs i andra trygghetssystem. Arbetsförmedlingen anser att höjda åldersgränser och riktålder även bör införas i det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Höjningen måste ske samordnat så att äldre arbetssökande kan få stöd genom arbetsmarknadspolitiska program och insatser fram till pension även när pensionsåldern höjs. En risk är annars att de äldre tar ut sin ålderspension tidigare och därmed får lägre pension.

Regler för ålder varierar mellan olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Arbetsförmedlingen anser att åldersgränser för de arbetsmarknadspolitiska programmen i verksförordningen³ bör knytas till de höjda åldersgränserna 2023 och riktåldern 2026. Det bör vara möjligt att ta del av arbetsmarknadspolitiska program och insatser fram till uttag av garantipension. För personer med nedsatt arbetsförmåga kan det vara motiverat med program och insatser även för längre tid. Idag ges exempelvis lönebidrag upp till 68 års ålder (LAS-åldern).⁴

Regler om åldersgränser bör definieras utifrån respektive program och insats. Det behöver förtydligas vilka personer som får ta del av åtgärderna och när möjligheten upphör. Detta gäller i synnerhet då det framgår av promemorian att personer som uppfyller ett särskilt förvärvsvillkor⁵ föreslås ha fortsatt rätt till garantipension och bostadstillägg vid 65 års ålder även efter att åldersgränsen höjs.

Arbetsförmedlingen anser att det krävs en utredning av hur de planerade höjningarna av åldersgränser 2023 samt införande av riktåldern 2026

¹ SFS 2010:110, 2 kap 10 §

² I remissvaret på SOU 2020:37 "Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen", framförde Arbetsförmedlingen att det finns behov av ett tydligare resonemang om behovet av en övre åldersgräns i arbetslöshetsförsäkringen som relaterar till ett längre arbetsliv och ett senare pensionsuttag. Dnr Af-2020/00488084

³ Arbetsmarknadspolitiska program som regleras i 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

⁴ Arbetsförmedlingen (2021): *Beslut om särskilda insatser och program efter 65 år som har en dokumenterad nedsatt arbetsförmåga*. Arbetsförmedlingens interna instruktioner AF12/2011. Dnr: Af-2020/0065 5086

⁵ Promemorian s.5 Förvärvsvillkoret innebär att den enskilde ska ha arbetat i minst 44 år och för vart och ett av dessa år haft pensionsgrundande inkomst som uppgått till lägst två inkomstbasbelopp.

påverkar det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Utredningen bör klargöra vilka åldersgränser som behöver justeras i de arbetsmarknadspolitiska förordningarna. Exempelvis är idag åldersgränsen för särskilt anställningsstöd i form av extratjänst och introduktionsjobb samt nystartsjobb 65 år.⁶ Vissa insatser som lönebidrag och annat stöd till personer med funktionsnedsättning kan idag i vissa fall förlängas till 68 år. När det inte finns angivet en åldersgräns i förordningarna är Arbetsförmedlingens nuvarande praxis bland annat att det inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att ge arbetsmarknadspolitiska program efter 65 års ålder.⁷

Kapitel 3 Konsekvenser av reformen

Avsnitt 3.1 Några grundläggande antaganden för beräkningarna

På något eller några ställen i promemorian (bl.a. avsnitt 3.1) inkluderas arbetslöshetsförsäkringen i begreppet "socialförsäkringen". På andra ställen används istället "trygghetssystemen" som ett samlingsnamn för de system som åsyftas. Det senare är enligt Arbetsförmedlingen bättre, då socialförsäkringen vanligtvis inte anses inkludera arbetslöshetsförsäkringen.

Avsnitt 3.3 Ekonomiska konsekvenser för individen

I promemorian saknas en analys av hur inkomsten påverkas om en individ blir arbetslös men inte kan ta ut pension.

Avsnitt 3.4 Effekter på den offentliga sektorns sparande, inkomster och utgifter

Arbetsförmedlingen instämmer i att reformen kommer att innebära ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Myndigheten anser emellertid att beräkningarna i promemorian är otydliga när det gäller antal personer i arbetsmarknadsinsatser samt

⁶ Förordning (2018:43) om nystartsjobb, 19§ samt Förordning (2018:42) om särskilt anställningsstöd, 12§.

⁷ Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstagande (2020): *Definitioner av vissa begrepp och uttryck i de arbetsmarknadspolitiska regelverken*. AFRS 3/2019, ver 3.0. Dnr: Af-2020/0059 0763. Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstagande innebär att personer som är 65 år inte ska anses vara arbetslösa i förhållande till programförordningen. Därför hamnar ålder i vissa fall utanför den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och faller istället på arbetslöshetsbegreppet.

vilka arbetsmarknadspolitiska program och insatser som kommer att omfattas av de höjda åldersgränserna.⁸

Hur många inskrivna arbetslösa berörs?

Beräkningarna i promemorian visar att reformförslaget skulle innebära en kostnadsökning för a-kassan med ca 1,3 mdkr för perioden och för aktivitetsstöd drygt 450 mnkr. Det är i grunden korrekt om uppgifterna i övrigt stämmer.

Det är emellertid otydligt hur kostnadseffekterna som redovisas i tabell 3.9 är kopplade till resonemanget i avsnittet om arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd. Det anges att ”... antal berörda personer för arbetslöshetsersättning beräknas till cirka 570 och cirka 300 personer för aktivitetsstöd.”⁹ Om det är så få berörda personer, bör rimligen inte kostnaderna öka i motsvarande omfattning. Det behövs ett förtydligande av hur beräkningarna är gjorda och om det finns andra aspekter i reformen som inte anges i texten som gör att kostnaderna ökar.

Arbetsförmedlingen har gjort egna beräkningar baserade på att pensionsåldern höjs från 65 år till först 66 år och sedan 67 år. Om vi antar att ökningen per årskull blir lika stor som för dem som är 64 år och inskrivna som arbetslösa idag, skulle det bli ytterligare 5 000 personer per åldersgrupp.

Ökningen skulle bli större för män än för kvinnor. Bland de som är 64 år idag är andelen inskrivna arbetslösa kvinnor 41 procent och andelen män 59 procent. Motsvarande andelar för gruppen 16–64 år är 46 procent respektive 54 procent.

Antalet inskrivna totalt skulle öka med 8 000 personer per åldersgrupp. Bland de 3 000 personerna som inte är inskrivna som arbetslösa har hälften lönebidrag och en fjärdedel arbete utan stöd. Andelen inskrivna arbetslösa i förhållande till den registerbaserade arbetskraften skulle med samma antagande som ovan minska marginellt med knappt 0,1 procent.

Vilka arbetsmarknadspolitiska program ingår?

Det är även svårt att förstå vilka arbetsmarknadspolitiska program och insatser som har tagits med i kostnadsberäkningen. I tabellen 3.9 anges beräkningar för arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb. I beskrivningen (sid 34) nämns ökat antal deltagare och kostnader för jobb- och utvecklingsgarantin samt för nystartsjobb.

⁸ Denna otydlighet lyfte Arbetsförmedlingen även fram i tidigare remissvar och betonade att reformen med höjda åldersgränser behöver en starkare förankring till det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Arbetsförmedlingen (2019): *Yttrande: Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*. Dnr: Af-2019/00062459

⁹ Sid 34

Datum
2021-05-06Diarienummer
Dnr Af-2021/0019 0983

Arbetsförmedlingen instämmer i att reformen kommer att innebära ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser som nystartsjobb och jobb- och utvecklingsgarantin. Det är dock oklart om beräkningen i promemorian avser kostnader för samtliga program och insatser som regleras i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Bland dessa program och insatser finns förutom jobb- och utvecklingsgarantin även olika former av subventionerade anställningar som introduktionsjobb, extratjänster, lönebidrag och stöd till personer med funktionsnedsättning¹⁰ samt förberedande program. Det finns således olika kostnader för individensättning, lönesubventioner samt aktiviteter och tjänster som upphandlas av fristående aktörer inom dessa program och insatser. Det framgår inte vilka program och insatser man tagit hänsyn till i beräkningarna, vilka som valts bort och motiven till detta.

Det bör i detta sammanhang påpekas att individer som är nyarbetslösa och anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program, i dagens regelverk inte har ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utan får aktivitetsstöd. Det innebär att även nyarbetslösa som bedöms ha behov av stärkande och rustande aktiviteter får aktivitetsstöd samt att Arbetsförmedlingen har en kostnad för tjänsten. Kostnaderna kan även påverkas genom att risken för sjukdomar och funktionsnedsättning ökar med åldern, vilket kan innebära behov av ökat stöd till personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Om fler personer kvarstår i program och insatser fram till dess att riktåldern inträffar kommer även förvaltningskostnaderna för Arbetsförmedlingen att öka.

Svårigheter för äldre på arbetsmarknaden kan öka kostnaderna för Arbetsförmedlingen

Arbetslösa i åldrarna 55-64 år är en av de grupper som myndigheten bedömer ha svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att de kan få relevanta stödinsatser. Med höjd pensionsålder ställs ökade krav på Arbetsförmedlingen att ha insatser som är anpassade för äldre arbetssökande. Arbetsförmedlingen behöver därför se över och utveckla sina stödinsatser vilket kommer att medföra en ökad kostnad.

Som Arbetsförmedlingen påpekat i tidigare remissyttrande angående höjda åldersgränser, vill myndigheten även här betona vikten av att vid relativt hög ålder kunna byta yrkesinriktning. Förutsättningar måste därför skapas för att ge livslång vägledning till äldre arbetssökande för att hitta nya karriärvägar fram till pensionen. Detta är särskilt viktigt för

¹⁰ Stöd till personer med funktionsnedsättning ges i form av: teckenspråkstolkning, skrivtolkning, tecken som stöd- och dövblindtolkning samt distanstolkning. Bidrag till litteratur och tolk.

Datum
2021-05-06

Diarienummer
Dnr Af-2021/0019 0983

personer som arbetar inom yrken som är så fysiskt eller psykiskt krävande att det är svårt att arbeta kvar inom yrket vid högre åldrar.

Konsekvenser för Arbetsförmedlingens statistik

De höjda åldersgränserna kommer att kräva vissa förändringar i Arbetsförmedlingens statistik. Myndigheten ser inte några problem med att göra de förändringar som krävs.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Maria Mindhammer

Eva-Lotta Andersson

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av utredaren Eva-Lotta Andersson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även sektionschefen Mahad Malingur och enhetschefen Elin Bergkvist deltagit.

Beslutet fastställs digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.