

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

Dnr S2019/00497/SF

## Yttrande

Stockholm 2019-05-03

# Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem

Svensk Försäkring har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade ärende.

## Övergripande synpunkter

Svensk Försäkring är positiv till att de pensionsrelaterade åldrarna höjs i takt med medellivslängden och att det införs ett nytt åldersbegrepp kallat riktålder för pension. En höjning av pensionsåldern ökar sannolikheten att fler får en tillräckligt hög inkomstbaserad ålderspension för att inte vara beroende av grundskydd. Precis som framförs i promemorian är det därför viktigt att komma ifrån dagens signal om att 65 år är pensionsåldern.

Även om Svensk Försäkring har förståelse för vikten av att snarast höja pensionsåldern, anser vi att det är olyckligt att inte samtliga frågor som har koppling till Pensionsgruppens överenskommelse från december 2017 hanteras samtidigt. Det gäller framför allt den pågående översynen av avdragsreglerna för tjänstepension och LAS-ålderns anknytning till riktåldern för pension, där utfallet fortfarande är oklart. Tjänstepensionen utgör en viktig del i den totala pensionen för många individer. Det är därför av stor vikt att se till helheten när genomgripande förändringar görs. I det ingår att ha en nära dialog med avtalsparterna bakom tjänstepensionerna innan stora förändringar drivs igenom.

Svensk Försäkring anser att konsekvensanalysen är bristfällig då det saknas en analys av hur förslagen om höjda åldersgränser påverkar kostnaderna och premierna inom privat försäkring. Givet att åldersgränserna för kompletterande privat försäkring anpassas till de höjda åldersgränserna leder det till ökade kostnader på omkring 7 mdkr. Den höjning av premierna som följer av det påverkar löneutrymmet och därmed förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning.

## Privat försäkring ett allt viktigare komplement till samhällets skydd

Sverige har ett, i internationellt perspektiv, relativt omfattande socialförsäkrings- och pensionssystem som finansieras med skatter och avgifter. Genom att skyddet är obligatoriskt och omfattar dem som är bosatta eller arbetar i Sverige ges alla ett ekonomiskt skydd mot inkomstbortfall vid sjukdom och ålderdom.

Det offentligfinansiella skyddet är emellertid begränsat, framför allt genom att det finns ett tak för ersättningar och intjänande av pensionsrätter. I den delen utgör privat försäkring ett komplement till samhällets skydd via kollektivavtalad försäkring, gruppförsäkring och individuell försäkring.

Taket för ersättning inom socialförsäkringssystemen är oftast prisindexerade. I och med att lönerna har ökat i snabbare takt än priserna så har taket relativt lönerna sjunkit för stora grupper på den svenska arbetsmarknaden. Det gäller även efter exempelvis höjningen av taket inom sjukförsäkringen från och med den 1 juli 2018. Om utvecklingen fortsätter kommer ersättningsnivåerna inom socialförsäkrings-systemet framöver närmast att utgöra ett grundskydd snarare än ett inkomstskydd. I ett internationellt perspektiv har de faktiska ersättningsnivåerna dessutom sjunkit mer markant i Sverige än OECD-genomsnittet.<sup>1</sup>

Taket för intjänande av pensionsrätter i det allmänna pensionssystemet är, till skillnad från socialförsäkringssystemet, inkomstindexerat. Trots det visar typfallsberäkningar från såväl Pensionsmyndigheten som minPension att den allmänna pensionen kommer att vara lägre än de 55-60 procent som var riktmärket för pensionsreformen. Ett skäl är förstås den ökade medellivslängden. Ett annat är att bromsen i pensionssystemet har slagit till vid flera tillfällen och pensioner och pensionsrätter därmed har räknats upp i en lägre takt än vad som annars hade varit fallet.

Av Svensk Försäkrings och Pensionsmyndighetens statistik framgår att den relativa betydelsen av tjänstepension som andel av de totala pensionsutbetalningarna ökar över tid.<sup>2</sup> Totalt sett utgjorde tjänstepensionerna 2018 närmare en femtedel av de totala utbetalningarna. Det innebär att de inte längre är ett tillägg på marginalen utan de har kommit att spela en väsentlig roll för individers försörjning som pensionär. Det gäller inte minst för dem med inkomster över taket. Det lyfts emellanåt fram att det allmänna pensionssystemet håller på att förskjutas mot ett grundtrygghetssystem och att inkomsttryggheten i större utsträckning överläts till arbetsmarknadens parter.<sup>3</sup>

Sammanfattningsvis anser Svensk Försäkring att det är tydligt att betydelsen av kollektivavtalad försäkring, gruppförsäkring och individuella försäkringslösningar som komplement till det skatte- och avgiftsfinansierade skyddet har ökat över tid. Mot den bakgrunden anser Svensk Försäkring att det är olyckligt att konsekvensanalysen i promemorian helt utlämnar vilka effekter de lämnade förslagen har för privat försäkring. Hur det kompletterande skyddet utformas och anpassas till

<sup>1</sup> Sveriges socialförsäkringar i ett jämförande perspektiv. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S2010:04).

<sup>2</sup> [www.svenskforsakring.se/statistik/livforsakring/utbetalning-alderspension](http://www.svenskforsakring.se/statistik/livforsakring/utbetalning-alderspension).

<sup>3</sup> Barr, D. (2018), Kopplingen mellan jobb och pension allt svagare, Svenska Dagbladet.

förslaget om riktålder har en stor betydelse för de anställdas vilja och möjlighet att arbeta längre upp i åldrarna.

Även om de i promemorian lämnade förslagen handlar om det offentliga skyddet torde det vara uppenbart att de inte kan betraktas isolerat. De har stor betydelse hur villkoren för det kompletterande skyddet utformas och anpassas för arbetsgivares och anställdas vilja att arbeta längre.

Till det kommer att varje förändring i det skatte- och avgiftsfinansierade skyddet måste hanteras i ett större sammanhang där hänsyn tas även till den betydelse som privat försäkring fyller i samhället.

I det följande redogörs närmare för hur de i promemorian lämnade förslagen påverkar privat försäkring, dess kunder, tillväxt och sysselsättning. Redogörelsen delas in i två avsnitt: Kompletterande försäkring genom kollektivavtal och individuella avtal samt kompletterande privat försäkring som vilar på skadeståndsrättslig grund.

## **Kompletterande privat försäkring genom kollektivavtal eller individuella avtal**

### **Oklar spelplan för kollektivavtal och individuella avtal på arbetsmarknaden**

Inledningsvis kan konstateras att de förslag och bedömningar som lämnas i promemorian har stor betydelse för frågor som regleras i kollektivavtal som ett resultat av avtalsparternas förhandlingsarbete. Svensk Försäkring vill därför understryka betydelsen av samråd med arbetsmarknadens parter i det fortsatta utrednings- och lagstiftningsarbetet.

Exempelvis har den pågående förstudien för översyn av avdragsrätt för tjänstepension och LAS-ålders anknnytning till riktåldern för pension stor betydelse för hur arbetsmarknadens parter kommer att anpassa kollektivavtalen till de föreslagna åldersgränserna.

Det är därför inte troligt att någon förhandling om ändrade åldersgränser kan vara aktuell innan översynen är klar. Exempelvis innebär varje försämring av avdragsreglerna i inkomstskattelagen vad gäller tjänstepensionsavsättningar att löneutrymmet minskar, vilket påverkar möjligheterna att göra tjänstepensionsavsättningar.

### **Närmare om kompletterande privat försäkring genom kollektivavtal och individuella avtal**

Tjänstepension består av olika försäkringsmoment: ålderspension med eller utan återbetalningsskydd, efterlevandeskydd, sjukpension vid långvarig sjukdom och premiefrielseförsäkring. Försäkringarna kan tecknas som individuella försäkringar, gruppörsäkringar eller enligt kollektivavtal med de begränsningar som följer av inkomstskattelagens regler för bland annat avdragsrätt.

Vid sidan av tjänstepension reglerar kollektivavtal arbetsskadeförsäkring som skydd mot olycksfall eller sjukdom som uppstår i arbetet. Icke-kollektivavtalsansluta företag tecknar olycksfallsförsäkring för motsvarande skydd.

Genom ålderspension ges en kompletterande pension som i majoriteten av avtalen kan tjänas in fram till 65 års ålder. För yngre anställda inom staten (PA16, avdelning 1) gäller dock åldersgränsen 67 år. För yngre anställda inom avtalet för kommunal- och landstingsanställda (AKAP-KL) saknas åldersgränser.

Vid sjukdom ger såväl de flesta kollektivavtal som individuella avtal mellan arbetsgivare och försäkringsbolag en kompletterande ersättning från dag 15 till dag 360 i sjukperioden utöver det som betalas ut från Försäkringskassan. Nivåerna på ersättningen varierar beroende på avtalsområde liksom om ersättning ges över 8 prisbasbelopp eller inte. Från och med dag 91 kompletterar de flesta sjukförsäkringar den allmänna sjukersättningen för lönedelar under 8 prisbasbelopp i upp till ett år. Det gäller även i en del fall för lönedelar över 8 prisbasbelopp så länge sjukfallet pågår. Ersättningen betalas i dag ut som längst fram till 65 års ålder. Inom ITP 1 kan dock utbetalning ske i ytterligare 180 dagar efter 65 års ålder.

När det gäller efterlevandeskydd upphör en del skydd vid 65 års ålder eller vid en tidigare tidpunkt om den försäkrade väljer att gå tidigare i pension. Andra skydd gäller i dag som längst till 70 år om man jobbar kvar. Det finns även efterlevandeskydd som är färdigbetalda vid 65 år, men som kvarstår livet ut. Återbetalningskydd kan tillkomma om det har valts för ålderspensionen.

Vid arbete betalar arbetsgivaren in premien till tjänstepension. När den anställda är arbetsoförmögen på grund av sjukdom eller olycksfall sker pensionsavsättning istället genom premiefrielseförsäkring om sådan ingår. Ersättning från premiefrielseförsäkring utges vanligen som längst till och med att den försäkrade fyller 65 år.

För en sjukdom eller skada till följd av arbetet (arbetsskada) ger Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA) – den kollektivavtalade arbetsskadeförsäkringen – ett kompletterande skydd mot inkomstbortfall som vilar på skadeståndsrättslig grund. För icke kollektivavtalsansluta företag ger olycksfallsförsäkring motsvarande skydd. Det kan handla om livränta, ersättning för bestående fysiska och psykiska besvär m.m. Livränta betalas i dag ut fram till och med månaden innan man fyller 65 år.

Samtliga kollektivavtal och individuella avtal för dessa försäkringar måste omförhandlas om de ska följa riktåldern.

### **Förslagets effekter för kompletterande försäkring genom kollektivavtal eller individuella avtal**

Givet att avtalen för de kollektivavtalade försäkringarna anpassas till de höjda åldersgränserna uppstår tre effekter.

För det första kommer kostnaderna för sjukpension, premiefrielseförsäkring och efterlevandeskydd att öka när försäkringen ska täcka en längre försäkringstid. I dagsläget uppgår enbart inbetalda premier för premiefrielseförsäkring till drygt 3 mdkr per år. Ett års längre utbetalningstid inom enbart ITP:s sjuk- och

premiebefrielseförsäkring innebär en ökad kostnad på 1,3 mdkr för redan pågående sjukfall.

För det andra konstateras i promemorian att ett förlängt arbetsliv troligen ökar kostnaderna för ersättning vid sjukdom, eftersom risken för sjukdom ökar med åldern. Det innebär att premierna för den del som avser sjukförsäkring och premiebefrielseförsäkring kommer att stiga till följd av en högre genomsnittlig sjukfrånvaro hos försäkringskollektivet. Enbart inom ITP uppskattas premierna behöva höjas med omkring 0,3 mdkr för att täcka nya sjukfall.

För det tredje innebär återkommande justeringar av riktåldern ökade administrationskostnader för anpassning av system, produkter, processer m.m.

Dessa kostnader drabbar försäkringstagarna i form av höjda premier och de försäkrade i form av lägre pensioner/minskat löneutrymme med effekter för tillväxt och sysselsättning.

## **Kompletterande privat skadeförsäkring som vilar på skadeståndsrättslig grund**

### **Närmare om kompletterande privat skadeförsäkring som vilar på skadeståndsrättslig grund**

Skadeståndsrätten ger vid handen att en person som skadas ska försättas i samma ekonomiska situation som om skadan inte hade inträffat. Det medför att den inkomst- och pensionsförlust som kan uppkomma ska ersättas. Detta gäller dels enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer, dels inom vissa områden där lagstiftaren har valt att komplettera det allmänna skatte- och avgiftsfinansierade trygghetssystemen med lagstadgade krav på försäkring. Det senare gäller till exempel via den obligatoriska trafikförsäkringen enligt trafikskadelagen (1975:1410) och den obligatoriska patientskadeförsäkringen enligt patient-skadelagen (1996:799).

Utöver dessa lagstadgade krav på försäkring finns frivilliga lösningar som läkemedelsförsäkringen som ersätter läkemedelsskador. Läkemedelsförsäkringen AB ägs av den svenska läkemedelsindustrins gemensamma bolag Svenska Läkemedelsförsäkringen AB.

Vid en inträffad skada i följd av trafik, vård eller läkemedel ger dessa olika försäkringar ersättning för bland annat inkomstförlust och invaliditet. Det innebär till exempel att om man blir sjukskriven på grund av en skada och måste minska sin arbetstid alternativt inte kan arbeta alls och därmed gör en inkomstförlust, så ersätter försäkringsbolaget förlusten.

Ersättning för inkomstförlust betalas ut löpande som livränta från försäkringsbolagen. Den betalas i dag ut enligt praxis fram till och med månaden innan man fyller 65 år. Det följer av att privat försäkring utgör ett komplement till det skatte- och avgiftsfinansierade skyddet och därför hittills har anpassats till de åldersgränser som gäller inom trygghetssystemen.

De skadade har därutöver rätt att erhålla ersättning för den pensionsförlust som uppstår. Den hanteras via försäkringsbolagen genom att dessa upphandlar en livränta som ska utfalla vid pensionering.

### **Förslagets effekter för privat försäkring som vilar på skadeståndsrättslig grund**

Enligt förslagen i promemorian ska åldersgränserna i kringliggande skatte- och avgiftsfinansierade trygghetssystem justeras så att de följer den framtida riktåldern. Målsättningen är att pensionsnivåerna och välfärden i övrigt därigenom kan bibehållas även i framtiden.

I promemorian föreslås att de pensionsrelaterade åldersgränserna för bland annat sjukpenning, sjukersättning och arbetsskadelivränta anpassas till de föreslagna höjningarna av åldersgränserna för pensionssystemets grundskydd. För arbetsskadelivränta föreslås dessutom en anpassning till den föreslagna höjningen av åldersgränsen enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

I promemorian konstateras att förslagen kommer att innebära ökade utgifter för staten på kort till medellång sikt till följd av att ökade utbetalningar av sjukersättning och sjukpenning. De ökade utgifterna balanseras till viss del av att utgifterna för garantipension minskar i samband med att åldersgränsen för rätten till garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd höjs.

På samma sätt som de höjda åldersgränserna innebär ökade utgifter för staten innebär höjda åldersgränser inom kompletterande privat skadeförsäkring som vilar på skadeståndsrättslig grund höjda kostnader för försäkring. Detta gäller givet att åldersgränserna anpassas till de föreslagna pensionsrelaterade åldersgränserna. Det handlar närmare bestämt om tre effekter som driver ökade kostnader.

För det första ökar kostnaderna för utbetalningar av redan beviljad livränta i praktiken linjärt för varje år som åldersgränserna höjs. I dagsläget betalas det årligen ut drygt 2,1 miljarder kronor för omkring 90 000 skador i form av livränta från privat försäkring som vilar på skadeståndsrättslig grund. Arbetsskadeförsäkringen står för omkring hälften av detta. En höjd pensionsålder innebär således ökade kostnader för privat försäkring som vilar på skadeståndsrättslig grund på 2,1 miljarder kronor för varje år som pensionsåldern höjs

För det andra kommer antalet skador sannolikt att öka när försäkringstiden förlängs. Det följer av att, vilket även konstateras i promemorian, risken för sjukdom ökar med åldern.

För det tredje innebär återkommande justeringar av riktåldern ökade administrationskostnader för anpassning av system, produkter, processer m.m.

För redan inträffade och godkända skador kommer de ökade kostnaderna att finansieras genom en omfördelning inom försäkringskollektivet där kommande premier höjs för att täcka den förlängda utbetalningstiden för redan beslutade livräntor, dvs. för gamla skador. På lång sikt kommer de ökade kostnaderna att hanteras genom att premien beräknas baserat på den prognos som har lämnats för kommande höjningar av riktåldern. Till det kommer att försäkringsföretagen redan i

dag behöver kompensera sig för framtida höjningar av pensionsåldern. För den enskilde försäkringstagaren medför detta en påtaglig kostnadsökning.

Till skillnad från de effekter som gäller för staten finns det ingenting som kompenserar för dessa ökade kostnader. De drabbar därför försäkringstagarna fullt ut genom höjda premier och de försäkrade genom ett minskat löneutrymme med påföljande effekter för tillväxt och sysselsättning. Ett sätt att kompensera försäkringstagarna och de försäkrade för de ökade kostnaderna är att sänka alternativt ta bort skatten på trafikförsäkringspremier.

Syftet med skatten på premie för trafikförsäkring var att fordonsägarna skulle bära statens kostnader för bland annat sjukpenning och sjukersättning i samband med en trafikförsäkringsreform, vilken aldrig blev genomförd. Reformens ändamål med mer kostnadseffektiva lösningar uteblev därför. Skatten blev dock kvar som en extra pålaga på ägare av trafikförsäkringspliktiga fordon. Skattskyldig är de försäkringsgivare som tecknar trafikförsäkring och skatten uppgår till 32 procent av trafikförsäkringspremien.

Lagstiftaren har valt att komplettera det allmänna skatte- och avgiftsfinansierade trygghetssystemen med lagstadgade krav på försäkring genom att göra trafikförsäkringen obligatorisk. Därefter har lagstiftaren i ett senare läge valt att lägga en skatt på premien. Som beskrivits ovan leder de föreslagna höjda åldersgränserna till ökade kostnader inom privat försäkring. Det slår hårdast mot betalningssvaga grupper och riskerar i sin tur att leda till fler oförsäkrade fordon i trafiken. Mot den bakgrunden anser Svensk Försäkring att det är fullt rimligt att sänka skatten på trafikförsäkringspremien som en kompensation till försäkringstagarna.

## Riktålder för pension

### Förändra inte riktåldern oftare än vart femte år

Enligt förslaget ska femåriga livslängdstabeller tillämpas vid beräkning av riktåldern. Svensk Försäkring anser att det är positivt då det minskar volatiliteten avsevärt. Svensk Försäkring ställer dock i fråga om det inte borde fastställas i lag att riktåldern inte ska kunna ändras oftare än vart femte år.

Försäkringar för sparande vid traditionell förvaltning som innehåller riskmoment i form av efterlevandeskydd och premiefrielse vid sjukdom måste tecknas med en avtalad ålder för då ålderspensionen ska börja betalas ut. Vid beräkning av de försäkringstekniska avsättningarna utgår man sedan från den avtalade åldern, vilket innebär att förändringar av ålder och utbetalningstid påverkar de långsiktiga beräkningarna. Varje förändring i förutsättningarna för de försäkringstekniska beräkningarna innebär att mer långsiktiga placeringar i exempelvis infrastruktur försvåras. Förändringar av riktåldern är en sådan förändring och det skulle därför underlättas om riktåldern inte ändras oftare än vart femte år.

Det kan även uppstå ett pedagogiskt problem med alltför återkommande förändringar i riktåldern i förhållande till de försäkrade. SCB presenterar årligen den förändrade livslängden. Det kan därmed uppstå en situation där förändringen i livslängd mätt över fem år inte sammanfaller med den årliga förändring som

presenteras av SCB. Svårigheten uppstår i ett läge där riktåldern höjs samtidigt som den uppmätta och kommunicerade medellivslängden för det senaste året minskar. Även i det sammanhanget skulle en lagstiftning om att inte förändra riktåldern oftare än vart femte år kunna öka förståelsen hos allmänheten då det sammanfaller med de femåriga livslängdstabellerna.

## Övriga synpunkter

### Inträdesålderns betydelse

Tyngdpunkten i förslagen och analysen i promemorian ligger på höjda pensionsåldrar. Det finns goda skäl till det då det, som framförs i promemorian, väger tyngre att skjuta på pensionsuttaget, varmed livslängdens påverkan på pensionens storlek minskar, än att börja arbeta ett år tidigare. Svensk Försäkring vill dock understryka att det inte ska förringas att en låg inträdesålder med tidiga pensionsavsättningar bidrar till höjda pensioner genom ränta-på-ränta-effekten över en lång tidsperiod.

För att uppnå en tillräcklig pension har såväl inträdes- som utträdesåldern liksom arbetets omfattning betydelse. Svensk Försäkring efterlyser mot den bakgrunden ett större fokus på det totala arbetslivets längd och omfattning från politiskt håll.

#### 5.4.1 Förvärvsvillkor för rätt till garantipension från 65 år

Såväl Pensionsgruppen som arbetsgruppen anger att det övergripande syftet med förslagen som presenteras i promemorian är att säkra en godtagbar nivå på framtida pensioner och att trygga välfärden genom att hantera de demografiska utmaningar som en ökande andel äldre innebär. För att göra det krävs en högre sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar.

Mot den bakgrunden ifrågasätter Svensk Försäkring den föreslagna undantagsbestämmelsen som ger fortsatt rätt till garantipension från 65 år om den enskilde under minst 44 år har haft pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av åren har uppgått till lägst två inkomstbasbelopp. Det minskar värdet av arbete för dem som har arbetat heltid jämfört med dem som kan ha arbetat deltid och därmed får en lägre pension.

Det är fullt rimligt att ett väl utvecklat samhälle tillhandahåller ett skyddsnet i form av ett grundskydd för de allra mest utsatta. Garantipension är samhällets skydd till dem med de allra lägsta pensionerna. Genom undantagsbestämmelsen skapas emellertid två grupperingar inom gruppen av de mest utsatta individerna i samhället, de som får gå i pension vid 65 år och de som får gå i pension senare. Värdet av att omfattas av undantagsbestämmelsen ökar dessutom över tid vartefter riktåldern höjs.



Svensk Försäkring befarar att förslaget om en undantagsbestämmelse riskerar att leda till att förtroendet för pensionssystemet som helhet minskar.

Svensk Försäkring



---

Anna Pettersson Westerberg



---

Eva Erlandsson