

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022 (SOU 2024:26), S2024/00752

Fördjupad analys behövs av sjukförsäkringsreglernas effekter för tidiga uttag av ålderspension

Pensionsmyndigheten kan konstatera att utredningen innehåller flera viktiga analyser av förändringarna i sjukförsäkringen och dess effekter. Pensionsmyndigheten hade dock gärna sett fler och mer djupgående analyser av konsekvenserna av ändrade sjukförsäkringsregler för tidigt uttag av ålderspension.

Pensionsmyndigheten anser därför att regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör analysera hur regeländringarna i sjukförsäkringen - i synnerhet de särskilda äldrereglerna för sjukpenning och sjukersättning - påverkar tidigt uttag av ålderspension. Dessa analyser bör ligga till grund för och beaktas vid förändringar av de särskilda äldrereglerna i sjukförsäkringen. Annars riskerar förståelsen av vilka som återgår i arbete, respektive går i ålderspension fortsatt vara alltför begränsad.

Utredningen beskriver konsekvenserna av sjukförsäkringsreglernas påverkan på tidigt uttag av ålderspension på några ställen i rapporten.

- Ett exempel är i bakgrund och syfte med reformen på sidan 136. Här anges rapport 2014:7 från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) ”Striktare sjukförsäkring och tidig ålderspensionering”. Utredningen anger: ”Som en konsekvens av ett nekande av sjukpenning kan en äldre försäkrad se tidigt uttag av inkomstgrundad ålderspension som ett alternativ. ISF konstaterar att 60–64 åringar i högre grad lämnade arbetslivet vid skärpta sjukförsäkringsregler än andra grupper.” Pensionsmyndigheten noterar att ISF:s analys inte belägger om skärpta regler i sjukpenningen är skälet till att 60–64-åringar lämnade arbetslivet. Rapporten innehåller heller inte en beskrivning eller analys över hur övergångssannolikheterna ser ut från sjukpenning till ålderspension. Sådana analyser hade varit relevanta underlag vid införandet av reformen.
- Ett annat exempel är på sidan 140. Utredningen beskriver hur ökningen av antal personer med en sjukskrivning som överskrider 180 dagar ökar mer för gruppen 59–61 år än för gruppen 62–64 år mellan 2020 och 2021. Någon tänkbar förklaring till denna skillnad ges inte. Vidare skriver utredningen att ”trots en

www.pensionsmyndigheten.se

relativt kort uppföljningsperiod och en inte helt parallell utveckling under året som föregick året för äldrereformen, är en rimlig slutsats att den inneburit en högre andel äldre bland de sjukskrivna.” Pensionsmyndigheten anser att den oförklarade signifikanta ökningen av antalet sjukskrivna i den yngre åldersgruppen året före den studerade reformen medför att utredningens slutsats, att reformen var orsak till den signifikanta ökning som skedde i den äldre åldersgruppen, behöver studeras mer djupgående.

- Ett tredje exempel är på sidan 145 där utredningen skriver att inga säkra slutsatser kan dras om hur äldrereformen inom sjukpenningen påverkat de pensionsrelaterade inkomsterna. Pensionsmyndigheten instämmer i denna bedömning. Det har behövts en analys av flöden från sjukförsäkringen till uttag av ålderspension, eller med andra metoder analyserat hur regeländringarna i sjukförsäkringen påverkat tidigt uttag av ålderspension, för att kunna dra några säkra slutsatser. Pensionsrelaterade inkomster är emellertid ett för trubbigt mått för detta syfte enligt Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten delar också utredningens uppfattning att utvärderingen av reformen har skett vid en relativt kort tid efter införandet och att det därför är svårt att uttala sig med säkerhet om effekterna. Det blir viktigt att fortsatt följa utvecklingen.
- Pensionsmyndigheten noterar också referenser till en av våra enkäter. På sidan 151 anges att lagändringen skulle innebära att färre äldre skulle ha behov av att ta ut ålderspension tidigt, med hänvisning till prop. 2021/22:220 *Sjukersättning till äldre i förvärvsarbetande ålder*. I den propositionen skriver regeringen: ”Enligt en undersökning från Pensionsmyndigheten om förtida uttag av inkomstgrundad ålderspension uppgav nästan en tredjedel att de tvingats ta ut den allmänna pensionen på grund av hälsoskäl, utebliven arbetslöshetsersättning, utebliven ersättning från sjukförsäkringen eller att de inte fick fortsätta sin anställning (Pensionsmyndigheten, 2018).” Det stämmer dock inte riktigt. Undersökningen som regeringen hänvisar till riktats till samtliga nyblivna pensionärer oavsett pensionsålder. Andelen av de svarande under 65 år som angav att de tvingats ta ut pension på grund av att de inte längre hade rätt till sjukersättning/sjukpenning eller inte kunde arbeta vidare av hälsoskäl uppgick till 18 procent. Trots detta bör resultatet tolkas med försiktighet. Det är en enkätundersökning, som inte utgör ett tillräckligt underlag för den aktuella lagändringen, eftersom enkätundersökningen endast visar svarandes uppfattning och saknar koppling till registerdata.

Sakfel om höjd pensionsålder

På två ställen i utredningen finns sakfel om höjd pensionsålder. På sidan 144 anger utredningen: ”Eftersom ålderspension, beroende på födelseår, som tidigast kan tas ut vid 61 års ålder (2022) [...]” Detta stämmer inte, den lägsta åldern för uttag av allmän ålderspension var 62 år 2022.

I fotnot 24 på sidan 158 anges följande: ”Noterbart är att den lägsta åldern för vilken den allmänna pensionen kan tas ut höjs år 2022 från 61 till 62 år för dem som är födda 1959 eller senare. För år 2023 gäller sedan 62 som lägsta ålder för alla.” Detta stämmer inte. Den lägsta ålder för uttag av allmän ålderspension höjdes 2020 från 61 till 62 år och 2023 höjdes den lägsta åldern från 62 till 63 år.

Uppdrag om fördjupade analyser

När det gäller införandet av äldrereglerna i sjukpenningen och sjukersättningen, samt den andra förändringar av sjukförsäkringen skulle utredningen behöva kompletteras med effekterna på tidigt uttag av ålderspension. Ett exempel på sådana analyser skulle kunna vara att studera personer med tidigt uttag av ålderspension, och identifiera flöden från sjukförsäkringen till uttag av ålderspension. Ett annat exempel är att studera personer som fått avslag på sjukpenning och sjukersättning och se om dessa personer därefter tagit ut ålderspension. Höjda åldersgränser i ålderspensionssystemet är en komplexitet att ta hänsyn till i analyserna i sådant fall.

Ett alternativ skulle kunna vara att lämna ett regeringsuppdrag till Pensionsmyndigheten att genomföra sådana analyser. Det skulle ge bättre beslutsunderlag för förändringar av sjukförsäkringens regelverk, som också inkluderar följd effekter i andra socialförsäkringssystem såsom ålderspensionerna.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Anna Pettersson Westerberg efter föredragning av verksamhetsutvecklare Sara Strid. I beredningen har jurist Boris Melvås, avdelningschef Ole Settergren och enhetschef Hannes Nilsson deltagit. I den slutliga handläggningen har även avdelningschef Magnus Rodin och samt analytiker Kristin Kirs deltagit.

Anna Pettersson Westerberg

Sara Strid