

Nr 6

Socialförsäkringsutskottets betänkande med anledning av motioner om samordningen mellan offentlig tjänstemans tjänstepension och pensionsförmåner enligt den allmänna försäkringen m. m.

Motionerna

I detta betänkande behandlas

motionen 1975:755 av herrar Hörberg (fp) och Molin (fp) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag syftande till

1. att standardhöjning av folkpensionen i sin helhet skall komma alla folkpensionärer till godo,
2. att i motionen påtalade "orättvisor" mellan folkpensionärer till följd av bostadstilläggen elimineras;

motionen 1975:1223 av herr Ringaby m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär dess medverkan till på lämpligt sätt utförd

1. prövning av om de statsanställdas möjlighet att erhålla pension från ATP på sidoinkomster överensstämmer med intentionerna i lagen om allmän försäkring,
2. inventering av gamla, uppskjutna pensioner och livräntor, syftande till att uppräknas och/eller värdesäkra dessa,
3. översyn i övrigt av samordningsbestämmelserna för statstjänstemännens pensionsfrågor i syfte att förenkla dem och skapa större rättvisa,
4. parallell översyn av samordningsbestämmelserna för kommunaltjänstemännens pensionsfrågor, likaledes i förenklings- och rättvisesyfte.

Av motionen 1975:755 behandlas i detta betänkande yrkandet under punkten 1. Motionen i övrigt behandlar utskottet i sitt betänkande SfU 1975:5.

Gällande bestämmelser

Bestämmelser om de statsanställdas pensioner finns i statens allmänna tjänstepensionsreglemente (SPR) med följdförfattningar. Vissa bestämmelser i reglementet har med verkan fr. o. m. den 10 december 1974 givits avtalskaraktär. Administrationen av statspensionerna handhas av statens personalpensionsverk. Det statliga pensionsreglementet omfattar statsanställda tjänstemän, oavsett anställningsform, vilka fyllt 20 år och innehar anställning med minst halvtidstjänstgöring.

Pension kan utgå i form av ålderspension, sjukpension (beräknad på samma sätt som ålderspensionen), förtidspension, egenlivränta, familjepension

samt familjelivränta. Fr. o. m. den 1 januari 1974 har de statliga livräntorna gjorts värdebeständiga. De bestäms numera på grundval av basbeloppet vid ingången av det år då de utbetalas.

För full ålderspension krävs i princip 30 tjänsteår. Pensionsunderlaget utgörs av slutlöneklassens lönebelopp i den lönegrad den anställda befinner sig vid pensionsfallet. Har den anställda haft lönegraden kortare tid än fem år kan dock pensionsunderlaget bli något lägre. Vid högre lönegrader än C 2 inräknas inte hela lönen i pensionsunderlaget. Ålderspensionen och sjukpensionen utgör 65 % av pensionsunderlaget vartill kommer vissa tillägg. Familjepensionens storlek beror på antalet efterlevande.

De statliga pensionsförmånerna är samordnade enligt den s. k. bruttometoden med förmånerna från den allmänna pensioneringen, dvs. folk- och tilläggspensioneringen i lagen om allmän försäkring. Bruttosamordningen innebär att den enskilde är berättigad till minst de förmåner som skall utgå enligt pensionsreglementet. Skulle folk- och tilläggspension tillsammans utgå vid något utbetalningstillfälle överstiga tjänstepensionens belopp, skall det högre beloppet utbetalas. Samordningen är sålunda individuell och innebär att den enskilde är garanterad att alltid få ut minst så stora förmåner som följer av den allmänna pensioneringen. Samordningen gäller enbart sådana pensioner som intjänats samtidigt. En anställd med endast tjugo tjänsteår får därför endast två tredjedelar av folkpensionen samordnad. Har en sådan anställd under tid då han inte hade statlig tjänst förvärvat pensionspoäng inom ATP-systemet på grund av anställning eller annat förvärvsarbete, samordnas inte den del av tilläggspensionen som dessa pensionspoäng ger upphov till. För vissa familjepensionsförmåner gäller särskilda samordningsregler.

Som ovan framhållits bygger det statliga pensionssystemets ålderspension på lönen i slutlöneklassen. Vid beräkning av ålderspensionens storlek inom ATP-systemet utgår man från en längre tidsperiod. Avgörande för ATP-pensionens storlek blir enligt huvudregeln inkomsterna under den försäkrades 15 bästa inkomstår. En annan skillnad i systemen är att kompensationen i det statliga tjänstepensionssystemet är något högre (65 %) än i ATP (60 %). Det sagda innebär att vid en jämförelse av utfallet för en enskild pensionär enligt de båda systemen den statliga tjänstepensionen ofta blir inte oväsentligt högre. Detta medför i sin tur att statsanställda, som vid sidan av sin tjänst har andra förvärvsinkomster, som i och för sig berättigar till ATP, i allmänhet inte får någon direkt fördel av dessa inkomster i pensionshänseende. Endast för det fall att sidoinkomsten har en sådan storlek att den sammanlagda folk- och tilläggspensionen skulle överstiga tjänstepensionen ger sidoinkomsten utslag i högre pension för statspensionären. Om sidoinkomsten är löneinkomst, betalar arbetsgivaren avgift till ATP. Avgiftsskyldigheten är obligatorisk och föreligger alltså oavsett om sidoinkomsten medför förhöjd pension. Om däremot sidoinkomsten härrör från annat förvärvsarbete än anställning – det gäller inkomst som

egen företagare – skall vederbörande själv betala tilläggs pensionsavgift. I det fallet föreligger emellertid inte obligatorisk skyldighet att betala avgift. Den försäkrade kan nämligen anmäla undantagande från ATP, såvitt angår inkomst av annat förvärvsarbete än anställning. Har sådant undantagande skett, skall vid beräkning av pensionsgrundande inkomst för tid efter ingången av året näst efter det då anmälan gjordes hänsyn inte tas till inkomst av annat förvärvsarbete. Avgiftsskyldighet föreligger självfallet inte om undantagande gjorts. En statsanställd som i egenskap av egen företagare har inkomster vid sidan av tjänsten kan alltså genom att i förväg anmäla undantagande av sidoinkomsten från ATP undgå att belastas med tilläggs-pensionsavgift.

Undantag medför vissa konsekvenser. Den som för inkomst av annat förvärvsarbete trätt ur ATP-systemet kan inte ånyo träda in i detsamma förrän fem år förflutit, och den som återinträtt kan inte på nytt göra undantagande. Dessa regler har tillkommit för att förhindra spekulation från de försäkrades sida. Undantagande från försäkringen för tilläggs pension får vidare betydelse för sjukförsäkringen. Den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst skall nämligen, om undantagande gjorts, bestämmas med bortseende från inkomst av annat förvärvsarbete. Undantagandet kommer alltså att automatiskt omfatta både ATP och sjukförsäkring.

Kommunernas pensionsförpliktelser gentemot sina anställda regleras i ett normalpensionsreglemente för arbetstagare hos kommuner, förkortat KPR för primärkommunernas del och LKPR för sekundärkommunernas del. Skillnaderna mellan KPR och LKPR hänför sig uteslutande till vissa detaljer. Pensioneringen är utformad enligt bruttopensionssystemet och överensstämmer till sin uppbyggnad i allt väsentligt med den statliga tjänstepensioneringen. Sålunda uppgår bruttopensionen till 65 % av pensionsunderlaget (slutlönen). Den kommunala pensioneringen handhas till alldeles övervägande del av Kommunernas pensionsanstalt (KPA). Fr. o. m. den 1 juli 1968 sker gemensam utbetalning från KPA av såväl tjänstepension som förmåner enligt den allmänna försäkringen. Pensionsförmånerna intjänas från och med den månad arbetstagaren fyller 20 år. För hel pension erfordras 30 tjänsteår. Pensionsunderlaget beräknas i princip på samma sätt som enligt de statliga personalpensionsbestämmelserna.

I fråga om såväl statlig som kommunal tjänstepension gäller att de vid vissa tillfällen höjs efter överenskommelser vid centrala förhandlingar.

Tidigare behandling

Frågan om samordning mellan å ena sidan de statliga och kommunala pensionssystemen och å andra sidan pensionerna från socialförsäkringen prövades av riksdagen senast år 1974. Riksdagen avvisade då på förslag av socialförsäkringsutskottet (SfU 1974:17) motionskrav om ändrade samordningsbestämmelser i fråga om de statsanställdas – och om möjligt även

de kommunalanställdas – pensioner i syfte att komma till rätta med de enligt motionärernas mening oförmånliga konsekvenser som gällande system innebar för förmånstagarna. Utskottet framhöll därvid bl. a.

Det statliga tjänstepensionssystemet torde ofta ge en inte oväsentligt högre pension än den allmänna tilläggspensioneringen. Detta beror dels på att det statliga pensionssystemets ålderspension inte är begränsad till sju och en halv gånger basbeloppet, dels på att den statliga pensionen bygger på lönen i slutlönklassen, medan man vid beräkning av ålderspension inom tilläggspensioneringen utgår från den försäkrades 15 bästa inkomstår, och dels på att den statliga pensionen ger en kompensation om 65 % mot den allmänna tilläggspensioneringens 60 %.

Som framgår av den inledningsvis lämnade redogörelsen kan det förhållandet att en statstjänstemans pension stundom är lägre än som motiveras av de ATP-avgifter som erlagts för densamma bero antingen på att den stats- eller kommunalanställda vid sidan av sin ordinarie lön haft inkomst av annat förvärvsarbete än anställning och underlåtit att begära undantagande från den allmänna försäkringen för denna inkomst eller att han – förutom sin lön från stat eller kommun – haft ytterligare inkomst av anställning, för vilken något undantagande inte kunnat ske.

Utskottet framhöll också att samordningsbestämmelserna liksom de övriga pensionsbestämmelser som gällde stats- och kommunalanställda var frågor om vilka de anställda kunde förhandla och träffa avtal. Också den i motionen 1975:1223 aktualiserade frågan om en uppräknings av äldre livräntor prövades av socialförsäkringsutskottet förra året. Enligt utskottets mening (SfU 1974:17) borde även denna fråga i första hand lösas genom förhandlingar mellan berörda parter, och utskottet avstyrkte därför bifall till motionen. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Utskottet

De förevarande motionerna tar upp frågor som gäller samordningen mellan de statliga och kommunala pensionsförmånerna å ena sidan och förmånerna från den allmänna försäkringen å den andra. Motionärerna i motionen 1223 begär en prövning av frågan om de statsanställdas möjlighet att erhålla pension från ATP på sidoinkomster överensstämmer med intentionerna i lagen om allmän försäkring. De vill också, i förenklings- och rättvisesyfte, ha en översyn av samordningsbestämmelserna för stats- och kommunaltjänstemännens pensionsfrågor liksom en inventering av gamla, uppskjutna pensioner och livräntor i syfte att åstadkomma en uppräknings eller värdesäkring av dessa. I motionen 755 begärs förslag till riksdagen av innebörd att standardhöjningar av folkpensionen i sin helhet skall komma alla folkpensionärer till godo.

En redogörelse för samordningsbestämmelserna har lämnats i inledningen till detta betänkande. Av denna framgår att de statliga pensionsförmånerna är samordnade med folk- och tilläggspensioneringen enligt den s. k. brutto-

metoden, innebärande att den enskilde är berättigad till minst de förmåner som skall utgå enligt pensionsreglementet men att han å andra sidan, om folk- och tilläggspensioneringen skulle vid något utbetalningstillfälle överstiga tjänstepensionens belopp, har rätt att uppbära det högre beloppet. Samordningen är alltså individuell och innebär att den statsanställda aldrig kan bli sämre ställd i pensionshänseende än den som uppbär enbart förmåner från den allmänna pensioneringen.

En motion av i huvudsak samma innehåll som motionen 1223 prövades av utskottet vid 1974 års riksdag. Utskottet framhöll därvid bl. a. att samordningsbestämmelserna, liksom de bestämmelser som gällde beräkningen av stats- och kommunalanställdas pensioner och av statliga livräntor, var frågor om vilka de anställda kunde förhandla och träffa avtal. Utskottet, som vidhåller denna uppfattning, vill erinra om att statens avtalsverk nyligen godkänt att krav från TCO/S och SACO/SR om värdesäkring av statspensionerna genom en anknytning av dessa till basbeloppet inom den allmänna försäkringen. Inom avtalsverket planerar man, enligt vad utskottet erfarit, en översyn av pensionsbestämmelserna i syfte att söka åstadkomma en nettosamordning mellan de statliga pensionsförmånerna samt folk- och tilläggspensioneringen. En sådan nettosamordning skulle innebära att stats-tjänstemännen fick möjlighet att inom ramen för den statliga pensionsnivån, som utgör 65 % av lönen i slutlöneklassen, tillgodoräkna sig såväl förbättringar av folkpensionen som ATP-poäng på sidoinkomster.

Med det anförda anser utskottet sig ha besvarat motionerna 755 och 1223, förstnämnda motion i vad den behandlas i detta betänkande.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår

1. motionen 1975:755 i vad den behandlas i detta betänkande,
2. motionen 1975:1223.

Stockholm den 4 mars 1975

På socialförsäkringsutskottets vägnar

TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Magnusson i Nennesholm (c), fru Håvik* (s), herrar Hyltander (fp), Marcusson (s), fröken Pehrsson (c), herrar Lindström (s), Fridolfsson (m), Nilsson i Kristianstad (s), Andersson i Nybro (c), Olsson i Stockholm (vpk), Nilsson i Norrköping (s) och Andersson i Edsbro (c).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

Reservation

av herrar Ringaby (m) och Fridolfsson (m) vilka anser

dels att det avsnitt av utskottets betänkande på s. 5 som börjar med "En motion" och slutar med "detta betänkande" bort ha följande lydelse:

Den statliga pensionen är en ren kompletteringspension till förmånerna från den allmänna försäkringen. Syftet med pensionen är således uteslutande att tillförsäkra den statsanställda minst den garanterade bruttopensionen. Bruttopensionen kan höjas vid centrala förhandlingar. Samordningen med den allmänna pensioneringens förmåner får emellertid till följd att den statliga pensionen reduceras med samma belopp som de indexreglerade förmånerna folkpension (inkl. pensionstillskott) och tilläggspension ökar.

En statsanställds inkomster vid sidan av statstjänsten torde i det helt övervägande antalet fall härröra från anställning. Han har alltså i allmänhet ingen möjlighet att begära undantagande från och på så sätt slippa erlagga avgifter till ATP för dessa inkomster. Trots detta kan han p. g. a. samordningsbestämmelserna endast i sällsynta undantagsfall tillgodoräkna sig några ATP-poäng på sidoinkomsterna. Detta är enligt utskottets mening otillfredsställande.

Frågan om beräkning av pensionsgrundande inkomst och om finansieringsreglerna inom ATP är f. n. föremål för överväganden inom pensionsålderskommittén. Den i motionen aktualiserade frågan om statstjänstemans möjligheter att tillgodoräkna sig pensionspoäng på inkomster vid sidan av statstjänsten har nära anknytning till dessa och andra frågor vilka kommittén har att pröva.

Vad särskilt angår frågan om de statliga livräntorna (egenlivränta och familjelivränta) vill utskottet erinra om att dessa fr. o. m. 1974 är indexreglerade. En förutsättning för indexregleringen är emellertid att vederbörande statstjänsteman avgår ur tjänsten efter år 1973. Enligt utskottets mening är det rimligt att även äldre livräntor kan uppräknas. Den nu berörda frågan har samband med de standardsäkringsfrågor inom den allmänna pensioneringen som ingår i pensionsålderskommitténs fortsatta utredningsuppdrag. Utskottet anser sig därför böra förorda att även denna fråga prövas av kommittén.

dels att utskottet bort hemställa

- a. att riksdagen med anledning av motionerna 1975:1223 och 1975:755, sistnämnda motion i vad den behandlas i detta betänkande, hos regeringen begär att pensionsålderskommittén får i uppdrag att pröva frågan om statsanställdas möjlighet att erhålla pension från ATP på sidoinkomster;
- b. att riksdagen med anledning av motionen 1975:1223 hos regeringen begär att pensionsålderskommittén får i uppdrag att pröva frågan om möjligheten att uppräknas och värdesäkra även äldre livräntor.