

Socialförsäkringsutskottets betänkande

1976/77:9

med anledning av motioner om offentliganställdas pensioner

Motionerna

1975/76:1894 av herr Ringaby m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär lämpliga åtgärder för att komma till rätta med nu och tidigare stats- och kommunalanställdas livränte- och pensionsproblem i enlighet med vad i motionen anförts,

1975/76:2058 av herr Ahlmark m. fl. (fp) vari hemställs bl. a. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samordningsbestämmelserna för statspension och pension från allmänna försäkringen.

Av motionen 2058 behandlas i detta betänkande uteslutande sistnämnda yrkande. Yrkandena avseende folkpensionärernas konsumtionsmönster och fler deltidarbeten för äldre behandlade utskottet i betänkandet SfU 1975/76:44, medan yrkandet om höjning av de inkomstgränser, vid vilka de kommunala bostadstilläggen skall avtrappas, av socialförsäkringsutskottet överlämnats till civilutskottet och behandlas i detta utskotts betänkande CU 1975/76:25.

Motionärerna i motionen 1894 framhåller att samordningen av stats- och kommunalpensionen med den allmänna försäkringens pensioner medför problem för de anställda genom att standardhöjningar av dessa pensioner fortfarande samordnas. Klart orättvis anser motionärerna situationen vara när det gäller ATP-grundande sidoinkomster för statstjänstemän. Om en statstjänsteman i ett tidigare skede som privatanställd tjänat in pension inom ATP-systemet, sker ingen samordning av denna pension med hans pension från staten. Men om en försäkrad under tid då han är statsanställd tjänar in pension genom tillfällig anställning samordnas pensionerna. Pensionen från ATP dras alltså av från statspensionen och statstjänstemannen går därigenom miste om sin ATP. Anledningen härtill är – framhåller motionärerna – att de årliga förhandlingarna om statspensionerna mellan statens avtalsverk och statstjänstemännens huvudorganisationer inte innefattar frågor om statsanställdas ATP på sidoinkomster. Enligt motionärernas uppfattning bör statstjänstemannen rimligen kunna komma i åtnjutande av pension även på sina sidoinkomster, i synnerhet som han ofta inte får göra undantagande från ATP för dessa inkomster. Detta bör – menar motionärerna – åstadkommas genom att man inför nettosamordning av pensionssystemen.

Motionärerna anser vidare att man bör företa en inventering av alla gamla,

icke värdesäkrade livräntor i syfte att räkna upp och/eller värdesäkra dem och att man i samband därmed bör överväga om problemet med de äldre fullständiga pensionernas standardeftersläpning kan bringas närmare en tillfredsställande lösning.

Liknande synpunkter framförs i motionen 2058. Motionärerna anser den värdesäkring av statspensionen varom avtal träffades 1975 utgöra ett värdefullt första steg mot bättre statspensioner. Ett naturligt nästa steg borde enligt motionärernas mening vara att i statspensionssystemet föra in något mer av den respekt för intjänad pension som präglar privat pensionering. Riksdagen kan inte nöja sig med att hänvisa till att området är förhandlingsbart, eftersom effekterna för pensionärerna så intimt är förknippade med beslut om folkpensionsförmånerna, vilka inte är föremål för förhandlingar.

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. Statspensionerna liksom de statliga livräntorna är numera värdebeständiga. De bestäms 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 anställde befinner sig vid pensionsfallet. Har den anställde haft lönegraden kortare tid än fem år kan dock pensionsunderlaget bli något lägre. Vid högre lönegrader än F 25 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 tilläggs pensioneringen i lagen om allmän försäkring. Bruttosamordningen innebär att den enskilde är berättigad till minst de förmåner som skall utgå enligt pensionsreglementet. Skulle folk- och tilläggs pension tillsammans 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 tilläggspensionsavgift. 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 tilläggspensionsavgift.

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 i allmänhet inte på nytt göra undantagande. Dessa regler har tillkommit för att förhindra spekulation från de försäkrades sida. Undantagande från försäkringen för tilläggspension 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 fr. o. m. 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 statliga som kommunala tjänstepensioner 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 1975. Då väcktes en motion med krav på en prövning av frågan huruvida de statsanställdas möjlighet att erhålla pension från ATP på sidoinkomster överensstämde med intentionerna i lagen om allmän försäkring och på en parallell översyn av samordningsbestämmelserna för kommunaltjänstemännens pensionsfrågor. I motionen begärdes också en inventering av gamla, uppskjutna pensioner och livräntor i syfte att åstadkomma en uppräknings och/eller värdesäkring av dessa.

Utskottet avstyrkte bifall till motionen (SfU 1975:6) med åberopande av 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 erinrade vidare om att statens avtalsverk då nyligen godkänt ett krav från TCO/S och SACO/SR om värdesäkring av statspensionerna genom en anknytning av dessa till basbeloppet inom den allmänna försäkringen och om att man inom avtalsverket planerade en översyn av pensionsbestämmelserna i syfte att söka åstadkomma en nettosamordning mellan de statliga pensionsförmånerna samt folk- och tilläggspensioneringen. En sådan nettosamordning skulle – menade utskottet – innebära att statstjänstemännen fick möjlighet att inom ramen för den statliga pensionsnivån eller 65 % av lönen i slutlöneklassen tillgodoräkna sig såväl förbättringar av folkpensionen som ATP-poäng på sidoinkomster. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Riksdagen avslag nyligen på förslag av ett enhälligt arbetsmarknadsutskott i betänkandet AU 1976/77:3 motioner med yrkanden om bl. a. standardförbättringar av statspensionerna samt uppräknings och värdesäkring av livräntor beviljade före den 1 januari 1974. Som motivering för sitt avslagsyrkande återopade arbetsmarknadsutskottet att utvecklingen av de statsanställdas pensioner var en konsekvens av de överenskommelser som de anställdas organisationer slöt med statens avtalsverk och att dessa överenskommelser de senaste två åren inneburit ökade förmåner för statspensionärerna på sammanlagt mellan 20 och 30 procent, varvid de låga pensionerna höjts mest. Frågor som gäller storleken av de totala belopp som avsatts för pensionerna och fördelningen av dessa belopp är frågor som avgörs efter förhandlingar och riksdagen har – menade utskottet – möjlighet att inverka härpå genom sin löne delegation. Enligt utskottets mening borde riksdagens inflytande utövas den vägen och inte genom åtgärder av den art som avsågs i motionerna.

Ändringar i gällande pensionsavtal

Statens avtalsverk, Centralorganisationen SACO/SR, Statsanställdas förbund och TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S) har den 9 november i år slutit ett avtal om ändringar i det allmänna pensionsavtalet av den 9 december 1974 för statliga och vissa andra tjänstemän. Ändringarna innebär bl. a. att vissa lönetillägg, vilka hittills varit pensionsgrundande endast inom den allmänna tilläggs pensioneringen, fr. o. m. den 1 januari 1977 kommer att grunda rätt även till statspension och att egenpensionens tilläggsbelopp, motsvarande för månad räknat 3,1 % av det basbelopp som gäller då tilläggsbeloppet börjar utgå, efter den 1 juli 1976 skall utbetalas fr. o. m. 65 års ålder och då avse även pension på grund av anställning som upphört före sistnämnda dag.

Yrkesskadeförsäkringskommittén

I ett betänkande avlämnat i september i år (Statligt personskadeskydd, SOU 1976:50), har yrkesskadeförsäkringskommittén, som övervägt vad man i olika hänseenden skall göra med de äldre skadefallen, uttalat att den främsta uppgiften därvidlag torde vara att räkna upp äldre livräntor. Kommittén föreslår en sådan uppräknings. Uppräkningsen skall enligt förslaget avse yrkesskadelivräntor i såväl statlig och kommunal som privat tjänst och utgöra 30 % om skadan har inträffat år 1954 eller tidigare, 20 % om skadan inträffat något av åren 1955–1967 och 10 % om skadan inträffat under tiden 1 januari 1968–30 juni 1977. Om den procentuella uppräkningsen inte leder till förhöjning med 500 kr. föreslår kommittén – i syfte att undvika höjning med obetydliga belopp – att livräntan ändå räknas upp med detta belopp. Uppräkningsen av livräntor som grundas på skador i privat eller kommunal

tjänst föreslås finansierad genom arbetsskadeförsäkringsavgifterna. Kostnaden för uppräknigen av livräntor som utgår av statsmedel föreslås stanna på statsverket. De totala årliga kostnaderna för uppräknigen har beräknats till ca 37 milj. kr. för enskilda och kommunala arbetsgivare och till ca 10 milj. kr. för staten.

Kommittén har också övervägt om det går att ändra bestämmelserna i AFL om samordningen mellan äldre livräntor och pensionsförmåner men funnit att de nuvarande samordningsreglerna i de flesta fall ger ett tillfredsställande materiellt resultat.

Utskottet

De statliga pensionsförmånerna är samordnade med folk- och tilläggs pensioneringen enligt den s. k. bruttometoden, vilket innebär att folk- och tilläggs pensionsförmåner vid hel pension inkluderas i totalsumman för den statliga pensionen. Den enskilde är därvid berättigad till minst de förmåner som skall utgå enligt statens allmänna tjänstepensionsreglemente, dvs. 65 % av slutlöneklassen i den lönegrad den anställde hade vid avgången med pension. Samordningen är individuell och innebär att den statsanställda aldrig kan bli sämre ställd i pensionshänseende än den som uppbär enbart förmåner från den allmänna pensioneringen. En följd av systemet är att en ökning av folk- eller tilläggs pensionsförmånerna får betydelse för en statspensionär endast i det fall ökningen innebär att dessa förmåner överstiger 65-procentnivån. Statspensionerna liksom de statliga livräntorna är numera värdebeständiga. De bestäms på grundval av basbeloppet vid ingången av det år då de utbetalas.

I motionerna kritiserar de bestämmelser som reglerar samordningen av offentliga pensioner och pensionsförmånerna inom den allmänna försäkringen. Herr Ringaby m. fl. framhåller i motionen 1894 bl. a. att offentligt anställda bör ha samma rätt som andra att tillgodoräkna sig pensionspoäng på sidoinkomster och samma möjlighet att göra undantagande från ATP. Motionärerna anser att en översyn av samordningsreglerna bör ske i syfte att åstadkomma förenklingar och större rättvisa. De menar också att man bör göra en inventering av äldre livräntor i syfte att åstadkomma en uppräkning och värdesäkring av dessa. Även motionärerna i motionen 2058 av herr Ahlmark m. fl. anser en översyn av samordningsbestämmelserna nödvändig. Denna bör – framhåller de – syfta till att även stats- och kommunalpensionärer får del av folkpensionsförbättringar.

Av den inledningsvis lämnade redogörelsen framgår att motionsyrkanden av i huvudsak samma innebörd som de nu förevarande avvisats av riksdagen senast förra året (SfU 1975:6) med åberopande bl. a. av att samordningsbestämmelserna liksom de bestämmelser som gäller beräkningen av stats- och kommunalanställdas pensioner och av statliga livräntor är frågor om vilka de anställda kan förhandla och träffa avtal. Av nämnda redogörelse framgår

också att riksdagen den 29 oktober i år bifallit ett enhälligt arbetsmarknadsutskotts hemställan om avslag på en liknande motion med motiveringen att statspensionärerna till följd av de senaste två årens överenskommelser mellan de anställdas organisationer och avtalsverket erhållit ökade förmåner med sammanlagt mellan 20 och 30 procent och att riksdagens inflytande på frågor rörande statliga pensioner och livräntor bör utövas genom dess lönedelelegation.

Så sent som den 9 november i år har avtalsverket, SACO/SR, Statsanställdas förbund och TCO-S träffat ett pensionsavtal som innebär betydande förbättringar av statspensionerna bl. a. så till vida, att vissa statliga lönetillägg – däribland alla de mera betydande – vilka hittills varit pensionsgrundande endast inom den allmänna tilläggs pensioneringen fr. o. m. den 1 januari 1977 kommer att grunda rätt även till statspension och att det tilläggsbelopp till egenpension, för månad räknat motsvarande 3,1 % av basbeloppet, som tidigare utgått fr. o. m. 67 års ålder, efter den 1 juli i år skall utbetalas fr. o. m. 65 års ålder och även avse pension på grund av anställning som upphört före sistnämnda dag.

Vad särskilt angår frågan om äldre livräntor vill utskottet erinra om att yrkesskadeförsäkringskommittén i ett nyligen avlämnat betänkande (Statligt personskadeskydd, SOU 1976:50) föreslagit en uppräknings av vissa yrkesskadelivräntor som utgår på grund av skador i såväl privat som statlig och kommunal tjänst. Enligt förslaget skall uppräknings ske med 30 % om skadan inträffat år 1954 eller tidigare, med 20 % om skadan inträffat något av åren 1955–1967 och med 10 % om skadan inträffat under tiden januari 1968–juni 1977. Yrkesskadeförsäkringskommitténs förslag är f. n. föremål för remissbehandling. En proposition i ämnet kommer enligt vad utskottet inhämtat att föreläggas riksdagen under våren 1977.

Som framgår av den inledningsvis lämnade redogörelsen är en statsanställds tilläggs pension på sidoinkomster samordnad med statspensionen. Detta är emellertid – vilket också, med riksdagens godkännande, understrukt av arbetsmarknadsutskottet – en fråga som avgörs efter förhandlingar och som riksdagen har möjlighet att inverka på genom sin lönedelelegation.

På grund av det anförda och då enligt utskottets mening riksdagen bör vidhålla sin tidigare intagna ståndpunkt att frågor som gäller offentligt anställdas pensioner bör avgöras efter förhandlingar mellan berörda parter på arbetsmarknaden avstyrker utskottet bifall till motionerna 1894 och 2058, sistnämnda motion såvitt nu är i fråga.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1975/76:1894 och motionen
1975/76:2058 (yrkandet 2 a).

Stockholm den 24 november 1976

På socialförsäkringsutskottets vägnar

SVEN ASPLING

Närvarande: herrar Aspling (s), Ringaby (m), Magnusson i Nennesholm (c), Karlsson i Ronneby (s), Marcusson (s), Åkerlind (m), Lindström (s) Andersson i Edsbro (c), Nilsson i Norrköping (s), fru Andersson i Täby (c), herrar Larsson i Vänersborg (s), Gahrton (fp), Weinehall (c) och fru Jönsson (c).

Särskilt yttrande

av herrar Ringaby (m), Åkerlind (m) och Gahrton (fp) vilka anför:

Åberopande utskottets hänvisning till riksdagens löne delegation avstår vi från att markera en särskild mening i form av en reservation. Vi förlitar oss således på att löne delegationen tar upp de i motionerna berörda allvariga bristerna i det statliga (och därmed indirekt också i det kommunala) pensionssystemet till en kritisk bedömning och konstruktiv översyn. I annat fall kommer vi att även fortsättningsvis se oss nödsakade att motionsledes fästa riksdagens uppmärksamhet på problemen. Vi vill redan här peka på de mest iögonfallande. Bl. a. kommer inte standardförbättringar inom folkpensioneringen dem till del, som pensionerats från offentlig tjänst. Vidare utesluts alla livräntefall inträffade före 1973 från värdesäkring av förmånerna. Vad gäller förmånsnivåerna avser det i betänkandet refererade utredningsförslaget endast skadefall. Nivåjustering bör vara lika aktuell för andra livräntor, dvs. för ofullständiga pensioner. Kravet om värdesäkring av alla livräntor kvarstår ändå oförändrat. Det påverkas inte av nivåjusteringar som motiveras av redan inträffad värdeeftersläpning.

Till sist måste det anses vara klart otillfredsställande att offentliganställda som regel ställs utan möjlighet att förstärka sin pensionstrygghet genom sidoinkomster. Att detta särskilt hårt drabbar dem, som ej kan nå upp till en tjänstepension som är lika stor eller större än högsta ATP är ur social synpunkt olyckligt. De som har de lägre tjänsterna och de lägsta tjänstepensionerna och därmed det största behovet av en komplettering, utesluts från möjligheten att nå den pensionstrygghet, som de som innehar de högre betalda tjänsterna inte behöver ha samma bekymmer om, eftersom pensionen relateras till slutlönen. Med andra ord är samordningsbestämmelserna för stats- och kommunalpensionerna utformade så att de i det här påpekade, speciella men väsentliga avseendet, kan anses drabba de lågavlönade negativt. Vi anser att den lagfästa rätten till ATP på sidoinkomster skall ha samma innebörd för offentliganställda som för privatanställda. Offentliganställda, som ej har så hög slutlön att de når upp till en pensionsnivå motsvarande högsta ATP-pension, bör enligt vår mening tillgodoräknas en pension där såväl statliga (kommunala) som privata sidoinkomster ger full utdelning i form av en ATP, som icke samordnas med tjänstepensionen. För övriga offentliganställda bör rimligtvis ATP på sådana privata sidoinkomster som inte har anknytning till tjänsten falla utanför samordningen och i synnerhet om sidoinkomsterna härrör från enskild verksamhet.

