

Nr 32

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motion om arbetsgivarinträde beträffande pensionstagare sysselsatta i skyddade verkstäder.

I motionen 1971:128 av herr Hamrin m. fl. (fp) har yrkats, att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t hemställa om en undersökning huruvida s. k. arbetsgivarinträde är lämpligt för pensionstagare sysselsatta i skyddade verkstäder.

Yttranden över motionen har på utskottets begäran avgivits av riksförsäkringsverket, arbetsmarknadsstyrelsen, Svenska landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.

Gällande bestämmelser

Några bestämmelser om arbetsgivarinträde inom den allmänna pensioneringen finns inte.

Däremot förekommer ett system med sådant inträde inom sjukpenningförsäkringen. Enligt 3 kap. 16 § lagen om allmän försäkring kan arbetsgivare, som utger lön vid sjukdom eller barnsörd, få uppbära arbetstagaren tillkommande sjukpenning jämte barntillägg i den mån förmånerna inte överstiger den utbetalda lönen. En förutsättning för arbetsgivarinträde är att överenskommelse härom har träffats i form av kollektivavtal, som på arbetstagersidan slutits eller godkänts av organisation som enligt lagen om förenings- och förhandlingsrätt är att anse som huvudorganisation.

De angivna bestämmelserna har i huvudsak fått betydelse för statsanställda och jämställda grupper, med undantag av extra tjänstemän med mindre än sex anställningsmånader. Arbetsgivarinträdet för statsanställda regleras närmare i Bil. D till allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (AST).

Arbetstagare vid skyddade verkstäder

Enligt årets statsverksproposition utgjorde antalet platser för arbetsprovning, arbetsträning och skyddat arbete vid ingången av år 1970 sammanlagt 12 172. Detta innebar en ökning med mer än 1 000 platser under år 1969. En fortsatt kraftig expansion förutses, och antalet platser vid verkstäderna beräknas uppgå till 17 450 den 1 juli 1972.

Pensionsförhållandena för de vid verkstäderna sysselsatta arbetstagarerna har undersökts av den i juli 1969 avslutade utredningen rörande enhetlig lönesättning vid de skyddade verkstäderna. Enligt material som införskaffades av utredningen omkring årsskiftet 1968/69 utgjorde antalet platser på skyddade verkstäder vid utgången av november 1968 8 558. En undersökning av 1 800 slumpvis utvalda arbetstagare visade att ca 600 eller en tredjedel uppbar allmän pension. Av pensionärerna hade 36 % både folkpension och ATP, medan 64 % hade enbart folkpension. Tilläggs pensionen varierade mellan lägst 4 kr. och högst 932 kr. i månaden (medelvärdet var 220 kr. i månaden). Olika former av pension fördelar sig bland de undersökta på följande sätt:

ålderspension eller änkepension	6,8 %
hel förtidspension/sjukbidrag	35,6 %
2/3 förtidspension/sjukbidrag	42,0 %
1/3 förtidspension/sjukbidrag	15,6 %
	100 %

Av materialet framgår att förhållandevis många arbetstagare har hel förtidspension. Riksförsäkringsverket har i sitt nedan redovisade remissyttrande framhållit att detta särskilt är fallet i fråga om sådana arbetstagare som är sysselsatta på avdelningar avsedda för psykiskt utvecklingsstörda. Verket har också framhållit att arbetstagarerna med förtidspension som regel har en betydligt reducerad arbetsförmåga och att deras anställning vid verkstäderna främst får anses vara socialt betingad.

Löne- och anställningsvillkoren för arbetstagare vid de skyddade verkstäderna regleras sedan den 1 juli 1969 genom avtal mellan Svenska landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet, å ena sidan, och Svenska kommunalarbetsareförbundet, å andra sidan. Avtalet har reviderats år 1970 och är f. n. föremål för ytterligare revidering.

Enligt avtalet utgår lönen antingen som tidlön eller som blandackordslön. Vid arbete mot tidlön utgår timlön i princip med samma belopp till alla arbetstagare inom samma ortsgrupp oavsett arbetsförmåga. Blandackordslön — som skall syfta till att på ett ändamålsenligt sätt stimulera arbetstagarerna att utföra en prestation som med hänsyn till vederbörandes handikapp svarar mot hans arbetsförmåga — består av en fast och en rörlig del. En garanti är inskriven som tillförsäkrar ackordsarbetare minst samma förtjänst per timme som gällande timlön.

Sedan den 1 juli 1970 gäller vissa bestämmelser om samordning av avlöningsförmånerna med socialförsäkringsförmåner och andra förmåner som ersätter bortfall av arbetsinkomst. Sålunda reduceras avlöningsförmånerna med samtidigt utgående sjukpenning, yrkesskadelivränta eller annan ersättning, som tillkommer arbetstagarerna med anledning av

olycksfall, våld, misshandel, sjukdom eller dylikt. Beträffande sjukpenning skall samordning dock inte ske med sådan sjukpenning, som är grundad på arbetstagarens inkomst från verkstaden och som utgår då arbetstagaren på grund av sjukdom helt eller delvis är urståndsatt att utföra sitt arbete på verkstaden.

Av pensionsförmånerna enligt lagen om allmän försäkring sker samordning med ålderspension, förtidspension, sjukbidrag och änkepension samt pensionstillskott till dessa förmåner enligt lagen om pensionstillskott. Samordningen med änkepension avser endast änkefolkpension och inte änkepension i form av ATP.

Avdrag skall också göras för egenpension (ålders- eller sjukpension), som arbetstagare är berättigad till på grund av tidigare statlig, kommunal eller privat anställning.

Principen är att arbetstagaren skall vidkännas avdrag för erhållen ersättning endast i den mån denna utgör kompensation för arbetsinkomster, som arbetstagaren hade innan hans arbetsförmåga blev nedsett. Ersättningen skall således ha funktion av ersättning för minskad arbetsförmåga (livränta, pension). I den mån ersättningen avser att täcka kostnaden för särskild vård, läkarundersökning, sakskada, protes eller andra sådana särskilda hjälpmedel, som angives i 12 § lagen om yrkesskadeförsäkring, eller utgår för sveda och värk eller för bestående men skall samordning inte ske.

Någon samordning skall inte ske med tilläggsförmåner till folkpension, dvs. barntillägg, invaliditetstillägg, invaliditetsersättning, hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg.

Samordningen sker på så sätt att de samordningsbara förmånernas månadsbelopp omvandlas till timbelopp genom division med 177. Avrundning sker därvid till närmast lägre örestal.

Beträffande samtidigt utgående sjukpenning skall sjukpenningbeloppet per dag multipliceras med 30 varefter det då erhållna »månadsbeloppet» divideras med 177.

För tid under vilken avlöningsförmåner utgår eller bort utgå reduceras arbetstagarens avlöningsförmåner per timme med på ovan angivna sätt framräknade timbelopp. Om de samordningsbara förmånerna är betydligt större än den intjänade lönen, kan denna reduceras bort till hela sitt belopp. Någon garanti eller spärregel finns alltså inte.

I den lön som utgår till arbetstagare i skyddad verksamhet ingår regelmässigt en socialt motiverad subvention, som är förhållandevis större ju lägre arbetsförmågan är. Lönebeloppets storlek kan därför i de flesta fall inte anses vara en mätare på den utförda arbetsprestationen och den försäkrades arbetsförmåga. Enligt ett cirkulär av riksförsäkringsverket nr 4/1969 bör hänsyn tas till detta förhållande vid prövning av frågor om rätt till förtidspension (sjukbidrag) för sådana arbetstagare. Enligt

närmare angivna anvisningar skall vid bedömningen av rätt till förtidspension (sjukbidrag) främst beaktas vederbörandes faktiska arbetsprestation i jämförelse med en fullt arbetsför arbetstagares normala prestation i samma slags arbete och inte den utgående lörens storlek.

Det utfärdade cirkuläret förutsätter ett organiserat samarbete mellan försäkringskassorna, de skyddade verkstäderna och arbetsvårdsexpeditionerna. Det har ansetts angeläget att rätten till förtidspension (sjukbidrag) tas upp till prövning i enlighet med cirkuläret, eftersom detta är av grundläggande betydelse för kostnadsfördelningen mellan å ena sidan huvudmännen och å andra sidan staten och den allmänna pensioneringen.

Utredningen rörande enhetlig lönesättning vid de skyddade verkstäderna

Den 29 mars 1968 uppdrog Kungl. Maj:t åt en sakkunnig att undersöka möjligheterna att få till stånd mera enhetliga grunder för lönesättning m. m. för personer sysselsatta i skyddade verkstäder.

Sedan Landstingsförbundet och Kommunförbundet, å ena sidan, och Kommunalarbetareförbundet, å andra sidan, i mars 1969 träffat preliminär överenskommelse angående löne- och anställningsvillkoren för handikappade arbetstagare vid kommunala verkstäder för skyddad sysselsättning, ansåg utredningsmannen att ändamålet med hans utredning förfallit. Detta anmälde han i en skrivelse till inrikesministern den 7 juli 1969.

I skrivelsen tog utredningsmannen upp frågan om samordning mellan lön och pension för dem som åtnjuter förtidspension eller sjukbidrag.

Han anförde följande:

Från vissa håll har framhållits, att pensionärer i allt för hög grad skulle gynnas om de finge behålla sina pensioner och samtidigt ha möjlighet att nå samma timförtjänst som övriga arbetare. Det har å andra sidan gjorts gällande, att högre löner som medför reduktion av pensioner, skulle innebära en kostnadsöverflyttning från försäkringskassorna till sjukvårdshuvudmännen — något som vållat betänkligheter hos kommunförbunden. Från handikapphåll har understrukits att pensionssystemet har en rehabiliteringsfientlig konstruktion, som hos många handikappade människor inte sällan försvagar det ekonomiska incitamentet till förvärvsarbete. Sistnämnda problem har visserligen delvis minskat i betydelse sedan riksförsäkringsverket gett nya anvisningar angående pensionsreduktion för arbetare på skyddade verkstäder. Men på handikapphåll anser man att frågan förtjänar ytterligare prövning.

Utan att ta närmare ställning till dessa olika synpunkter vill jag framhålla att en fortsatt utredning av sådana och andra specialfrågor kan behöva övervägas, även om huvudproblemet till stor del förts närmare en lösning genom den träffade preliminära överenskommelsen och i viss mån genom riksförsäkringsverkets nya anvisningar. Ett uppslag som härvid kan förtjäna att övervägas är möjligheten till s. k. arbetsgivarinträde i socialförsäkringen dvs. att huvudmännen uppbär pensionerna för de

arbetstagare som är pensionärer förutsatt att dessa genom skyddat arbete uppnår en inkomst som överstiger den pension de avstår ifrån. En allsidig och förutsättningslös utredning av hithörande frågor har jag ansett falla utanför det mig lämnade uppdraget.

I en PM fogad vid skrivelsen nämndes som alternativ till lösning av samordningsproblemen — utöver arbetsgivarinträde — möjligheten att genom kollektiva bidrag från socialförsäkringen till huvudmännen motverka en omfördelning av kostnaderna.

Kommunförbundets och Landstingsförbundets framställning till chefen för socialdepartementet

Motionen har samma syfte som den framställning Svenska landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet gjort i en den 6 och 19 november 1970 dagtecknad skrivelse till chefen för socialdepartementet. I skrivelsen har förbunden hemställt att socialministern måtte uppdraga åt sjukpenningutredningen att utreda huruvida huvudmännen genom arbetsgivarinträde kan få rätt att uppbära folkpension och ATP för arbetstagare på skyddade verkstäder.

Som motiv för framställningen har förbunden anfört följande.

Landstingsförbundets och kommunförbundets styrelser anser det angeläget att det skapas förutsättningar för att samtliga arbetstagare vid de skyddade verkstäderna omfattas av gemensamma löne- och anställningsbestämmelser. Ett sådant system kan enligt förbundsstyrelsernas förmenande erhållas genom att huvudmännen — genom s.k. arbetsgivarinträde — får uppbära arbetstagarnas pensionsförmåner mot att i gengäld utbetala ograverade löner enligt bestämmelserna. Nuvarande lönesystem med ersättning dels från huvudmännen och dels från socialförsäkringen upplevs av den enskilde arbetstagaren som nedvärderande och stimulerar ej till ökad arbetsprestation. Systemet medför dessutom avsevärda administrativa olägenheter. Ett arbetsgivarinträde skulle exempelvis innebära likartade löner för alla arbetstagare, att pensionen tills vidare inte utgår, men med möjlighet att snabbt återfå pensionen om förhållandena ändras, att arbetstagaren sjukpenningförsäkras i förhållande till sin arbetsinkomst samt att nuvarande statsbidragsbestämmelser omprövas.

Sjukpenningutredningen tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 27 maj 1970 för att utreda de tekniska förutsättningarna för att inordna sjukpenningen m. m. i beskattningssystemet. Enligt direktiven skall utredningen under sitt arbete bl. a. pröva huruvida ett mera allmänt arbetsgivarinträde kan vara en lösning på de administrativa svårigheter som uppstår om beskattning införes.

Kommunförbundens framställning är beroende av prövning i Kungl. Maj:ts kansli.

Remissyttrandena

Arbetsmarknadsstyrelsen, Landstingsförbundet och Kommunförbundet tillstyrker bifall till motionen. Riksförsäkringsverket förklarar att verket inte vill motsätta sig en utredning av det slag motionärerna föreslagit.

Riksförsäkringsverket uttalar att det föreslagna arbetsgivarinträdet tydligen är avsett att ersätta den nuvarande samordningen mellan upp- buren lön och socialförsäkringsförmåner. Verket framhåller att ett arbetsgivarinträde på den allmänna pensioneringens område kommer att kräva vissa lagändringar. En sådan lagstiftning medför problem och konsekvenser av annan art än de som nu finns vid arbetsgivarinträde inom sjukpenningförsäkringen. Verket utvecklar detta uttalande på följande sätt.

Vad beträffar arbetsgivarinträdet omfattning kan ifrågasättas om inte detta — för att de av förslagsställarna åsyftade verkningarna skall uppnås — rimligen bör omfatta inte bara den allmänna pensionen utan även övriga samordningsbara förmåner av offentlig eller privaträttslig natur såsom tjänstepensioner, yrkesskade- och andra olycksfallslivräntor, skadestånd och sjukpenningförmåner. De legala aspekterna i detta hänseende måste i så fall klärläggas. Vill man inte ge arbetsgivarinträdet en sådan omfattning uppkommer frågan, huruvida någon form av samordning skall bibehållas beträffande övriga förmåner.

I kommunförbundens framställning åberopas som en särskilt önskvärd effekt av ett arbetsgivarinträde att arbetstagaren skall kunna vara placerad i sjukpenningklass efter lönen på den skyddade verkstaden och vid inträffande sjukdomsfall få uppbära sjukpenning därefter. Det må framhållas att för den som uppbär förtidspension — och arbetsgivarinträdet innebär inte någon förändring i arbetstagarens ställning som förtidspensionär — möjligheterna att vara placerad i sjukpenningklass och att vid sjukdom få uppbära sjukpenning är begränsade i olika hänseenden.

Arbetsgivarinträdet inom sjukpenningförsäkringen avser fast anställda med en sjuklön, som normalt överstiger beloppet av sjukpenningen. Några administrativa svårigheter uppkommer i allmänhet inte, då det gäller att tillgodoräkna arbetsgivaren vad han skall uppbära på grund av arbetsgivarinträdet. Vid ett arbetsgivarinträde för arbetstagare på de skyddade verkstäderna kommer däremot olika omständigheter att komplicera det administrativa förfarandet.

Arbetsgivaren kan sålunda endast äga tillgodoräkna sig pension för motsvarande tid som han betalt lön till arbetstagaren. Här uppkommer frågan vad som skall menas med motsvarande tid. Lönen beräknas per timme, pensionen beräknas månadsvis. Att kräva att arbetsgivaren utgivit full lön till arbetstagaren för hel månad för att han skall få uppbära pensionen för månaden i fråga torde vara lika otänkbart som att låta honom få tillgodoräkna sig pensionens hela månadsbelopp trots att arbetstagaren bara arbetat sporadiskt under månaden. Hur avräkningen och jämförelsen än skall ordnas, torde det uppstå ett avsevärt redovisnings- och aviseringsarbete både för de skyddade verkstäderna och de pensionsutbetalande organen. Man får sålunda observera

att den genomsnittliga arbetstiden per arbetstagare på de skyddade verkstäderna är betydligt lägre än vad fallet är på den öppna marknaden, beroende inte bara på att många arbetstagare går endast på deltid, utan i lika hög grad på en mycket oregelbunden närvarofrekvens.

För den händelse arbetsgivarinträde införs inte bara beträffande allmän pension utan också beträffande övriga samordningsbara förmåner, t. ex. tjänstepension, yrkesskade- och trafiklivräntor m. m., uppkommer motsvarande problem i fråga om dessa.

Slutsatsen av verkets argumentering är att verket inte vill motsätta sig en utredning om ett arbetsgivarinträde för pensionstagare på de skyddade verkstäderna. Utredningen bör enligt verkets mening gå ut på att klarlägga om fördelarna med en sådan anordning kan anses överväga bl. a. de administrativa och andra olägenheter som verket pekat på. Även finansieringsfrågor bör beaktas.

Arbetsmarknadsstyrelsen ansluter sig i sitt yttrande till uppfattningen att handikappade arbetstagare vid skyddade verkstäder bör arbeta under förhållanden som så mycket som möjligt liknar dem som råder på den öppna arbetsmarknaden. Nuvarande lönesystem med ersättning både från huvudmännen och socialförsäkringen stimulerar inte till ökad arbetsprestation och kan av den enskilda arbetstagaren upplevas som mycket orättvist och nedvärderande. Med hänsyn härtill tillstyrker styrelsen motionskravet om undersökning huruvida arbetsgivarinträde är lämpligt för pensionstagare sysselsatta i skyddade verkstäder.

Landstingsförbundet och Kommunförbundet tillstyrker motionen med hänvisning till förbundens framställning till socialministern i november 1970.

Utskottet

Löne- och anställningsvillkoren för arbetstagare vid skyddade verkstäder regleras sedan den 1 juli 1969 genom avtal mellan Svenska landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet å ena sidan och Svenska kommunalarbetareförbundet å andra sidan. Avtalet har tillämpning på i princip alla arbetstagare som antagits för skyddad sysselsättning vid kommunal skyddad verkstad. Sedan den 1 juli 1970 innehåller avtalet vissa bestämmelser om samordning av avlöningsförmåner med socialförsäkringsförmåner och andra förmåner som ersätter bortfall av arbetsinkomst. Samordningen innebär bl. a. att ålderspension, förtidspension, sjukbidrag, änkepension och pensionstillskott, som utgives från den allmänna pensioneringen, skall på visst sätt räknas av på utgående avlöningsförmåner. Om de samordningsbara förmåner är större än den intjänade arbetsinkomsten, kan arbetsinkomsten reduceras bort till hela sitt belopp.

Mot samordningsbestämmelserna har från olika håll riktats kritik. Det har bl. a. sagts att systemet med ersättning dels från huvudmännen, dels från socialförsäkringen är administrativt tungrovt. Man har också gjort gällande att systemet av den enskilde arbetstagaren ofta upplevs som nedvärderande. Det stimulerar inte heller till ökad arbetsprestation. Mot bakgrund härav har kommunförbunden i en framställning till socialministern i november 1970 hemställt om utredning av frågan om huvudmännen genom arbetsgivarinträde kan få rätt att uppbära folkpension och ATP för arbetstagare på skyddade verkstäder. Genom ett sådant system skulle likartade löner kunna betalas ut till alla arbetstagare mot rätt för arbetsgivaren att uppbära — efter samma modell som i viss utsträckning gäller inom sjukpenningförsäkringen — arbetstagarna tillkommande pensionsförmåner.

Förevarande motion bygger på kommunförbundens framställning och mynnar ut i ett krav om undersökning huruvida arbetsgivarinträde är lämpligt för pensionstagare sysselsatta i skyddade verkstäder.

En nackdel med samordningsbestämmelserna i nuvarande kollektivavtal sett ur arbetstagarens synpunkt är att ökade arbetsinsatser inte alltid leder till ökade arbetsinkomster för arbetstagare med pension. Bestämmelserna kan således sägas inrymma ett rehabiliteringsnegativt moment, som hos många arbetstagare på skyddade verkstäder försvagar intresset för förvärvsarbete. Enligt utskottets bedömning skulle ett system med arbetsgivarinträde inte betyda någon materiell förbättring för arbetstagarna i detta hänseende. Resultatet skulle för dem inskränkas till att den nu i lön och pension uppdelade inkomsten skulle omrubriceras till att i sin helhet utgöra lön och att arbetsgivaren skulle svara för utbetalning av den sammanlagda inkomsten med rätt att i efterhand uppbära arbetstagaren tillkommande pensionsförmåner.

För arbetstagarna borde en ändring av samordningsbestämmelserna med sikte på generösare regler vara att föredra. Enligt vad utskottet inhämtat har i de förhandlingar som f. n. pågår om revidering av avtalet krav rests från arbetstagersidan om en komplettering av nuvarande samordningsregler med en bestämmelse som garanterar arbetstagaren att alltid få behålla viss del av arbetsinkomsten. Skulle detta krav bli tillgodosett vid avtalsuppgörelsen, uppnår man en klar materiell förbättring av nuvarande samordningssystem.

Mot ett system med arbetsgivarinträde på pensionsområdet kan — förutom vissa invändningar av mera principiell natur — riktas invändningar som härrör från lagtekniska och administrativa överväganden. Riksförsäkringsverket har i sitt ovan återgivna yttrande redovisat en del av dessa. Å andra sidan kan också skäl anföras för införandet av ett sådant system. De av utskottet hörda remissinstanserna har med hänsyn härtill tillstyrkt motionen eller — som riksförsäkringsverket — inte velat motsätta sig en utredning av det slag som föreslås i motionen.

Enligt utskottets uppfattning bör emellertid resultatet av pågående avtalsförhandlingar avvaktas, innan ställning tas till en utredning om arbetsgivarinträde på pensionsområdet. Även ytterligare erfarenheter av samordningsbestämmelserna bör föreligga vid ett sådant ställningstagande. På grund härav och då frågan genom kommunförbundens framställning redan gjorts till föremål för Kungl. Maj:ts uppmärksamhet anser utskottet att motionen inte i dagens läge bör föranleda någon riksdagens åtgärd. Utskottet får därför hemställa

att motionen 1971: 128 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 oktober 1971

På socialförsäkringsutskottets vägnar

ERIC CARLSSON

Närvarande: herrar Carlsson i Viksmanshyttan (c), Lundberg (s), Fredriksson (s), Ringaby (m)*, fröken Sandell (s), herrar Magnusson i Nennesholm (c), Karlsson i Ronneby (s), fru Håvik (s), herrar Nordberg (s), Marcusson (s), fröken Bergström (fp), herrar Jonsson i Alingsås (fp)*, Adolfsson (m), Björk i Gävle (c) och Olsson i Stockholm (vpk).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

