

Nr 184.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående rörligt tillägg under år 1953 på tjänste- och familjepensioner för stats-tjänstemän m. m.; given Stockholms slott den 27 mars 1953.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över civilärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF.

John Lingman.

*Utdrag av protokollet över civilärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 27 mars
1953.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, HAMMARSKJÖLD, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL, NORDENSTAM.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Lingman, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter *fråga om rörligt tillägg under år 1953 på tjänste- och familjepensioner för statstjänstemän m. fl. och om provisorisk lösning av frågan om samordning av tjänstepension och folkpension* samt anför därvid följande.

På grundbeloppen av tjänste- och familjepensioner för statstjänstemän m. fl. utgår rörligt tillägg under samma förutsättningar och med beräkning enligt samma procenttal, som gäller angående höjning av månadslön, angiven i de i statens löneplansförordning intagna grundlönatabellerna. Då emellertid något sådant procenttal inte gällde under år 1952, beslöts, att det rörliga tillägget på pensionerna under nämnda år skulle utgå efter 53 %. Samtidigt uttalades, att hur det rörliga tillägget på pensionerna för framtiden skulle konstrueras borde sedermera få upptagas till närmare övervägande.

I årets statsverksproposition (Bil. 2, s. 8 och 9) har uttalats, att frågan om lönernas storlek och om grunderna för rörligt tillägg på pensionerna under år 1953 senare skulle få anmälas för riksdagen med hänsyn till att överläggningar i ärendet skulle äga rum med statstjänstemännens huvudorganisationer. I den sedermera till riksdagen avlåtna propositionen, nr 82, angående statstjänstemännens löner under år 1953 m. m. har i samband med redogörelsen för träffad överenskommelse med statstjänstemännens huvudorganisationer i lönefrågan framhållits, att i denna överenskommelse inte intagits något om storleken av det rörliga tillägget på pensionernas grundbelopp, enär genom *en inom civildepartementet utarbetad promemoria* angående samordningen av tjänstepension och folkpension, vilken då var föremål för remissbehandling, aktualiserats vissa spörsmål, som påverkade ställningstagandet till frågan om storleken av det rörliga tillägget på pensionernas grundbelopp. Det hade förutsatts, att överläggningar i ämnet skulle upptagas så snart remissbehandlingen avslutats.

Över promemorian har numera remissutlåtanden avgivits av pensionsstyrelsen, statskontoret, statens sakrevision, riksräkenskapsverket, statens av-

talsnämnd, statens pensionsanstalt, generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, domänstyrelsen, 1951 års pensionsutredning, styrelsen för Svenska landskommunernas förbund, styrelsen för Svenska landstingsförbundet och styrelsen för Svenska stadsförbundet, av Statstjänarkartellen, Statstjänstemännens riksförbund och Tjänstemännens centralorganisation gemensamt samt Sveriges akademikers centralorganisation. Pensionerade statstjänstemäns riksförbund har i ärendet inkommit med en skrift.

De avsedda överläggningarna i ämnet med statstjänstemännens huvudorganisationer har slutförts den 21 mars 1953.

Gällande bestämmelser m. m.

Vid avvägningen av tjänstepensionerna för statstjänstemän m. fl. har man utgått från att pensionstagarna, under förutsättning att de innehaft pensionsberättigande anställning en viss minsta tid, bör erhålla en standard, som står i skäligt förhållande till deras standard under den senaste delen av tjänstetiden. En sådan pensionärsstandard har ansetts kunna vinnas vid en pensionsinkomst, som motsvarar ungefär två tredjedelar av löneinkomsten. Intill 1947 års allmänna löne- och pensionsreglering avvägdes i enlighet härmed tjänstepensionsunderlagen, om man bortser från de högsta lönegraderna, till belopp motsvarande två tredjedelar av den pensionsgivande lönen (A-ortslönen före den 1 juli 1942 och C-ortslönen därefter). Vid de förhandlingar mellan 1945 års lönekommitté och vederbörande personalorganisationer, som föregick 1947 års allmänna löne- och pensionsreglering, uppnåddes enighet om att, om hänsyn inte togs till folkpensioneringens blivande anordnande, tjänstepensionsunderlagen i princip borde avvägas till belopp motsvarande två tredjedelar av de nya nettolönerna på ortsgrupp 2. Förhandlingsresultatet innebar emellertid därjämte att hänsyn borde tagas till folkpensioneringen och att man borde särskilt utreda frågorna i vilken utsträckning och på vilket sätt samordning av folkpension och tjänstepension skulle ske och vilken inverkan folkpensionen borde ha på tjänstepensionsbeloppen. Gällande pensionsbestämmelser tillkom efter det att frågan närmare utretts av 1946 års pensionsakkunniga, som jämväl förhandlade med personalorganisationerna.

Att tjänstepensionerna för statstjänstemän m. fl. ansågs böra avvägas med beaktande av folkpensionerna sammanhängde med att de icke behovsprövade folkpensionerna vid tiden för nämnda förhandlingar avsågs skola kraftigt höjas. Fråga uppkom då dels i vad mån folkpensionerna — de ursprungliga folkpensionsbeloppen och senare höjningar av dem — bör inverka på tjänstepensionens värde, dels i vad mån de bör inverka på detta värdes fördelning mellan tiden före folkpensionsåldern och tiden från denna. Principiellt sett är dessa båda spörsmål i viss mån fristående i förhållande till varandra, då

man kan minska tjänstepensionens värde (s. k. *reell* samordning med folkpension) oberoende av nämnda fördelning och man vidare i syfte att utjämna den sammanlagda årliga pensionsinkomsten kan förändra tjänstepensionens fördelning på olika tidsperioder oberoende av dess värde.

Vid 1947 års allmänna pensionsreglering för statstjänstemän m. fl. har hänsyn till folkpensionerna tagits på två sätt.

För det första har tjänstepensionsunderlagen nedsatts i förhållande till $\frac{2}{3}$ av 2-ortslönerna med belopp, som enligt försäkringsteknisk beräkning motsvarar en från folkpensionsåldern utgående årlig livränta på 189 å 200 kronor, ett belopp som utgör ungefär $\frac{1}{4}$ av den folkpension, som vid samordningssystemets tillkomst tänktes komma att utan behovsprövning utgå till gift folkpensionär, vars äkta make åtnjuter folkpension. Av att man förändrat pensionsunderlaget följer, att nedsättningen kommer att tillämpas inte från folkpensionsåldern utan redan från den tidpunkt tjänstepensionen börjar utgå samt att nedsättningen i förekommande fall blir avkortad på samma sätt som den tjänstepension, som eljest skulle ha utgått, och blir förhöjd efter samma procenttal, som tillämpas beträffande rörligt tillägg å tjänstepensionerna.

För det andra har tjänstepensionsunderlagen omändrats på sådant sätt, att vid oavkortad tjänstepension förskottas 792 kronors folkpension från den tidpunkt, då tjänstepensionen börjar utgå (s. k. *teknisk* samordning med folkpension). Å ena sidan har föreskrivits, att från 67 års ålder skall tillämpas ett pensionsunderlag, slutunderlaget, som är 792 kronor lägre än det dessförinnan tillämpliga begynnelseunderlaget, men å andra sidan har i begynnelseunderlaget inräknats ett s. k. utjämningstillägg, som försäkringstekniskt sett är likvärdigt med en livränta å 747 kronor från folkpensionsåldern och som förhöjt med 6 % rörligt tillägg blir av samma värde som avdraget ($747 \cdot 106 \% = 792$). Då det rörliga tillägget både före och efter folkpensionsåldern beräknas på det grundbelopp, som fastställts på grundval av begynnelseunderlaget inklusive utjämningstillägg, var man vid anordningens tillkomst medveten om att den vid en lägre nivå av det rörliga tillägget skulle komma att medföra viss förlust för pensionstagarna och vid en högre nivå av tillägget skulle medföra viss vinst för dem. Man räknade emellertid med att det rörliga tillägget vid systemets genomförande skulle utgå med 6 %.

Frågan vilken inverkan en mera avsevärd folkpensionshöjning skall ha på tjänstepensionerna förutsattes vid de förhandlingar med personalorganisationerna, som föregick det nuvarande samordningssystemets tillkomst, bli upptagen vid nya förhandlingar.

I korthet torde jag även få redogöra för hur motsvarande frågor reglerats för de kommunalanställdas del.

Enligt det normalpensionsreglemente, som Svenska stadsförbundet efter förhandlingar med de kommunalanställdas organisationer i slutet av år 1951

rekommenderat till antagande i kommuner tillhörande stadsförbundet, har reell hänsyn till *hittillsvarande folkpensioner* tagits, då tjänstepensionsunderlagen bestämts att, oberoende av lönegrad och ortsgrupp, motsvara 62 % av den pensionsgivande lönen; storleken av de tjänstepensioner, som skulle ha utgått, om hänsyn inte tagits till folkpensionerna, torde inte ha närmare fixerats. Däremot förekommer inte enligt normalpensionsreglementet förskottering av folkpension. I reglementet har intagits en uttrycklig bestämmelse om inverkan på tjänstepensionerna av en *folkpensionshöjning*, som sträcker sig utöver vad som svarar mot penningvärdets försämring. Arbetstagaren — varmed avses både anställningshavare och förutvarande anställningshavare — skall därvid vara skyldig att vidkännas det avdrag från sina pensionsförmåner, som kan komma att fastställas av vederbörande fullmäktige. Enligt från Svenska stadsförbundet under hand lämnad upplysning torde detta avdrag komma att verkställas från folkpensionsåldern, varigenom en viss inkomsttjämnning uppkommer.

För landstingens befattningshavare är samordningen av tjänstepension och folkpension f. n. löst på samma sätt som för befattningshavare i statens tjänst m. fl.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund har meddelat, att vid pågående förhandlingar om ett normalpensionsreglemente för arbetstagare hos förbundets medlemmar parterna intagit den principiella ståndpunkten, att ålderspensionen skall utgöra 62 % av den pensionsgivande lönen och att vid en höjning av folkpensionsnivån den kommunala pensionen skall undergå motsvarande minskning, så att det sammanlagda värdet av folkpensionen per den 1 januari 1951 och den kommunala pensionen enligt reglementet skall bibehållas oförändrat.

Departementspromemorian och utlåtandena däröver.

1. Inledning.

Departementspromemorian. Genom den förut omförmälda departementspromemorian har frågan om samordningen av tjänstepension och folkpension nu aktualiserats av flera olika anledningar. Det rörliga tillägget på tjänstepensionerna har stigit till en nivå, som ej var förutsedd vid det nuvarande systemets tillkomst. Detta har medfört en så kraftig ökning av pensionstagarnas vinst av den tekniska samordningen, att denna vinst t. o. m. är större än den nedsättning av tjänstepensionsnivån, som avsågs med den reella samordningen. Vidare har delade meningar visat sig finnas såväl i frågan om och i vilken mån man bör anordna en inkomsttjämnning som beträffande sättet för inkomsttjämnningens genomförande. Slutligen har fråga uppkommit om vilken inverkan de vid årets riksdag beslutade standardtilläggen på folkpensionerna bör ha på tjänstepensionerna; genom dessa standardtillägg bringas den inte behovsprövade folkpensionen för gift pensionstagare, vars äkta make åtnjuter folkpension, upp till 1 400 kronor. I promemorian erinras om att i propositionen nr 15 till årets riksdag med förslag till lag om höjning av folkpensioner m. m. framhållits, att folkpensionshöjningen påkallar en omprövning av reglerna om samordningen mellan

folkpensionerna och andra av statsmedel utgående pensioner till stats-tjänstemän m. fl.

På grund av angivna omständigheter har i promemorian ifrågasatts, att vissa ändringar nu göres i det gällande pensioneringssystemet. Sålunda har förordats, att frågan om samordningen av tjänstepension och folkpension upptages till omprövning på grund av verkningarna av bestämmelserna om rörligt tillägg på pensionerna och på grund av de vid årets riksdag beslutade standardtilläggen på folkpensionerna. Därjämte behandlas i promemorian frågan om inkomstutjämnningen ur mera principiell synpunkt; i anslutning härtill diskuteras, huruvida man med hänsyn till den utbredda missuppfattningen, att skillnaden mellan tjänstepensionens belopp för tiden intill folkpensionsåldern och för tiden därefter utgör ett realavdrag, bör bibehålla förskotteringsanordningen. Med hänsyn till vad jag i det följande förordar torde jag i fortsättningen kunna inskränka mig till vad promemorian innehåller i förstnämnda hänseende.

I promemorian framhålles, att det under den pågående översynen inom 1951 års pensionsutredning av pensionsförhållandena för de statsanställda m. fl. givetvis är angeläget, att inga sådana ändringar i pensionsbestämmelserna vidtages, som skulle verka föregripande eller försvärande vid utredningens fortsatta arbete. Utfallet av det tekniska samordningssystemet och standardhöjningen av folkpensionerna medför dock att ett nytt läge inträtt, och härvid innebär det ett ståndpunktstagande vare sig man vidtager åtgärder eller inte. Ett tillrättaläggande av utjämningsystemet synes snarare vara till fördel än till nackdel med hänsyn till utredningsarbetet, och en åtgärd i sådan riktning synes i varje fall inte kunna väcka några betänkligheter. Vad beträffar frågan om jämkning av tjänstepensionsnivån på grund av folkpensionshöjningen synes inte heller med hänsyn till utredningen kunna göras några vägande invändningar mot omedelbara åtgärder.

Utlåtandena. I flera utlåtanden har framhållits, att en del av de spörsmål, som beröres i promemorian, sammanhänger med grundvalarna för pensioneringen på sådant sätt, att definitiv ställning till dem lämpligen bör tagas först i samband med resultatet av den pågående allmänna översynen av det statliga pensionsväsendet. 1951 års pensionsutredning har här-om anfört följande.

I det vittomfattande uppdrag, som lämnats åt utredningen och som syftar till en översyn av hela det statliga pensionssystemet, ingår också att pröva frågan om samordning av tjänstepension och folkpension. Vid sitt hittillsvarande arbete har utredningen funnit, att de olika frågor, som tillhör utredningsuppdraget, i allmänhet griper in i varandra på sådant sätt, att det är mycket vanskligt att lösa de särskilda delproblemen var för sig. Detta gäller också frågan om samordning av tjänstepension och folkpension, vilken bl. a. intimt sammanhänger med frågan i vad mån och på vad sätt pensionen skall kunna behandlas som en ren anställningsförmån, till vilken hänsyn i full utsträckning tages vid lönesättningen, men trots detta anpassas efter änd-

rade förhållanden, såsom efter ändrade levnadskostnader och allmänna standardförändringar. Utredningen är av skäl, som här antytts, inte beredd att nu binda sitt fortsatta arbete genom ett definitivt ställningstagande till frågan om det lämpligaste sättet att anordna en samordning av tjänstepension och folkpension. Emellertid torde det mot bakgrunden av redan inträffade och i framtiden tänkbara ändringar i fråga om folkpensionerna vara nödvändigt att redan nu jämka bestämmelserna om samordning av tjänstepension och folkpension; såsom i den remitterade promemorian riktigt påpekas, innebär det i viss mån ett ståndpunktstagande vare sig man vidtager åtgärder eller inte. Ur utredningens synpunkt bör därför hinder inte föreligga att samordningen nu jämkas. Av det anförda framgår emellertid, att utredningen närmast uppfattar frågan så, att det nu gäller att taga ställning till hur samordningsfrågan bör lösas i avbidan på ett definitivt ståndpunktstagande till pensioneringen över huvud taget.

2. Verkningarna av nuvarande bestämmelser.

Departementspromemorian. I promemorian framhålles, att reglerna angående det rörliga tillägget kan — med utgångspunkt från begyn-nelseunderlagets tre beräkningsmässiga beståndsdelar, nämligen a) ett be-lopp motsvarande $\frac{2}{3}$ av 2-ortslönen, b) ett minskningsbelopp svarande mot 200 kronors folkpension och c) ett utjämningsstillägg svarande mot 747 kro-nors folkpension — sägas innebära, att alla tre beloppen förhöjes efter sam-ma procenttal som tillämpas beträffande det rörliga tillägget. Detta innebär, att f. n., då rörligt tillägg utgår på pensionerna efter 53 %, realavdrag göres med belopp, som motsvarar 306 kronors folkpension, och utjämningsstillägg lämnas för 1 143 kronors folkpension. Men då det belopp, varmed begynnelseunderlaget minskas från 67 års ålder, är fixerat till 792 kronor, har netto-resultatet av folkpensionens inverkan på tjänstepensionen blivit, att denna ej alls undergått någon realminskning utan i stället en *realökning* med be-lopp, som motsvarar $(1\ 143 - 306 - 792 =)$ 45 kronors folkpension. Det in-strument för en rent teknisk samordning av tjänstepension och folkpension, som utjämningsstilläggen i förening med 792-kronorsavdraget avsågs skola utgöra, medför i själva verket reell pensionsökning så snart rörligt tillägg utgår efter mer än 6 %, och denna ökning blir större efter hand som det rörliga tillägget stiger.

I anslutning härtill understrykes i promemorian, att det klart framgår att samordningen av tjänstepension och folkpension medfört en allt större för-höjning av pensionsnivån, om man studerar hur förhållandet mellan pension och lön utvecklats efter samordningens genomförande. För grundnivån, 106 %-nivån och nuvarande nivå har i en i promemorian återgiven tabell för några lönegrader på löneplan nr 1 angivits *dels* den före 67 års ålder utgå-ende tjänstepensionen, *dels* den från 67 års ålder utgående tjänstepensionen, *dels* ock de från 67 års ålder utgående sammanlagda pensionsförmånerna i procent av lönen för ortsgrupp 2 och ortsgrupp 5. De siffror, som avser

sammanlagda pensionsförmåner i förhållande till lön, har framräknats under antagande av 800 kronors folkpension vid grundnivån och vid 106 %-nivån samt 1 120 kronors folkpension vid nuvarande nivå.

Nämnda tabell är av följande lydelse.

Löne- grad	Grundnivån		106 %-nivån		153 %-nivån	
	före	efter 67 års ålder	före	efter 67 års ålder	före	efter 67 års ålder
<i>Pension i procent av 2-ortslön</i>						
1	75,5	75,8 (51,8 + 24,0) ¹	75,5	75,7 (53,1 + 22,6) ¹	72,4	78,5 (57,5 + 21,0) ¹
6	73,0	73,1 (54,9 + 18,2)	72,9	73,1 (55,9 + 17,2)	70,4	75,1 (59,1 + 16,0)
9	72,1	72,3 (56,7 + 15,6)	72,1	72,2 (57,5 + 14,7)	71,3	75,4 (61,3 + 14,1)
11	71,8	72,0 (57,6 + 14,4)	71,8	71,9 (58,4 + 13,5)	71,9	75,7 (62,6 + 13,1)
16	71,1	71,2 (59,5 + 11,7)	71,1	71,2 (60,1 + 11,1)	71,1	74,8 (63,6 + 10,7)
21	70,6	70,7 (61,8 + 8,9)	70,6	70,7 (62,3 + 8,4)	70,8	73,2 (65,1 + 8,1)
26	69,7	69,8 (63,1 + 6,7)	69,7	69,7 (63,5 + 6,2)	70,0	71,8 (65,6 + 6,2)
31	69,2	69,3 (63,9 + 5,4)	69,1	69,1 (64,0 + 5,1)	69,5	71,0 (66,0 + 5,0)
37	68,8	68,8 (64,3 + 4,5)	65,6	68,7 (64,4 + 4,3)	69,1	70,3 (66,2 + 4,1)
<i>Pension i procent av 5-ortslön</i>						
1	66,2	66,4 (45,4 + 21,0)	66,3	66,4 (46,6 + 19,8)	63,5	68,9 (50,5 + 18,4)
6	64,2	64,3 (48,3 + 16,0)	64,2	64,3 (49,2 + 15,1)	62,1	66,2 (52,1 + 14,1)
9	63,5	63,6 (49,9 + 13,7)	63,5	63,6 (50,7 + 12,9)	62,8	66,5 (54,0 + 12,5)
11	63,3	63,4 (50,8 + 12,6)	63,2	63,3 (51,4 + 11,9)	63,3	66,7 (55,1 + 11,6)
16	62,5	62,6 (52,3 + 10,3)	62,5	62,6 (52,9 + 9,7)	62,7	65,4 (56,0 + 9,4)
21	62,1	62,2 (54,4 + 7,8)	62,1	62,2 (54,8 + 7,4)	62,3	64,4 (57,3 + 7,1)
26	63,2	63,5 (57,3 + 6,2)	63,3	63,3 (57,6 + 5,7)	63,5	65,1 (59,6 + 5,5)
31	63,9	64,0 (59,0 + 5,0)	64,1	64,1 (59,4 + 4,7)	64,2	65,6 (61,0 + 4,6)
37	64,4	64,4 (60,2 + 4,2)	64,5	64,5 (60,5 + 4,0)	64,7	65,9 (62,0 + 3,9)

¹ Av de två talen inom parenteserna avser det första tjänstepensionen i procent av lönen och det andra folkpensionen i procent av lönen.

I promemorian framhålles, att den bild av det gällande samordningssystemets verkningssätt i samband med utvecklingen av det rörliga tillägget, som för löneplan nr 1 erhålles av de förut meddelade siffrorna, i viss mån gäller också beträffande övriga löneplaner. På grund av gällande maximering av det belopp, på vilket rörligt tillägg beräknas, modifieras dock resultatet beträffande de högsta pensionsklasserna på löneplan nr 2; i pensionsklass II: 17 och högre pensionsklasser kvarstår sålunda det reella avdraget och utjämningsstillägget vid samma belopp som vid grundnivån, och i pensionsklasserna II: 15 och 16 blir det reella avdraget och utjämningsstillägget endast till en del förhöjda med 6 respektive 53 %.

På grundval av den lämnade belysningen av samordningssystemets verkningar anföres i promemorian, att vid en omprövning av samordningen får beaktas den oavsiktliga fördel för pensionstagarna, som har uppkommit på grund av att det tekniska systemet slagit fel och medfört att tjänstepensionen vid nuvarande nivå blir för tid efter det pensionstagaren uppnått 67 års ålder omkring 350 kronor för år större än som eljest skulle varit fallet. Det syntes emellertid vara skäligt, att man genom övergångsbestämmelser tillser, att nuvarande pensionstagare inte i anledning härav får vidkännas no-

minell minskning av de nuvarande sammanlagda tjänstepensions- och folkpensionsförmånerna.

Utlåtandena. *Statens pensionsanstalt* har understrukt, att det vid införandet av samordningssystemet inte var åsyftat att av metoden för inkomstutjämning skulle följa någon ekonomisk fördel för pensionstagarna. I allt fall torde man inte ha förutsett, att denna fördel skulle komma att avse belopp av den storleksordning, som blivit en följd av senare års starkt inflationistiska utveckling.

I vissa utlåtanden har uttalats, att det kan ifrågasättas, om en sådan fördel generellt inträtt för pensionstagarna som gjorts gällande i promemorian. Sålunda har *statens sakrevision* — som understrukt vad i promemorian anförts beträffande de högsta lönegraderna — uttalat att, då utjämningsbidraget inräknats i tjänstepensionen med beaktande av inträffande pensionsålder för de särskilda grupperna av statstjänstemän, det syntes tveksamt, om man är berättigad draga den slutsatsen att tjänstemännen i allmänhet verkligen erhållit förbättring på sätt och med belopp, som i promemorian gjorts gällande; det kan ifrågasättas, om felutbetalningen är högre än vad som motsvarar det rörliga tillägget på de för respektive pensionsåldersklasser faktiskt inräknade utjämningsbidragen. *Sveriges akademikers centralorganisation* har förklarat, att folkpensionsförskottet för de högre statstjänstemännen med hänsyn till dessas höga pensionsålder i realiteten är för litet.

I det av *Statstjänarkartellen*, *Statstjänstemännens riksförbund* och *Tjänstemännens centralorganisation* avgivna utlåtandet framhålls, att man vid gällande samordningssystemets tillkomst var väl medveten om att pensionstagarna vid stigande rörligt tillägg skulle erhålla en reell höjning av pensionerna; när en överenskommelse, innehållande de nu tillämpade reglerna, på sin tid kom till stånd mellan 1946 års pensionssakkunniga och organisationerna, var detta beroende av bl. a. att man från organisationernas sida fäste stor vikt vid att enighet förelåg om att rörligt tillägg skulle beräknas även på utjämningsstilläggen och om att det rörliga tillägget även efter 67 års ålder skulle beräknas på det dessförinnan gällande grundbeloppet. Organisationerna hänvisar vidare bl. a. till principen om pensionernas oantastbarhet och till pensioneringsperiodsystemets inverkan på avgångsåldern.

1951 års pensionsutredning har sökt klargöra på vilket sätt man vid samordningssystemets tillkomst kan ha avsett att detta skulle verka ur ekonomisk synpunkt och härom anført i huvudsak följande.

Vid samordningssystemets tillkomst antogs folkpensionen till gift folkpensionsberättigad, vars äkta make åtnjuter folkpension, utgöra ett fast belopp av 800 kronor. Å tjänstepensionens grundbelopp antogs vid systemets genomförande komma att utgå 6 % rörligt tillägg. Vid denna nivå skulle samordningen, för oavkortad pension räknat, komma att innebära en reell nedsättning av tjänstepensionen med vad som motsvarade 200 à 212 kro-

nors folkpension, jämte en ur ekonomisk synpunkt indifferent förskottering av 792 kronors folkpension. *Detta innebar, att tjänstepensionens värde skulle bli reducerat med värdet av 25 å 26,5 % av folkpensionen till gift folkpensionär.*

Man hade emellertid vid systemets tillkomst anledning räkna med att vissa smärre avvikelser kunde komma att inträffa i förhållande till denna kalkyl, inte genom en förändring av folkpensionsbeloppen men genom att det rörliga tillägget på tjänstepensionerna kunde komma att ändras inom de gränser, som framgår av 4 § statens löneplansförordning; enligt garantiregeln i nämnda paragraf kunde det rörliga tillägget å ena sidan komma att nedgå under 6 % eller bortfalla och å andra sidan stiga till högst 18 %.

Vid bortfall av det rörliga tillägget skulle den reella samordningen medföra en reduktion motsvarande 189 å 200 kronors folkpension och den tekniska samordningen medföra en förlust för pensionstagarna av vad som motsvarade 45 kronors folkpension. Den sammanlagda effekten härav skulle bli en nedsättning av tjänstepensionens värde med vad som motsvarar 234 å 245 kronors folkpension eller m. a. o. att *tjänstepensionernas värde skulle bli reducerat med värdet av — i stället för 25 å 26,5 % — 29,25 å 30,6 % av folkpensionen till gift folkpensionär.*

Vid en nivå med 18 % rörligt tillägg skulle, om man på motsvarande sätt betraktar den reella och den tekniska samordningen var för sig, den förra medföra en reduktion motsvarande 223 å 236 kronors folkpension och den senare medföra en vinst för pensionstagarna av vad som motsvarade 90 kronors folkpension. Den sammanlagda effekten härav skulle bli en nedsättning av tjänstepensionens värde med vad som motsvarar 133 å 146 kronors folkpension eller m. a. o. att *tjänstepensionernas värde skulle bli reducerat med värdet av — i stället för 25 å 26,5 % — 16,67 å 18,25 % av folkpensionen till gift folkpensionär.*

Den ekonomiska kalkyl, som man sålunda hade möjlighet att göra vid samordningssystemets tillkomst, har hittills rubbats dels genom att folkpensionerna indexreglerats, dels ock genom att det rörliga tillägget höjts långt utöver vad som då kunde förutses. Folkpensionen för gift folkpensionsberättigad utgör f. n. 1 120 kronor, och det rörliga tillägget på tjänstepensionerna utgår efter 53 %. Vid nuvarande nivå medför den reella samordningen en reduktion motsvarande 289 å 306 kronors folkpension och den tekniska samordningen en vinst för pensionstagarna av vad som motsvarar 351 kronors folkpension. Detta innebär, att samordningen vid nuvarande nivå medför, inte den ursprungligen närmast tänkta reduceringen av tjänstepensionernas värde med vad som motsvarar 25 å 26,5 % av folkpensionernas värde, utan en höjning av tjänstepensionernas värde med vad som motsvarar 62 å 45 kronors folkpension; *tjänstepensionernas värde blir alltså inte reducerat med hänsyn till folkpensionerna utan i stället höjt med vad som motsvarar 5,24 å 4,18 % av nuvarande folkpension till gift folkpensionär.*

Utredningen har vidare anfört, att om samordningen skulle återföras till att verka så som avsetts vid grundnivån, 106 %-nivån eller 118 %-nivån, nuvarande tjänstepensioner borde minskas med ett värde svarande mot respektive 389, 342 och 249 kronors folkpension, varvid man dock — med hänsyn till att fetslaget inte kommit till stånd i fråga om de högsta pensionsklasserna till följd av maximeringen av det rörliga tillägget — samtidigt finge höja maximeringsgränsen såvitt angår rörligt tillägg för tid från 67

års ålder. Utredningen har emellertid avhållit sig från något omdöme beträffande storleken av en jämkning av tjänstepensionen och framhållit att denna syntes kunna bli beroende bl. a. av att man från och med den 20 juni 1951 ersatt systemet med fixa pensionsåldrar med ett system med pensioneringsperioder. I detta sammanhang har utredningen redogjort för resultatet av en summarisk snabbundersökning, avsedd att visa i vilken utsträckning tjänstemännen begagnar sig av möjligheten att kvarstå i tjänst efter uppnåendet av pensioneringsperiodens nedre gräns, men starkt understrukit utredningens bristfällighet och förklarat, att man knappast kan taga ställning till spörsmålet på grundval av hittills verkställda undersökningar.

De verkningar, som den avsevärda höjningen av det rörliga tillägget haft på nuvarande system för samordning av tjänstepension och folkpension, har *statskontoret* funnit påkalla åtgärder för att återvinna den reglering av pensionsinkomsterna, som avsetts med samordningen. Ämbetsverket, som anser att en skyndsam utredning rörande de statliga tjänstepensionsunderlagen bör komma till stånd, anför emellertid att denna utredning i första hand bör taga sikte på de aktiva tjänstemännen; för dem, som redan avgått ur tjänst eller uppnått den för dem gällande pensioneringsperiodens nedre gräns, syntes billigheten bjuda, att de inte får vidkännas minskning av de pensionsförmåner som — rörligt tillägg inberäknat — nu utgår respektive skulle ha utgått, därest avgång ägt rum. En provisorisk anordning i förevarande avseende skulle närmast syfta till att en sänkning av det rörliga tillägget blir gällande för dem, som uppnår pensioneringsperiodens nedre gräns efter den 30 april 1953.

3. Folkpensionshöjningars inverkan på tjänstepensionens värde.

Departementspromemorian. Någon generell ståndpunkt till frågan vilken inverkan en höjning av folkpensionerna bör ha på tjänstepensionernas värde har inte tagits i promemorian. Beträffande den närmast aktuella frågan, vilken inverkan de vid innevarande års riksdag beslutade standardmässiga höjningarna av folkpensionerna (med 280 kronor för gift folkpensionär, vars äkta make åtnjuter folkpension, och med 350 kronor för annan folkpensionsberättigad) bör ha på nuvarande tjänstepensioner, anföres emellertid i promemorian, att denna fråga med hänsyn till de speciella förhållanden, som gäller beträffande den statliga pensioneringen — främst med hänsyn till att man i praktiken godtagit värdebeständighetsprincipen — får bedömas ur allmänna skälighetssynpunkter.

I promemorian anföres följande skälighetssynpunkter på denna fråga.

Det kan inte göras gällande, att den nuvarande pensionsnivån är otillfredsställande och i behov av en förhöjning. Från 1920-talet till nuvarande tid har pensionstagarnas standard undergått större förbättring än löntagarnas, och även för den högsta ortgruppen, vilken bibehållit sin ställning

inom lönesystemet och för vilken lönerna primärt avvägdes vid 1947 års lönerreglering, skulle relationen mellan pension och lön närmast efter lönerregleringen, om det tänkta 106 %-läget aktualiserats, ha blivit så hög som omkring 66—65 procent för tiden före 67 års ålder och för tiden därefter omkring 47—61 procent eller, om folkpensionen medräknas, omkring 66—65 procent. De anförda siffrorna anger relationen i botten och toppen av den för tjänstemän i allmänhet tillämpliga löneplanen, och även om motsvarande siffror för mellanlägena i vissa fall är något lägre åskådliggör siffrorna tydligt den avsevärda förbättring, som genomförts beträffande pensionsnivån. För andra ortsgrupper blir relationen mellan pension och lön högre. Med hänsyn till pensioneringens syfte kan det under sådana förhållanden förefalla rimligt att folkpensionens värde beaktas vid prövningen av den tjänstepensionsnivå, som bör tillämpas för att pensionärerna skall bli skäligen tillgodosedda. Även om nuvarande *begynnelsepensioner från folkpensionsåldern skulle minskas med 1400 kronor skulle de sammanlagda pensionsförmånernas värde komma att överstiga $\frac{2}{3}$ av slutlönerna på 2-ort med belopp svarande mot omkring 60 procent av den förhöjda folkpensionen för gift folkpensionsberättigad*. Tänkes någon reduktion alltjämt inte bli genomförd av familjepensionerna, bör hänsyn tagas också till detta förhållande, då skäligheten av en viss minskning av tjänstepensionerna bedömes (minskning av såväl tjänstepension som familjepension med hänsyn till folkpensionen förekommer för de anställda inom konsumentkooperationen).

Vidare anföres i huvudsak följande beträffande ifrågavarande spörsmål, sett från synpunkten av intjänta pensionsförmånens oantastbarhet.

Om tjänstepensionen *av sociala skäl* bestämts till en viss nivå trots att tjänstemännen själva beräknades lämna bidrag, som täckte endast en del av kostnaderna, måste uppenbarligen vid en folkpensionshöjning fråga uppkomma, huruvida staten bör lämna oförändrat socialbidrag till tjänstepensionerna, så att skillnaden mellan den tidigare tjänstepensionsnivån och folkpensionsnivån bevaras, eller om inte snarare socialbidraget, såsom betingat av önskemålet att kunna upprätthålla en skälig standard, bör minskas i den mån denna standard kan upprätthållas på annat sätt. En sådan minskning av tjänstepensionen kan givetvis inte anses innebära något avsteg från principen om pensionsrättens oantastbarhet ens om folkpensionen helt skulle betalas genom pensionstagarnas egna avgifter, med mindre man vill utsträcka tillämpningen av denna princip att gälla förmåner, som inte bekostats genom bidrag från tjänstemännen.

Vid bedömningen av huru stora bidrag, som de anställda lämnat till sin pensionering, bör den avgörande frågan principiellt vara inte vilka formella bidrag som förekommit från anställningshavarnas sida utan i vilken utsträckning hänsyn till förekomsten av pensionsrätt tagits vid löneavvägningen eller m. a. o. huru stor sänkning av lönen i förhållande till en eljest uppnåelig nivå, som gjorts på grund av de anspråk på resurserna, som ställts för pensionsfinansieringen. I den mån lönen avvägts med förbiseende av pensionskostnaderna eller utan att tillräcklig hänsyn tagits till dessa kan däremot de anställda inte anses ha bekostat pensioneringen.

Vid varje försök att närmare bestämma, i vilken mån sådana »verkliga» pensionsbidrag som nu sagts förekommit, möter självfallet mycket stora svårigheter. Erfarenhetsmässigt kan dock sägas, att värdet av pensionsrätten ofta underskattats vid löneavvägningen. Vidare lämnar ett studium

av de pensionsavgifter och pensionsavdrag, som förekommit intill dess nettolönesystemet infördes år 1947, vissa hållpunkter för en bedömning av frågan. Dessa avgifter och avdrag har aldrig varit avsedda att täcka mer än en tredjedel av pensionskostnaderna, och i början av 1940-talet fann man, att de täckte endast omkring en sjättedel av kostnaderna. Övergången till nettolönesystem år 1947 kan mot bakgrunden härav betraktas som en formell anpassning till en redan inträdd förändring i sättet att avväga löne- och pensionsförmånernas storlek, och införandet av nettolönesystem medför inte i och för sig anledning att anse, att pensionskostnaderna till mindre del täckes genom bidrag från de anställda än vid en form av bruttolönesystem.

Härutöver kan man med utgångspunkt från allmänna överväganden få en tämligen god bild av vilka bidrag till kostnaderna för tjänstepensionerna, som maximalt kan tänkas ha förekommit från tjänstemännens sida. Man kan nämligen studera huru förhållandena skulle gestalta sig under den tänkta förutsättningen, att de anställda varje år hade utöver den kontanta lönen erhållit en pensionskostnadsersättning, svarande mot en premie, som vid erläggande under den för kollektivet genomsnittliga premiebetalningstiden skulle ge *full täckning* för den då beräknliga pensionen. Vore pensionsnivån i verkligheten konstant, skulle härvid — efter vederbörlig övergångstid — pensionskostnaderna helt bli täckta av pensionspremierna. Ökas däremot både premier och pensioner för varje år i samma proportion, uppkommer *täckningsbrist*. Med utgångspunkt från en årlig ökning av premier och pensioner med 1, 2 eller 3 procent i förhållande till utgångsläget samt dödlighetsantaganden enligt tabellen R 32 för män, en räntefot av 3 % och en 35-årig premiebetalningstid från inträdesåldern 25 år till pensionsåldern 60 år erhålles följande siffror för den av anställningshavarna täckta respektive inte täckta delen av pensionskostnaden; vid ett system med högre pensionsbelopp före än efter 67 års ålder skulle dock täckningsprocenten komma att höjas en eller annan enhet (av i princip samma anledning som att den framkalkylerade täckningsprocenten blir lägre än 100).

Årlig ökning av premier och pensioner i förhållande till utgångsläget	Andel av pensionskostnaden, som	
	täckes	inte täckes
%	%	%
+ 1	79	21
+ 2	68	32
+ 3	61	39

Om den del av pensionen, som vid en årlig nivåförskjutning av 1 % inte skulle täckas genom premier, antages utgöra 18 % och pensionen antages vara lika stor som i lönegraden Ca 1, skulle den inte täckta delen ungefärligen överensstämma med beloppet av den nu utgående folkpensionen till gift folkpensionsberättigad. Vid kraftigare nivåförskjutning och större pension blir täckningsprocenten mindre och utökas därför marginalen för en minskning ytterligare. Detta torde ge en viss allmän föreställning om storleken av det utrymme, som finnes för sänkning av nu utgående pensioner vid höjning av folkpensionen.

För de redan *avgångna* är pensionerna f. n. nära anpassade till den nuvarande, i jämförelse med förhållandena under gången tid höga lönenivån, under det att pensionsbidragen — vilkas summa får anses fixerad vid avgången ur tjänst — i ingen eller i varje fall ytterst obetydlig omfattning

rönt inflytande av samma höga nivå. Av löneutvecklingen under perioden 1913—1953 framgår, att även ett antagande av 3 % årlig stegring beträffande denna tidsperiod är hållet betydligt i underkant. De lägsta i någon utsträckning faktiskt förekommande oavkortade tjänstepensionerna är vidare avsevärt högre än pensionen i Ca 1. Då den minskning av tjänstepensionen, som skulle komma i fråga på grund av förestående folkpensionsreglering, inte överstiger ett belopp motsvarande folkpensionshöjningarna, vilka utgör 280 respektive 350 kronor, förefaller det, som om mot densamma inte skulle kunna resas några berättigade invändningar.

De *aktiva* tjänstemännens situation kan bedömas något olika alltefter det åldersskikt, som vederbörande tillhör. För de åldersklasser, som nu befinner sig närmast invid pensionsåldern, avviker bidragsförhållandena obetydligt från vad som gäller för de senast tillkomna pensionärerna. För den andra ytterlighetskategorien bland de aktiva — de allra yngsta årsklasserna — är läget formellt sett ett annat. Med utgångspunkt från det gjorda antagandet om maximal fäckning kan det sägas vara teoretiskt möjligt, att full täckning uppkommer genom deras bidrag, nämligen om den genomsnittliga pensionsnivån om 30—50 år inte skulle överstiga den nuvarande, men detta framstår som en mycket osannolik möjlighet (förutsättningen skulle bl. a. vara total stagnation i löneutvecklingen). Med hänsyn till de risker för framtida med bidrag från de anställda inte täckta kostnader, som staten vid ett system med rörligt tillägg tar för sistnämnda årsklasser, synes det inte kunna med fog hävdas, att ett ingrepp av den ringa omfattning, som nu kan ifrågakomma, vore principiellt oriktigt; frågan bör betraktas mot bakgrunden av deras ställning för den händelse för dem gällde ett av folkpensioneringen oberoende pensionssystem med försäkringsteknisk uppbyggnad och vid vilket av staten bekostade tilläggsförmåner inte komme i fråga. För övrigt kan med hänsyn till utvecklingen hittills förmodas, att ifrågavarande årsklassers pensionsförhållanden blir föremål för omregleringar framdeles, och härvid finnes givetvis möjlighet till förbättring av förmånerna, om den faktiska utvecklingen ger skäl härtill. Då problemet f. n. sålunda knappast gäller vilken pension ifrågavarande årsklasser en gång skall uppbära, utan vilken pension, som nu kan i viss mån garanteras dem i en avlägsen framtid om inte nya bestämmelser tillkommit innan dess, är det tydligt att en sådan reglering av pensionsförhållandena bör eftersträvas att framtida övergångar till andra bestämmelser kan åstadkommas utan kostnadskrävande övergångsanordningar. Det är också uppenbart, att om samma pensionsbestämmelser skall gälla för de anställda oavsett ålder så får inte vid bestämmelsernas utformning avgörande vikt tillmätas de förhållanden, som nu föreligger för denna ytterlighetskategori bland de av bestämmelserna omfattade anställningshavarna.

Beträffande möjligheterna att göra ändrade bestämmelser tillämpliga på de enskilda tjänstemän, som är anställda vid tiden för ändringens genomförande, och på pensionärerna framhålles i promemorian i huvudsak följande. Tjänstemännen är i allmänhet pliktiga att underkasta sig ändrade bestämmelser i pensionshänseende, men denna skyldighet är beträffande ordinarie tjänstemän — utom enligt SPA-reglementet — begränsad så, att den inte gäller ifråga om begynnelseunderlagets storlek och bestämmelserna om rörligt tillägg; ändringsskyldighet finnes däremot i fråga om det belopp, varmed tjänstepensionen skall minskas från 67 års ålder. Frågan

om skyldighet för dem, som redan beviljats pension, att underkasta sig ändrade bestämmelser har inte reglerats i pensionsreglementena; vid en tidigare pensionsutredning, verkställd av 1938 års pensionskommitté, har förutsatts att sådan skyldighet inte föreligger. Det stora flertalet nuvarande pensionärer har emellertid avgått med rätt till pension enligt äldre, vid avgångstillfället gällande bestämmelser, och de senare tillkomna bestämmelser, enligt vilka deras pensioner uppbringats till sin nuvarande nivå, har inte berört den pension som garanterats dem; rätten till pension är för dem alltså att bedöma enligt de vid avgången ur tjänst gällande bestämmelserna — i överensstämmelse härmed har nya pensionsbrev inte heller utfärdats vid omregleringen — och de nya bestämmelserna, som innebär vissa av billighetsskäl beslutade men av pensionärerna själva inte bekostade pensionsökningar, innefattar ingen garanti mot ändringar.

Vidare framhålles i promemorian, att bestämmelserna om garanti för rörligt tillägg inte sträcker sig längre än till det procenttal som gäller angående höjning av månadslön, angiven i de i statens löneplansförordning intagna grundlönetabellerna, och i varje fall inte torde sträcka sig längre än till 32 à 33 % rörligt tillägg. Härom anföres i promemorian.

Med »det procenttal, som gäller angående höjning av månadslön, angiven i de i statens löneplansförordning intagna grundlönetabellerna», har från början avsetts procenttal fastställt enligt 4 § löneplansförordningen — som i sin tur garanterar högst 18 % tillägg — eller genom särskilt beslut, innebärande låsning av det rörliga tillägget. 1945 års lönekommitté understök i sitt betänkande om statliga löneplaner starkt, att en gräns måste sättas för den automatiskt verkande garantiregelns tillämpning, och det finnes ingen anledning antaga, att man vid pensionsreglementets tillkomst avsett att, då lönerna uppnått denna gräns och frågan om ytterligare lönehöjning skulle göras beroende av särskild prövning, den omständigheten att lönehöjningen gäves formen av ett procenttillägg skulle medföra en ovillkorlig rätt för pensionärerna att få pensionerna höjda med samma procenttillägg. Men även om detta förutsattes vara innebörden av pensionsbestämmelserna, kan garantien inte anses inkludera hela det rörliga tillägget å 53 %, som nu utgår på pensionerna. Det må erinras, att bestämmelserna i 4 § löneplansförordningen aldrig satts i kraft utan att i stället gällt för varje år beslutade särskilda procenttal för höjning av löneplansförordningens grundlönebelopp, nämligen för tiden den 1 juli 1947—den 31 december 1950 procenttalet 12 och för år 1951 procenttalet 32 eller, beträffande grundlön eller del därav, som ej översteg 500 kronor för månad, procenttalet 33. Någon ytterligare förhöjning av procenttalet har inte därefter skett, utan i stället har till 1951 års löner under vissa förutsättningar lagts särskilda lönetillägg. Då dessa beslutades, konstaterades samtidigt, att något sådant procenttal för höjning av månadslöner enligt löneplansförordningens grundlönetabeller, som pensionsreglementena förutsatte, inte komme att gälla för tiden från och med den 1 januari 1952. I stället fattades ett särskilt beslut, att det rörliga tillägget på pensionernas grundbelopp under år 1952 skulle utgå efter 53 %, varjämte framhölls att frågan huru det rörliga tillägget på pensionerna för framtiden skulle konstrueras sedermera torde få upptagas till närmare övervägande.

Såsom härav framgår finnes för närvarande inte något sådant procenttal för grundlönehöjningen fastställt, som avses i pensionsreglementena. Med avseende därå, att de gällande lönebeloppen, fränsett de särskilda tilläggen, motsvarar grundlönerna förhöjda med 32 à 33 %, skulle möjligen trots detta pensionsreglementenas bestämmelser kunna anses innefatta garanti för ett visst rörligt tillägg på pensionerna, i så fall beräknat högst efter 32 à 33 %.

Utlåtandena. *Statskontoret* anför, att vid bestämmandet av den pensionsnivå, som skäligen bör ifrågakomma för statens anställningshavare, hänsyn bör tagas till folkpensionen, även om denna, med hänsyn till storleken av de löneförmåner, som utgår till dessa anställningshavare, måste anses för dem väsentligen ha karaktären av en obligatorisk ålderdomsförsäkring. Vid nya överväganden rörande tjänstepensionernas storlek synes man böra taga till utgångspunkt en jämkning nedåt av relationen mellan tjänstepension och lön. Enligt statskontorets mening bör provisoriskt, räknat från och med den 1 maj 1953, det rörliga tillägget å pension från 67-årsåldern i princip så begränsas, att nu utgående tjänstepensionsförmåner till pensionär, som uppnått sådan ålder, minskas med 280 kronor, dvs. det standardtillägg som från samma dag skall utgå till folkpensionsberättigad, vars äkta make även uppbär folkpension. Vidare bör den som vinner ordinarie anställning efter den 30 april 1953, oavsett vad nu gällande bestämmelser innehåller därom, förklaras skyldig att underkasta sig de ändringar av de nuvarande tjänstepensionsunderlagen, som kan komma att bli fastställda på grundval av den utredning i ämnet, som ämbetsverket förordat.

Statens pensionsanstalt anser också, att man bör överväga, i vad mån och efter vilka grunder pensionsunderlagsskalorna bör påverkas av folkpensioneringen. Att en sådan påverkan i princip ifrågakommer ter sig enligt pensionsanstaltens mening naturligt såväl inom de statliga delarna av samhällsverksamheten som när det gäller kommunal och enskild anställning. Övervägandena härom bör emellertid ske under skäligen beaktande av att folkpensionen i fråga om innehavare av tjänstepensionsberättigande statliga anställningar, om dessa betraktas som en enhetlig grupp, väsentligen framstår som en på avgiftsplikt grundad särskild pensionering. I övrigt erinrar pensionsanstalten, dels att det föreliggande spörsmålet tillhör de frågekomplex, som ingår i 1951 års pensionsutrednings uppdrag, dels att de i SPA-reglementet innefattade avgifts- och tjänsteårsberäkningsbestämmelserna kräver särskild uppmärksamhet. Enligt pensionsanstaltens mening får man nöja sig med en helt provisorisk lösning av begränsad räckvidd, om frågan skall lösas i nära anslutning till ikraftträdandet av den beslutade folkpensionshöjningen.

I flera andra utlåtanden har anförts, att man vid bedömandet av detta spörsmål bör taga hänsyn till att folkpensionsavgifterna enligt beslut vid årets riksdag höjts med 80 %. Uttalanden i sådan riktning har gjorts av

pensionsstyrelsen, statens sakrevision, statens avtalsnämnd och generalpoststyrelsen.

I åtskilliga utlåtanden har det i promemorian förekommande uttrycket, att tjänstepensionen delvis är ett socialbidrag, mött kritik. 1951 års pensionsutredning har framhållit, att uttrycket kan missförstås och ge upphov till uppfattningen, att staten lämnar detta bidrag i annan egenskap än som arbetsgivare. Utredningen anser emellertid av sammanhanget framgå, att meningen är, att staten i egenskap av arbetsgivare lämnar detta bidrag, ehuru det inte skulle kunna täckas genom hänsyn till detsamma vid löneavvägningen, och att bidraget lämnas för att i enlighet med pensioneringens syfte möjliggöra upprätthållandet av viss social standard.

Två statliga myndigheter, nämligen *telegrafstyrelsen* och *vattenfallsstyrelsen*, förklarar sig anse varje sammankoppling av tjänstepensionen med folkpensionen olämplig. De uttalar båda, att tjänstepensionen är att anse som uppskjuten lön.

Såsom förut nämnts har i det efter förhandlingar med vederbörande personalorganisationer tillkomna normalpensionsreglementet för städerna inlagts en bestämmelse, enligt vilken arbetstagare i händelse av en realhöjning av den icke behovsprövade folkpensionen skall vara skyldig att vidkännas det avdrag från sina pensionsförmåner, som kan komma att fastställas av fullmäktige. Under erinran härom har *styrelsen för Svenska stadsförbundet* anfört i huvudsak följande.

Från alla håll erkännes att en av tidens brännande frågor gäller, hur man skall komma till rätta med de betydande olikheter, som med avseende å sociala förmåner råda mellan olika arbetstagargrupper, i vissa fall mellan tjänstemän och arbetare, i andra fall mellan offentligt anställda och andra arbetstagare. Den livliga debatt som förts i dessa frågor har inte minst rört pensionsfrågan och möjligheterna att fylla ut den stora klyftan mellan de offentligt anställdas tjänstepensioner och andra arbetstgares väsentligen till folkpensioneringen begränsade pensionsskydd.

Det är angeläget, att man har denna bakgrund klar, när man bedömer det för årets riksdag framlagda förslaget om en avsevärd, till 260 miljoner kronor kostnadsberäknad standardförbättring av folkpensionerna. Om denna förbättring helt eller delvis skulle tillkomma även pensionstagare hos stat eller kommun, skulle i motsvarande mån alla dessa miljoner — från synpunkten att det gäller att fylla ut ovannämnda klyfta — vara utgivna utan att man nått något resultat.

Det är därför synnerligen angeläget, att — utan avvaktan av resultaten av 1951 års pensionsutrednings arbete — sådana åtgärder omedelbart vidtagas, att de stora kostnader samhället påtager sig för den nu föreslagna folkpensionsförbättringen även kunna utnyttjas till att minska klyftan mellan stats- och privatanställda. Varje avsteg härifrån medför att samhället på ett eller annat sätt kommer att få vidkännas samma kostnader ännu en gång, ty kraven på utfyllnad av klyftan lära icke komma att förstummas. Styrelsen måste i detta sammanhang framhålla, att de pensionsförpliktelser som stat och kommun iklätt sig mot sina arbetstagare numera nått en sådan omfattning, att pensionskostnaderna framstå som ett mycket betydelse-

² Bihang till riksdagens protokoll 1953. 1 saml. Nr 184.

fullt samhällsekoniskt problem, vars bemästrande säkerligen kommer att bereda stora bekymmer. Det måste vara uteslutet att staten i denna situation skulle öka bekymren genom att tillåta de statsanställdas redan förut höga totala pensionsnivå (tjänstepension + folkpension) att ytterligare stiga.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund har omnämnt, att vid de förhandlingar som pågår rörande ett normalpensionsreglemente för arbetstagare hos förbundets medlemmar, parternas principiella ståndpunkt är, att en höjning av folkpensionsnivån skall medföra en motsvarande minskning av den kommunala pensionen. Styrelsen anser, att denna princip är välmotiverad ur sociala och samhällsekoniska synpunkter och att den därför bör genomföras även på det statliga området.

Under erinran om att de landstingsanställdas pensionering är anknuten till de statsanställdas ger *styrelsen för Svenska landstingsförbundet* uttryck för följande synpunkter på frågan.

Den grundläggande principen för en effektiv och samhällsekoniskt försvarbar tjänstepensionering synes enligt styrelsens mening böra vara att tjänstepensioneringen är smidigt anpassbar till utvecklingen på det sociala området, i första hand obligatoriska socialförsäkringar. I konsekvens härmed anser styrelsen, att en samordning i möjligaste mån av tjänstepension och folkpension är motiverad. Om en viss tjänstepension tillsammans med folkpension ansetts medföra en skälig pensionsnivå, bör denna skäliga pensionsnivå icke ytterligare förhöjas vid en ökning av folkpensionen. Skulle i dylikt fall en rationell samordning av tjänstepension och folkpension icke ske, leder detta till att klyftan mellan de tjänstepensionsberättigade och dem, som uppbära endast folkpension, bibehålles samtidigt som en ej avsedd dubbelpensionering uppkommer. Detta kan enligt styrelsens mening ej anses riktigt eller ur samhällsekonisk synpunkt försvarbart. Att härvidlag betrakta tjänstepensionen ur synpunkten av den s. k. oantastbarhetsprincipen framstår för styrelsen som oralistiskt.

1951 års pensionsutredning påpekar, att vid de förhandlingar, som föregick den nuvarande samordningen, förutsatts att frågan om folkpensionshöjningars inverkan på tjänstepensionernas värde skulle upptagas vid nya förhandlingar med tjänstemannaorganisationerna i händelse av en mera avsevärd folkpensionshöjning. Utredningen anser att det under sådana förhållanden skulle vara mindre lämpligt om utredningen på ett förberedande stadium skulle taga ställning till själva sakfrågan, något som utredningen antagit inte heller ha varit avsett med remissen. Utredningen har vidare förutsatt att de allmänna synpunkter, som i promemorian anges på frågan, närmast går ut på att visa, att man från skilda utgångspunkter kommer till resultatet, att frågan får lösas på grundval av en skälighetsprövning. Häremot har utredningen icke funnit sig kunna göra någon erinran.

Vidare har utredningen uttalat att, om denna fråga inte skulle lösas genom en automatiskt verkande föreskrift om minskning av den från 67 års ålder utgående tjänstepensionen med i verkligheten utgående folkpensionsbelopp, i pensionsbestämmelserna och i pensionsbrevet bör införas förbe-

håll om skyldighet för den, som härefter tillerkännes tjänstepension, att vid höjning av folkpensionerna — även utan samband med realhöjning — underkasta sig den minskning av tjänstepensionen som i anledning därav kan komma att beslutas. Utredningen har ansett ett sådant förbehåll vara påkallat med hänsyn till utredningens fortsatta arbete, om man inte nu avser att lösa samordningsfrågan mera definitivt.

4. Övriga frågor.

Departementspromemorian. I promemorian har framhållits, att ett ändrat samordningssystem i och för sig bör tillämpas också beträffande tjänstelivräntor men att det synes försvarligt att tills vidare, i avbidan på den omprövning av pensionsförmånerna vid förtidsavgång, som uppdragits åt 1951 års pensionsutredning, tillämpa hittillsvarande livräntegrunder oförändrade. Beträffande sådana statliga pensioner, som nu inte är konstruerade i syfte att ernå en inkomstutjämnning, har anförts, att det kan behöva övervägas, huruvida de bör jämkas med hänsyn till den förestående standardhöjningen av folkpensionen; härmed har emellertid synts böra anstå till dess man tagit ställning till frågan om utformningen av samordningen beträffande pensioner enligt 1947 års allmänna tjänstepensionsreglemente m. fl. reglementen. Ytterligare har framhållits, att vid en ändring av samordningssystemet i vissa fall kan uppkomma en del huvudsakligen tekniska problem, som synes få lösas i samråd med vederbörande myndigheter.

Utlåtanden. Förslaget att t. v. bibehålla nuvarande livräntegrunder oförändrade har inte mött erinran i remissyttrandena; *Järnvägsstyrelsen* och *1951 års pensionsutredning* har betecknat förslaget som välgrundat.

1951 års pensionsutredning har ifrågasatt vissa förenklingar ur administrativ synpunkt i vad som förordats i promemorian. Om reduktionen av tjänstepensionen endast behöver i stora drag men inte exakt följa folkpensionsutvecklingen, skulle man kunna bestämma dess storlek årsvis i samband med det rörliga tillägget på tjänstepensionerna. Reduktionen skulle lämpligen kunna ske i form av viss minskning av det rörliga tillägget. Denna minskning skulle i förekommande fall avkortas på samma sätt som tjänstepensionen, och härvid skulle man kunna undvika särskilda avkortningsberäkningar genom att fastställa minskningsbeloppet till belopp utgörande visst antal procent av skillnaden mellan tjänstepensionernas enligt nuvarande bestämmelser beräknade grundbelopp för tiden före och tiden från 67 års ålder. En minskning av det rörliga tillägget på den från 67 års ålder utgående tjänstepensionen med 75 % av denna skillnad skulle approximativt innebära detsamma som en förhöjning av 792-kronorsavdraget till 1 400 kronor; en minskning med 35 % av skillnaden mellan grundbeloppen skulle i stort sett innebära minskning av nuvarande oavkortad tjänste-

pension med ett belopp, som motsvarar standardtillägget av 280 kronor till gift folkpensionär, vars äkta make har folkpension. Om minskningen skulle överstiga 35 % av nämnda skillnad, skulle man få tänka sig en höjning av maximeringsgränsen för det rörliga tillägget, såvitt angår tid från 67 års ålder.

Departementschefen.

I den till innevarande års riksdag avlåtna propositionen nr 82 har föreslagits, att på statstjänstemännens löneplanslöner skall under år 1953 utgå tillägg med samma belopp som under år 1952. Frågan om storleken av det rörliga tillägget på tjänstepensionerna upptogs emellertid icke till behandling i nämnda proposition, då detta spörsmål komplicerats genom de vid årets riksdag beslutade förhöjningarna av folkpensionerna och inverkan därav på frågan om samordningen av tjänstepension och folkpension.

De spörsmål, som gäller samordningen av tjänstepension och folkpension, kan sägas avse, huruvida och på vilket sätt hittillsvarande folkpensioner och höjningar av dem skall inverka på tjänstepensionerna. En sådan inverkan kan innebära dels en reduktion av tjänstepensionens totala värde och dels en sådan omfördelning av detta värde mellan tiden före folkpensionsåldern och tiden från denna, att årsbeloppet av tjänstepensionen blir större före folkpensionsåldern än därefter. Vid tillkomsten av nuvarande pensionsbestämmelser befanns en viss nedsättning av tjänstepensionsnivån böra ske med hänsyn till den då aktuella väsentliga höjningen av folkpensionerna. Nedsättningen ansågs icke i och för sig böra inverka på tjänstepensionsvärdets fördelning på tiden intill folkpensionsåldern och tiden från nämnda ålder — nedsättningen slogs alltså ut på hela tjänstepensionstiden — men tjänstepensionen, som skulle utgöra $\frac{2}{3}$ av 2-ortslönen med viss minskning, ansågs likväl böra förändras på sådant sätt, att den skulle utgå med ett högre belopp intill folkpensionsåldern och med ett mindre belopp därefter, varvid skillnaden mellan de båda beloppen skulle, för hel pension räknat, bli 792 kronor. Denna anordning skulle innebära ett slags förskottering av folkpensionen.

I den inom civildepartementet upprättade promemorian framhålles, att förskotteringsanordningen — till följd av att en del av tjänstepensionen, som ersättes av ett förskott, utgör ett fixt belopp, medan rörligt tillägg efter f. n. 53 % utgår på förskottet — kommit att bereda pensionstagarna en viss fördel, dock icke såvitt angår tjänstepensioner, som ligger över gränsen för maximeringen av det rörliga tillägget, eller i fråga om tjänstelivräntor. I promemorian diskuteras frågan om en värdeförändring av tjänstepensionerna med hänsyn till denna icke förutsedda utveckling och till den vid årets riksdag beslutade standardhöjningen av folkpensionerna. Vidare diskuteras i promemorian, huruvida man med hänsyn till den utbredda

missuppfattningen, att skillnaden mellan tjänstepensionens belopp för tiden intill folkpensionsåldern och tiden därefter utgör ett realavdrag, bör bibehålla förskotteringsanordningen.

Vid remissbehandlingen har det visat sig finnas mycket delade meningar i fråga om samordningen av tjänstepension och folkpension. Meningsskiljaktigheterna gäller både folkpensionernas inverkan på tjänstepensionernas värde och fördelningen av detta värde på olika tidsperioder.

I flera remissyttranden har också framhållits, att man i detta sammanhang endast torde kunna uppnå en provisorisk lösning av frågan om samordning av tjänstepension och folkpension. För egen del ansluter jag mig till denna uppfattning och förordar därför i det följande, att man f. n. bör begränsa ställningstagandet till hur samordningsfrågan bör lösas i avbidan på ett definitivt ståndpunktstagande till pensioneringssystemet över huvud taget. Härvid träder i förgrunden spörsmålet vilken hänsyn som bör tagas till den vid årets riksdag beslutade standardhöjningen av folkpensionerna. Att nu taga ställning till frågan om ett undanröjande av de icke avsedda verkningar till fördel för pensionstagarna, som kan anses ha uppkommit genom det nuvarande samordningssystemet, synes icke möjligt utan vidare utredning. Om en jämkning i pensionsbestämmelserna nu skulle göras med hänsyn därtill, finge det, såsom framhållits i departementspromemorian och understrukits av statskontoret, i varje fall anses skäligt att tillse, att nuvarande pensionstagare icke i anledning därav får vidkännas någon försämring. Frågan, vars praktiska betydelse kraftigt reduceras härigenom, sammanhänger vidare dels med problemet om tjänstepensionsvärdets fördelning på olika tidsperioder, dels med vissa ännu icke lösta spörsmål rörande förhållandet mellan pension och lön, som torde komma att uppmärksammas vid 1951 års pensionsutrednings fortsatta arbete. Vid en provisorisk lösning är det givetvis angeläget att man tillser, att möjlighet finnes att framdeles vidtaga de ändringar i gällande samordningssystem, som framdeles kan komma att beslutas.

De överläggningar, som ägt rum med statstjänstemännens huvudorganisationer, har den 21 mars 1953 lett till att enighet uppnåtts med Statstjänarkartellen, Statstjänstemännens riksförbund och Tjänstemännens centralorganisation om att på pensionernas grundbelopp skall under år 1953 utgå rörligt tillägg enligt samma grunder som under år 1952, dock med följande undantag, som innefattar ett provisoriskt lösande av samordningsfrågan. Å det rörliga tillägget på tjänstepensionernas grundbelopp skall för den, som uppnått 67 års ålder, från och med den 1 maj 1953 göras avdrag med för oavkortad pension cirka 280 kronor för år, motsvarande beloppet av den från och med samma tidpunkt beslutade höjningen av sådan folkpension, som utgår till gift folkpensionär, vars make uppbär folkpension.

Sveriges akademikers centralorganisation har vid överläggningarna anslutit sig till överenskommelsen men förklarat sig betrakta den angivna

reduceringen som en minskning av det felslag som blivit en följd av gällande samordningsbestämmelser. Organisationen har därvid framhållit, att i anslutning till reduceringen en höjning av gränsen för det rörliga tillägget skulle vara motiverad för tid efter 67 års ålder, men icke påkallat att denna fråga prövas förrän resultatet föreligger av pågående utredning rörande pensioneringssystemet. Liknande synpunkter har vid överläggningarna anförts av Statstjänstemännens riksförbund och Tjänstemännens centralorganisation.

För att förenkla beräkningarna av pensionerna och för att automatiskt kunna beakta verkningarna av gällande avrundningsregler beträffande avkortade pensioner torde bestämmelserna om den föreslagna reduktionen för pensionstagare i allmänhet lämpligen böra ges ungefär den utformningen, att beloppet av rörligt tillägg å tjänstepension skall från och med den månad, varunder vederbörande uppnått 67 års ålder, minskas med ett belopp, motsvarande 35 % av skillnaden mellan tjänstepensionens grundbelopp för tiden före 67 års ålder och dess från nämnda ålder gällande grundbelopp. Detta innebär, att det rörliga tillägget på oavkortad pension minskas med 277,20 kronor för år och på avkortad pension med ett i förhållande till avkortningsgraden reducerat belopp. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att taga närmare ställning till frågan vilka reduktionsbestämmelser som bör gälla för sådana fall, där nu angivna anordning icke kan tillämpas, exempelvis beträffande de äldre, omreglerade pensionerna i statens pensionsanstalt, vilka utgår med lika belopp före och efter folkpensionsåldern.

Såsom i departementspromemorian framhållits utgör gällande bestämmelser icke hinder för en anordning av den art här föreslagits.

Vid de nyssnämnda överläggningarna har också diskuterats, huruvida man i syfte att underlätta genomförandet av en ändrad samordning av tjänstepension och folkpension bör redan nu beträffande dem, som framdeles tillträder ordinarie tjänst eller beviljas pension, införa förbehåll av den art, som angivits i vissa remissyttranden, angående skyldighet att underkasta sig ändring i fråga om pensionsunderlagen eller pensionernas grundbelopp. I betraktande av de möjligheter i övrigt, som står till buds att genomföra en ändrad samordning — bl. a. finnes i det nuvarande rörliga tillägget en vid marginal för att möjliggöra den omläggning, som kan befinnas önskvärd — anser jag det emellertid inte påkallat att man nu stadgar dylika förbehåll.

Vad beträffar de pensionsavgifter, som enligt SPA-reglementet skall erläggas till statens pensionsanstalt, anser jag tillräcklig anledning icke finnas att för provisorietiden föreskriva hänsynstagande till den kostnadsminskning, som följer av vad i det föregående föreslagits. Ej heller torde det vara möjligt att verkställa någon omräkning av redan erlagda avgifter.

Vilka grunder för det rörliga tillägget på pensionerna som bör gälla efter utgången av år 1953 torde sedermera få upptagas till övervägande.

Om ställning till detta spörsmål icke tagits före årsskiftet 1953/54 synes provisoriskt få tillämpas samma grunder som under innevarande år.

Hemställan.

Under åberopande av vad i det föregående anförts hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen besluta,

att på tjänste- och familjepensionernas grundbelopp skall under år 1953 utgå rörligt tillägg enligt de grunder, som i det föregående angivits.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att proposition av den lydelse, bilaga till detta protokoll utvisar, skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

Ingvar Rörs.