

Nr 31.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående förhållandet mellan tjänstepension och folkpension.

Andra lagutskottet har till behandling förehåft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 238 i första kammaren av herr *Lundqvist m. fl.* samt nr 311 i andra kammaren av herr *Kyling m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag till dels sådan ändring i lagen om folkpensionering att den icke inkomstprövade pensionen med efter försäkringstekniska grunder beräknade lägre resp. högre belopp kan utges vid lägre eller högre ålder än 67 år, dels ock sådan ändring av statens pensionsbestämmelser som erfordras för ett tillgodoseende av i denna motion anförda önskemål».

Motionerna.

I motionernas erinras till en början om att förhållandet mellan tjänstepension och folkpension för statstjänstemännens del reglerades genom beslut vid 1947 års riksdag i enlighet med det förhandlingsresultat som vunnits vid förhandlingar år 1946 mellan staten och tjänstemännens huvudorganisationer. Den valda lösningen innebar, att man sammanfogade tjänstepensionen och den ej inkomstprövade folkpensionen och på visst sätt utfyllde den inkomstklyfta, som eljest skulle ha uppstått mellan pensionstillfället, då tjänstepensionen börjar utgå, och 67-årsåldern, då ålderspensionen tillkommer.

Motionärerna anför vidare bl. a.:

Psykologiskt sett förefaller lösningen mindre tillfredsställande, eftersom sammanflätandet av tjänste- och folkpensionerna till synes endast tager sig *ett* uttryck, nämligen däri att tjänstepensionen sänkes vid 67 års ålder. Tjänstepensionen förefaller alltså att till en del ätas upp av den icke inkomstprövade folkpensionen, ehuru denna uppgivits ovillkorligt tillkomma alla medborgare. Den närmast till hands liggande och samtidigt enklaste lösningen hade enligt vår mening varit att folkpension — till efter försäkringstekniska grunder framräknat belopp — fått utgå från samma tidpunkt som tjänstepensionen. Därigenom hade pensionärerna bl. a. lättare kunnat hållas underkunniga om pensionsinkomstens sammansättning och

icke behövt bibringas den uppfattningen att tjänstepensionen utginge med olika belopp före och efter uppnådda 67 år.

Motionärerna erinrar vidare om att en omprövning av metoden för sammanfogandet av tjänste- och folkpensionerna begärts i motionerna I: 311 och II: 406 vid 1952 års riksdag samt I: 151 och II: 193 vid 1953 års riksdag och hänvisar till de ytterligare skäl, som i dessa motioner anförts.

I nämnda motioner vid 1952 och 1953 års riksdag framhölls bl. a., att en sådan lösning som nu yrkas skulle underlätta sammanfogandet av tjänste- och folkpensioner på det kommunala och privata området. Relativt goda pensionsförmåner skulle vidare kunna beredas sådana privatanställda som kvarstode i tjänst efter 67 års ålder. Detta skulle, framhölls det i motionerna vid 1952 års riksdag, vara av betydelse också ur den synpunkten att de anställda i tider av arbetskraftsbrist hellre kvarstode i tjänst efter uppnådd tjänstepensionsålder.

I nu förevarande motioner anföres vidare, att pensionsåldern för stora grupper av statsanställda höjts utan att detta föranlett en omarbetning av grunderna för samordningen.

Vidare hade pensionssystemet rubbats ytterligare och för pensionärerna blivit än mer tillkrånglat genom beslut vid föregående års riksdag att icke låta statens pensionärer bli till fullo delaktiga av den år 1953 höjda folkpensionen.

Vissa bestämmelser om pensionernas storlek.

Enligt *lagen den 29 juni 1946 om folkpensionering* är den som fyllt sextio-sju år berättigad till folkpension i form av ålderspension. Allmän ålderspension utgör för år räknat för gift pensionsberättigad, vars make jämväl åtnjuter folkpension eller till vars hustru utgår hustrutillägg, 800 kronor samt för annan pensionsberättigad 1 000 kronor. Makar, som båda fyllt 67 år, erhåller sålunda sammanlagt 1 600 kronor, medan den ogifte i samma ålder uppbär 1 000 kronor. Dessa förmåner utgår oberoende av inkomst och förmögenhet.

Genom lag den 20 mars 1953 om höjning av folkpensioner m. m. höjdes fr. o. m. den 1 maj 1953 bl. a. den allmänna ålderspensionen, nämligen med 320 kronor för gift pensionsberättigad och med 400 kronor för ensamstående.

Den allmänna ålderspensionen förhöjes vidare genom indextillägg enligt särskilt angivna grunder.

Enligt 6 § kungl. förordningen den 1 juni 1951 (nr 335) om ändrade bestämmelser rörande avgångsåldern för civila statstjänstemän m. m., som ersätter 14 § 1 mom. i tjänstepensionsreglementet, skall såsom tjänstepensionsunderlag vid bestämmandet av tjänstepension för tiden intill den månad, varunder pensionstagaren uppnår 67 års ålder, tillämpas det belopp (*begynnelseunderlag*), som enligt 14 § 2 eller 3 mom. allmänna tjänstepensions-

reglementet gäller för den befattning från vilken avgången sker, samt för tiden därefter det belopp (*slutunderlag*), som erhålles genom minskning av begynnelseunderlaget med 792 kronor, såframt ej Kungl. Maj:t i särskilt fall förordnar om lägre avdrag.

På tjänstepensionens grundbelopp utgår rörligt tillägg. Detta beräknas både före och efter 67 års ålder på det före nämnda ålder gällande grundbeloppet.

Samordningen mellan tjänstepension och folkpension.

Samordningens tillkomst och innebörd.

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 lönereglering, uppnåddes enighet om att, om hänsyn inte toges 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 pensionssakkunniga, 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 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 tjäns-

tepensionens fördelning på olika tidsperioder (teknisk samordning) oberoende av dess värde.

Beträffande den *reella samordningen* anförde 1946 års pensionsakkunniga:

De grunder för beräkandet av de nya tjänstepensionsunderlagen, om vilka enighet nåtts, innebär att de grundläggande pensionsunderlag, som beräknats såsom två tredjedelar av 2-ortslön, reducerats med belopp, som motsvarar en från 67 års ålder utgående årlig pension å 200 kronor. Reduktionen av tjänstepensionen blir vid denna utgångspunkt för exempelvis 50 års pensionsålder 55 kronor och för 65 års pensionsålder 139 kronor (räntefot 3 %, dödlighetstabell R 32 och invaliditetsrisk enligt statistisk erfarenhet beträffande statstjänstemännen). I genomsnitt för alla pensionsåldrar utgör avdraget 107 kronor.

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.

Beträffande åter den *tekniska samordningen* erinrade de sakkunniga om att pensionsförmånerna utan densamma skulle bli lägre till 67 års ålder för att då höjas med det belopp som erhålles i folkpension. De sakkunniga anförde om denna samordning:

Den enklaste vägen att åstadkomma den önskade utjämningen av pensionsnivån hade enligt de sakkunnigas mening varit att öppna möjlighet för utgivande av folkpension i form av ålderspension vid tidigare ålder än 67 år med efter försäkringsmatematiska grunder bestämda belopp i sådana fall, där av staten utfäst tjänstepension utgår eller då på annat sätt tryggad pension föreligger. En sådan lösning, som skulle förutsätta ändring av folkpensioneringslagen, har emellertid ansetts möta principiella betänkligheter. Den lösning av frågan, som då återstått, har varit att vidtaga en anpassning av tjänstepensionsförmånernas storlek med hänsyn till den vid 67 års ålder inträdande folkpensionen. En sådan reglering har befunnits kunna åstadkommas enklast genom att hel tjänstepension utökas med ett efter försäkringstekniska grunder bestämt belopp (i det följande även kallat utjämnings tillägg) lika stort som värdet av den folkpension, som i form av allmän ålderspension tillkommer gift pensionsberättigad, därvid för erhållande av ett med 12 delbart kronotal räknats med en årlig pension å 792 kronor. På så sätt utökad tjänstepension skulle alltså för gift pensionsberättigad utgöra summan av de tjänste- och folkpensionsförmåner, som skall tillkomma tjänstepensionstagare såväl före som efter 67 års ålder. Skulle tjänstepensionstagare bli berättigad till folkpension i form av invalidpension skall någon nedsättning av den utökade tjänstepensionen med hänsyn till invalidpensionen dock icke ske. Efter uppnåendet av 67 års ålder — från vilken tidpunkt rätt till folkpension i form av ålderspension regelmässigt inträder — skall såsom av det ovan sagda framgår den förhöjda tjänstepensionens årsbelopp minskas med 792 kronor.

Beträffande den tekniska utformningen av de sakkunnigas förslag anfördes följande.

Efter överbägande även av andra möjligheter till frågans lösning, har de sakkunniga i samförstånd med personalrepresentanterna stannat inför utvägen att inarbeta de särskilda utjämningsstilläggen i tjänstepensionsunderlagen. Enligt den metod, som valts för beräkning av utjämningsstilläggen, skulle dessa utgå med i stort sett samma belopp vid ålders-, sjuk- och invalidpension men i övrigt bli beroende av inträdesålder i första pensionsberättigande anställning och pensionsålder. Då förevarande alternativ med tilläggen inarbetade i pensionsunderlagen kunde ifrågakomma endast såsom en obligatorisk anordning har det syntts mest praktiskt att vid tillämpningen taga en avrundad genomsnittssiffra för olika inträdesåldrar. Utjämningsstilläggen skulle däremot alltså bli beroende av pensionsåldern. För att envar pensionstagare skulle komma i åtnjutande av det mot hans pensionsålder svarande fulla utjämningsstillägget skulle alltså för varje lönegrad erfordras lika många tjänstepensionsunderlag som antalet olika pensionsåldrar, som kan förekomma för befattningshavare tillhörande lönegraden. Om hänsyn endast togs till pensionsåldrarna 50, 55, 60, 63 och 65 år skulle alltså erfordras fem olika pensionsunderlagsskalor. Ur rättvisesynpunkt skulle det otvivelaktigt vara mest naturligt att välja ett system med skilda skalor för de olika pensionsåldrarna. Särskilt ur administrativ synpunkt har det emellertid framstått såsom ett önskemål att komma fram till en enhetlig skala med sammanfallande pensionsunderlagsbelopp för de olika pensionsåldrarna. De framlagda förslagen till tjänstepensionsunderlag innebär, att personalrepresentanterna ansett sig böra tillmötesgå detta önskemål och sålunda godtagit en sådan enhetlig pensionsunderlagsskala.

En enhetlig pensionsunderlagsskala innebär, påpekar de sakkunniga, viss oppoffring från de pensionstagares sida, som representerar de högre pensionsåldrarna.

Det av pensionssakkunniga valda utjämningsförfarandet innebär alltså, att tjänstepension skall från 67 års ålder nedsättas med 792 kronor med hänsyn till den från denna tidpunkt utgående folkpensionen. Den härav föranledda omräkningen av tjänstepensionens belopp föreslås av de sakkunniga skola ske på så sätt, att den efter 67 års ålder utgående pensionen bestämmes av ett tjänstepensionsunderlag, som med angivna belopp understiger det för tiden dessförinnan tillämpade pensionsunderlaget. Med denna anordning vinnes att vid fall av avkortad pension den vid 67 års ålder insättande minskningen av pensionen icke blir större än som svarar mot det reducerade utjämningsstillägg, som innefattas i den avkortade pensionen.

Enligt de sakkunnigas mening bör vidare med hänsyn till det sätt, varpå de föreslagna tjänstepensionsunderlagen beräknats, en omräkning ske av pensionsunderlagsbeloppen för den händelse en mera allmän eller omfattande ändring av pensionsåldrarna skulle bli beslutad för de anställningshavare, som omfattas av de nya pensionsreglementena, så ock om folkpensionerna skulle undergå en mera väsentlig förändring. Liksom beträffande avlöningsförmånerna förutsättes därvid, att förhandlingar kommer att upp- tagas med representanter för de av ändringen berörda personalgrupperna.

Förslag till allmänna tjänste- och familjepensionsreglementen m. m. underställdes 1947 års riksdag genom proposition nr 282. I propositionen uttalade föredragande departementschefen, att den lösning av frågan om tjänstepensionens avvägning med hänsyn till folkpensionen, som föreslagits

av pensionssakkunniga och godkänts av tjänstemannaorganisationerna, synes honom godtagbar. Icke heller i övrigt fann departementschefen anledning till erinran mot de sakkunnigas förslag till tjänstepensionsunderlag. Propositionen behandlades av bankoutskottet, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 45 biträdde de framlagda förslagen.

Införandet av pensioneringsperioder för statstjänstemännen.

Genom *kungl. förordningen den 1 juni 1951 (nr 335) om ändrade bestämmelser rörande avgångsåldern för civila statstjänstemän m. m.* ersattes det dittills tillämpade systemet med fasta pensionsåldersgränser för de civila statstjänstemännen med en anordning med pensioneringsperioder, omfattande ett, två eller tre år. Under pensioneringsperioden skall det i allmänhet vara befattningshavarens ensak att bestämma den närmare tidpunkten för sin avgång. Befattningshavarens rätt att avgå före pensioneringsperiodens övre gräns motsvaras av en möjlighet för vederbörande myndighet att tillse, att befattningshavarens tjänstgöring icke fortgår längre än att han kan på tillfredsställande sätt fullgöra sin tjänst.

I förordningen stadgas bl. a., att för ordinarie befattning, som tillsättes medelst fullmakt eller konstitutorial, så ock för icke-ordinarie befattning med vissa undantag skall gälla den pensioneringsperiod, som av Kungl. Maj:t för befattningen fastställts.

Jämlikt 3 §, som ersätter 7 § i 1947 års allmänna tjänstepensionsreglemente, omfattar pensioneringsperioderna

pensioneringsperiod I tiden från utgången av den kalendermånad, varunder tjänstemannen uppnår 60 års ålder, till utgången av den kalendermånad, varunder han uppnår 63 års ålder,

pensioneringsperiod II tiden från utgången av den kalendermånad, varunder tjänstemannen uppnår 63 års ålder, till utgången av den kalendermånad, varunder han uppnår 65 års ålder,

pensioneringsperiod III tiden från utgången av den kalendermånad, varunder tjänstemannen uppnår 65 års ålder, till utgången av den kalendermånad, varunder han uppnår 66 års ålder, samt

pensioneringsperiod IV den tid, som för varje särskilt fall blivit bestämd.

I 1 § i *kungörelsen den 1 juni 1951 (nr 336) med särskilda föreskrifter i fråga om tillämpningen av förordningen den 1 juni 1951 (nr 335) om ändrade bestämmelser rörande avgångsåldern för civila statstjänstemän, m. m.* föreskrives att, där ej annat följer av vad i 2 § stadgas, för ordinarie civila befattningar, vilka tillsättes medelst fullmakt eller konstitutorial, så ock för icke-ordinarie civila befattningar med vissa undantag skall gälla följande pensioneringsperioder:

för befattningar i lönegrad	Ca eller Ce 1—16	pensioneringsperiod	I			
»	»	»	»	Ca eller Ce 17—37	pensioneringsperiod	III
»	»	»	»	Co 1—25 och Cs 1—25	..	pensioneringsperiod	III
»	»	»	»	Coa 1 och Cob 1	pensioneringsperiod	II.

I proposition nr 184 till 1951 års riksdag, vari införandet av pensioneringsperioder för de civila statstjänstemännen föreslogs, uttalade *föredragande departementschefen* bl. a. följande.

»Vad jag här förordat överensstämmer med de grunder för ändringar i gällande avgångsbestämmelser, varom efter förhandlingar överenskommelse träffats med statstjänstemännens huvudorganisationer. Under förhandlingarna har från organisationernas sida gjorts gällande, att den föreslagna reformen kommer att medföra en höjning av den faktiska genomsnittsåldern vid pensionsavgång. Ehuru införandet av pensioneringsperioder såsom jag förut framhållit formellt icke innebär någon förändring av pensionsåldrarna, torde det få ankomma på den av mig med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 februari 1951 tillkallade utredningen angående den statliga personalpensioneringen m. m. att pröva i vilken mån reformen medför problem av ekonomisk art samt överväga vilka åtgärder som på grund härav kunna befinnas påkallade.»

Införandet av pensioneringsperioder föranledde icke ändring i reglerna för samordningen mellan tjänstepension och folkpension.

1953 års provisoriska reglering av samordningen mellan tjänstepension och folkpension.

Såsom ovan i utlåtandet angivits höjdes bl. a. den allmänna ålderspensionen fr. o. m. den 1 maj 1953 med 320 kronor för gift pensionsberättigad och med 400 kronor för ensamstående.

Det rörliga tillägget på tjänstepensionerna utgjorde år 1947 då samordningen mellan tjänste- och folkpensionerna tillkom 6 procent, men hade år 1952 stigit till 53 procent.

Genom *proposition nr 184* till 1953 års riksdag *angående rörligt tillägg på tjänste- och familjepensioner för statstjänstemän* föreslogs vissa ändringar beträffande det rörliga tillägget i förhållande till vad tidigare gällt. Tillägget föreslogs skola utgå med 53 procent under 1953 liksom under 1952 men för den, som uppnått 67 års ålder, skulle fr. o. m. den 1 maj 1953 göras avdrag med för oavkortad pension omkring 280 kronor för år. Det nuvarande avdraget på 792 kronor höjdes sålunda till ca 1 070 kronor. Inte heller detta höjda avdrag gjordes automatiskt beroende av det rörliga tilläggets storlek, medan de i tjänstepensionerna ingående folkpensionsförskotten alltjämt skulle automatiskt variera vid ändring i det rörliga tillägget. Samordningssystemets tekniska konstruktion bibehölls sålunda oförändrad.

Föredragande departementschefen, statsrådet Lingman, anförde i propositionen under hänvisning till en inom civildepartementet upprättad promemoria bl. a. följande.

Vid tillkomsten av nuvarande pensionsbestämmelser befanns en viss ned-sättning av tjänstepensionsnivån böra ske med hänsyn till den då aktuella väsentliga höjningen av folkpensionerna. I 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. Vidare diskuteras frågan om en värdeförändring av tjänstepensionerna med hänsyn till denna icke förutsedda utveckling och till den vid årets riksdag beslutade standardhöjningen av folkpensionerna. Ytterligare ifrågasättes, om förskotteringsanordningen över huvud bör bibehållas med hänsyn till den utbredda missuppfattningen, att skillnaden mellan tjänstepensionens belopp för tiden intill folkpensionsåldern och tiden därefter utgör ett realavdrag.

För egen del ansåg departementschefen, att man i det förevarande sammanhanget endast torde kunna uppnå en provisorisk lösning av frågan om samordning av tjänstepension och folkpension. Därvid trädde i förgrunden spörsmålet vilken hänsyn som borde tagas till den vid årets riksdag beslutade standardhöjningen av folkpensionerna. Vid en provisorisk lösning vore det givetvis angeläget att tillse, att möjlighet finnes att framdeles vidtaga ändringar i gällande samordningssystem.

Det genom propositionen framlagda förslaget hade, framhöll departementschefen vidare, tillkommit efter förhandlingar med statstjänstemännens huvudorganisationer.

Propositionen behandlades av *statsutskottet*, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 117 — med hänsyn till att det i propositionen framlagda förslaget byggde på en förhandlingsöverenskommelse och i avbidan på ytterligare utredning åsyftade endast en provisorisk lösning av samordningsfrågan genom utformningen av reglerna för det rörliga tillägget — fann sig böra godtaga förslaget.

1951 års pensionsutredning.

Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 februari 1951 har särskilda sakkunniga tillkallats för att verkställa utredning rörande den statliga personalpensioneringen och därmed sammanhängande frågor. I direktiven för utredningen, *1951 års pensionsutredning*, har chefen för civildepartementet, statsrådet Lingman, anfört bl. a. följande.

I olika sammanhang har önskemål om en reformering av det statliga pensionsväsendet framförts av statliga myndigheter, huvudmän för statsunderstödd verksamhet och de anställda. Riksdagen har också uttalat sig såväl för en allmän översyn av det statliga pensionsväsendet som för utredningar rörande ändring av pensionsbestämmelserna i vissa angivna hänseenden. De uppkomna spörsmålen gäller dels pensioneringens omfattning, dels pensioneringsgrunderna och dels pensioneringens ordnande i organisatoriskt hänseende.

Vad angår *pensioneringsgrunderna* har önskemålet om en mera försäkringsmässig uppbyggnad av det statliga pensionssystemet till stor del grundats på uppfattningen, att pensionen rätteligen borde anses utgöra uppskjuten lön och därför vara oantastbar. Med anledning av motioner i ämnet har 1945 års riksdag anhållit (skr. nr 348), att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa utredning i fråga om tillämpning i full utsträckning av grundsatsen om pensionens oantastbarhet. Frågan har sedermera berörts i den till 1949

års riksdag avlåtna propositionen nr 193. I denna har framhållits bl. a., att man borde undersöka, huruvida några särskilda skäl med sådan styrka talade mot en enbart på försäkringsteknisk grund gjord avvägning, att avsteg från denna borde göras.

Vid den utredning av detta frågekomplex, som nu bör komma till stånd, är det av vikt att det klarlägges vilket resultat en mera fullständig tillämpning av oantastbarhetsprincipen skulle medföra, så att en jämförelse blir möjlig däremellan och det nuvarande statliga pensionssystemet. Vid utredningen bör jämväl undersökas, vilka pensioneringsgrunder som tillämpas vid av staten icke handhavd pensionering, och övervägas, i vad mån det är möjligt att bringa pensionssystemen i samklang. En fråga, som i detta sammanhang påkallar uppmärksamhet, avser samordningen av tjänstepension och folkpension. Nuvarande bestämmelser innebär bl. a. en på visst sätt anordnad utjämning av pensionstagarnas sammanlagda inkomst före och efter 67 års ålder, mot vilken gjorts olika invändningar, såsom att det s. k. utjämningstillägget icke är synligt för pensionstagaren och ej heller individuellt avvägt i förhållande till pensionsåldern.

Utredningens arbete beräknas fortgå under år 1954.

Motionerna vid 1952 och 1953 års riksdag.

De i det föregående omnämnda motionerna I: 311 och II:406 vid 1952 års riksdag, vilka åberopas i nu förevarande motioner, behandlades av *andra lagutskottet* i dess av riksdagen godkända utlåtande nr 22.

I utlåtandet anförde utskottet bl. a., att utskottet delade motionärernas uppfattning, att det nuvarande pensionssystemet psykologiskt sett förefaller mindre tillfredsställande. Ur saklig synpunkt kunde invändas, fortsatte utskottet, att systemet med en enhetlig skala med sammanfallande pensionsunderlagsbelopp för de olika pensionsålderna ej ger fullt rättvisande resultat. Pensionssakkunniga hade vidare framhållit, att med hänsyn till det sätt, varpå tjänstepensionsunderlagen beräknats, en omräkning av pensionsunderlagsbeloppen borde ske för den händelse en mera allmän eller omfattande ändring av pensionsålderna skulle bliva beslutad. Just de spörsmål angående förhållandet mellan tjänstepension och folkpension, som motionärerna fäst uppmärksamheten på, vore emellertid redan föremål för utredning.

Utskottet kunde därför icke tillstyrka, att riksdagen skulle begära ytterligare utredning och förslag i den riktning, som motionärerna yrkade.

Motionerna I: 151 och II: 193 vid 1953 års riksdag, vilka jämväl åberopas i nu förevarande motioner, behandlades av *statsutskottet* — i samband med propositionen nr 184 angående rörligt tillägg på tjänste- och familjepensioner för statstjänstemän — i dess ovan berörda utlåtande nr 117.

Utskottet förutsatte, att de i motionerna framförda synpunkterna uppmärksammades vid förestående ytterligare utredning i frågan av 1951 års pensionsutredning, vid vilket förhållande någon riksdagens åtgärd i anledning av yrkandena i fråga icke syntes påkallad.

Differentierad pensionsålder.

Folkpensionen.

Frågan huruvida *högre folkpension bör utgå vid uppskjuten pensionering* behandlades av *socialvårdskommittén* i dess betänkande med förslag till lag om folkpensionering (SOU 1945:46 s. 171). Kommittén yttrade bl. a. att anordningen skulle gynna dem, som i fråga om hälsa eller tillgångar hade det bäst ställt, i förhållande till dem, som hade ett oavvisligt behov av pensionen så snart den kan erhållas. Eftersom man helst icke borde bestämma pensionen till lägre belopp, än vad som erfordrades för en skäligen försörjning för dem, som sökte den vid den lägsta pensionsåldern, bleve pensionen, om den höjdes då dess uttagande uppskötes, avsevärt högre än nödvändigt för dem, som kunde vänta länge med att söka pension. På dessa och i övrigt anförda skäl avvisade socialvårdskommittén tanken på en uppskjuten pensionering.

Vid 1950 års riksdag väcktes två likalydande motioner (I: 250 och II: 293) vari hemställdes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning av förutsättningarna för ett system med efter pensioneringsålder differentierade folkpensionsförmåner.

Som skäl för ett system med differentierad pensionsålder åberopades i motionerna, att man med hänsyn till befolkningsutvecklingen måste pröva alla möjligheter att stimulera den äldre arbetskraften till produktiva insatser. En tänkbar utväg skulle vara att bereda den, som frivilligt kvarstod i produktionen och avstod från att uppbära folkpension, compensation i form av högre folkpensionsbelopp. Därutöver skulle ytterligare tilläggsbelopp av premiekaraktär utgå, större ju längre pensionen uppsköts.

Motionerna behandlades av *andra lagutskottet*, som i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 40 anförde, att en sådan reform enligt utskottets mening skulle få mycket begränsade verkningar, därest den skulle genomföras inom nuvarande kostnadsram för folkpensioneringen. Om däremot de premierande tilläggen kunde bestämmas till relativt höga belopp skulle reformens betydelse uppenbarligen öka. Men därvid uppkomme frågan, om icke de därför erforderliga medlen kunde, ur ovan anförda allmänna synpunkter, förväntas bli bättre använda, därest man i stället genomförde lättnader i inkomstprövningen. Härtill komme att ett system med differentierade folkpensionsförmåner torde komma att medföra en ganska komplicerad administrativ apparat. Oaktat de skäl, som sålunda talade mot ett system med differentierade folkpensionsförmåner, ansåg utskottet likväl, att jämväl denna fråga borde beaktas vid en översyn av avdragsreglerna.

Förevarande spörsmål har därefter behandlats av 1950 års *folkpensionsrevision* i dess den 15 november 1951 framlagda betänkande angående avdragsregler och bostadstillägg m. m. (SOU 1951:45). Revisionen påpekar, att i förevarande sammanhang avsåges icke spörsmålet, huruvida en rätt

borde skapas för den enskilde att uttaga ålderspensionen *före* den normala pensionsåldern med viss reduktion av pensionsbeloppet, utan endast spörsmålet om möjlighet borde beredas den enskilde att frivilligt *uppskjuta* tidpunkten då ålderspensionen skulle börja utgå med kompensation i form av högre pensionsbelopp.

Den förra och större frågan syntes dock vara av den vikt, att den i ett annat sammanhang borde prövas.

Folkpensionsrevisionen fann de skäl som anförts mot en rörlig pensionsålder så vägande att införandet av en sådan i vårt land enligt revisionens mening inte borde ifrågakomma. Emellertid kunde de önskemål, som låge bakom förslagen om den rörliga pensionsåldern, i viss mån realiseras genom utnyttjande och förbättring av den frivilliga statliga pensionsförsäkringen (pensionsstyrelsens frivilliga försäkring).

Allmän pensionsförsäkring.

Pensionsutredningen har i ett principbetänkande med förslag till allmän pensionsförsäkring (SOU 1950: 33) behandlat frågan om valfri pensionsålder (optionsrätt) och anför härom bl. a. följande.

Rätten att uppskjuta pensionsåldern skulle kunna vara ett intresse för dem, som har möjlighet att kvarstå i förvärvsarbetet även efter att ha uppnått pensionsåldern i pensionsförsäkringen.

Utredningen har emellertid kommit till den uppfattningen att hur man än inom den givna kosnadsramen avväger kompensationen för en senare pensionering, kommer möjligheten för den enskilde att uppskjuta pensionsåldern i mycket ringa grad att utnyttjas. Ovissheten om hur länge man kommer att leva torde göra de flesta benägna att så tidigt som möjligt uttaga ålderspensionen, även om pensionen icke direkt erfordras för täckande av utgifter i löpande konsumtion. Man har ju möjlighet att spara pengarna eller investera dem i egen rörelse. Ett tidigt uttagande av pensionen kommer i allmänhet att uppfattas som det säkraste sättet att få igen så mycket som möjligt av erlagda premier. Utredningen anser därför icke att en optionsrätt av nu nämnt slag kommer att motsvara syftet med anordningen.

Ett härmed sammanhängande spörsmål av större räckvidd är huruvida den enskilde bör få rätt att frivilligt uttaga *förtidspension* med reducerat pensionsbelopp. Rätten skulle därvid vara begränsad till visst åldersintervall före pensionsåldern.

Av samma skäl som ovan utvecklats i samband med frågan om rätt att uppskjuta pensionsutbetalningarna är utredningen av den uppfattningen, att frekvensen av förtidspensioner trots de relativt starka reduktionerna av beloppen blir mycket hög. Den verkliga pensionsåldern kommer som regel icke att motsvara den »normala» pensionsåldern utan kommer att tendera mot den lägsta ålder vid vilken förtidspension kan uttagas. Det vore mycket olämpligt, om stora skaror yrkesverksamma personer uttoge förtidspension. Risken bleve nämligen att pengar, avsedda för den egentliga ålderdomsförsörjningen, förbrukades under den aktiva tiden. För ålderdomen skulle ofta en betydligt reducerad pension komma att kvarstå, vilket skulle medföra att samhällets utgifter för ålderdomsförsörjningen bleve större. Det vore t. o. m. ett direkt intresse för alla dem, för vilka inkomstpröv-

ningen har ekonomisk betydelse, att med undantag för den s. k. avdragsfria inkomsten uttaga så mycket som möjligt av pensionsförsäkringens förmåner före 67 års ålder.

Utredningen befarar att införandet av rätt att uttaga förtidspension menligt skulle påverka försäkringens stabilitet och i allmänhet leda till en mindre tillfredsställande anpassning mellan försäkringsförmåner och försörjningsbehov. Utredningen vill därför bestämt avråda från införandet av en dylik rätt.

Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 november 1951 har därefter särskilda sakkunniga tillkallats för att utarbeta *slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring*. I de ursprungliga direktiven för sistnämnda sakkunniga har föredragande departementschefen, statsrådet Ericsson, anfört bl. a. följande.

En viktig anleghenhet blir vidare att — i anslutning till många i remissyttrandena gjorda påpekanden — undersöka huru den obligatoriska pensionsförsäkring och folkpensioneringen lämpligen kan organisatoriskt och sakligt sammanföras till ett enhetligt system.

I anslutning till vad som anförts i en del remissyttrandena bör närmare undersökas, huruvida det är praktiskt möjligt att inom den obligatoriska pensionsförsäkring införa en i viss utsträckning varierande pensionsålder.

I de ursprungliga direktiven för utredningen har sedermera gjorts viss ändring i enlighet med anförande av statsrådet Ericsson till statsrådsprotokollet den 27 mars 1953. Härefter erinras om att folkpensionärerna, genom proposition nr 15 till 1953 års riksdag samt riksdagens beslut i enlighet härmed, tillerkänts en generell standardförbättring, vilken i propositionen angivits vara av bestående art. Statsrådet Ericsson anför vidare:

I anledning av den sålunda åsyftade folkpensionsreformen vill jag med ändring av tidigare direktiv för utredningen angående allmän pensionsförsäkring uttala, att ett sammanförande i sakligt avseende av folkpensioneringen och den obligatoriska pensionsförsäkring till ett enhetligt system nu ej bör eftersträvas. Utredningen bör sålunda utgå från att de fastställda generella folkpensionsförmånerna även i fortsättningen skall tillkomma alla medborgare. Däremot är frågan om en organisatorisk samordning alltjämt aktuell.

Utskottet.

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 (reell samordning) och dels en omfördelning i syfte att utjämna de pensionsförmåner som utgår före resp. efter 67 års ålder (teknisk samordning).

Nu gällande regler för samordning av folkpension och av statsmedel ut-

gående tjänstepension framkom såsom resultat av förhandlingar mellan 1946 års pensionssakkunniga och personalorganisationerna. Lösningen innebär väsentligen *dels* att man jämkat den tidigare riktpunkten för tjänstepensionsavvägningen — $2/3$ av lönen å dyrortsgrupp 2 — något nedåt med hänsyn till folkpensioneringens större effektivitet (reellt avdrag) *och dels* att man genom en anordning med utjämningstillägg velat åstadkomma en utjämning av de samlade förmånerna av tjänste- och folkpension före och efter 67 års ålder utan att denna utjämning kollektivt sett skulle inverka på tjänstepensionernas värde. Utjämningen sker på så sätt, att *förhöjd* tjänstepension utgår före 67 års ålder och att pensionsunderlaget därefter minskas med 792 kronor med hänsyn till den från nämnda tidpunkt utgående folkpensionen.

I pensionsreglementena har varken det reella avdraget eller utjämnings-tillägget kommit till synligt uttryck, lika litet som utgångspunkten att pensionerna skulle ha utgjort $2/3$ av lönerna å dyrortsgrupp 2, om ingen hänsyn tagits till den förbättrade folkpensioneringen. I stället har i reglementena angivits det belopp, begynnelseunderlag, till vilket man kommer då $2/3$ av 2-ortslönen å ena sidan minskas med det reella avdraget och å andra sidan ökas med utjämningsstillägget. Av reglementena framgår emellertid den negativa sidan av den tekniska samordningen, minskningen med 792 kronor från 67 års ålder.

Mot det nuvarande pensionssystemet torde vissa invändningar kunna göras. Utskottet delar sålunda motionärernas uppfattning, att systemet psykologiskt sett förefaller mindre tillfredsställande. De gångna årens erfarenheter torde visa, att många tjänstemän icke är förtrogna med innebörden av systemet. På grund därav har missnöje och missförstånd uppstått, och det vill synas, som om det vore förenat med vissa svårigheter att undanröja och förebygga sådant missförstånd. Ur saklig synpunkt kan invändas, att systemet med en enhetlig skala med sammanfallande pensionsunderlagsbelopp för de olika pensionsåldrarna ej ger fullt rättvisande resultat.

Såsom av den ovan lämnade redogörelsen framgår har emellertid redan särskilda sakkunniga tillkallats för att verkställa utredning rörande den statliga personalpensioneringen och därmed sammanhängande frågor. I direktiven för de sakkunniga anföres särskilt, att frågan om samordningen av tjänstepension och folkpension påkallar uppmärksamhet. Vidare framhålles, att mot det nuvarande systemet gjorts olika invändningar, såsom att utjämningsstillägget icke är synligt för pensionstagaren och ej heller individuellt avvägt i förhållande till pensionsåldern. Vid utredningen skall även undersökas, vilka pensioneringsgrunder som tillämpas vid av staten icke handhavd pensionering, och övervägas, i vad mån det är möjligt att bringa pensionssystemen i samklang.

De spörsmål angående förhållandet mellan tjänstepension och folkpension, som motionärerna fäst uppmärksamheten på, är således redan föremål för utredning. Enligt utskottets mening bör man i vart fall först av-

vakta det förslag till lösning av frågan, som förenämnda utredning kommer att framlägga, innan det av nu nämnda skäl kan anses påkallat att begära ytterligare utredning.

I motionerna påtalas, att de 1951 antagna bestämmelserna om pensionsperioder icke medfört någon ändring av grunderna för samordningen. Såsom chefen för civildepartementet uttalat i propositionen nr 184 till 1951 års riksdag torde det emellertid — ehuru införandet av pensionsperioder formellt icke innebär någon förändring av pensionsåldrarna — få ankomma på 1951 års pensionsutredning att pröva, i vilken mån denna reform medfört problem av ekonomisk art, samt överväga, vilka åtgärder som på grund därav kan befinnas påkallade.

Vidare anföres i motionerna, att pensionsystemet rubbats ytterligare och för pensionärerna blivit än mer tillkrånglat genom beslut vid 1953 års riksdag att icke låta statens pensionärer bli till fullo delaktiga av den år 1953 höjda folkpensionen. Härutinnan vill utskottet erinra om att 1946 års pensionsakkunniga framhöll, att med hänsyn till det sätt, varpå tjänstepensionsunderlagen beräknats, en omräkning av pensionsunderlagen borde ske för den händelse folkpensionerna skulle undergå en mera väsentlig förändring. 1953 års beslut innebär att det dittillsvarande avdraget på tjänstepensionen från 67 års ålder om 792 kronor höjts till omkring 1 070 kronor. Höjningen bör ses mot bakgrunden av dels höjningen av folkpensionerna 1953 och pensionsakkunnigas nyssnämnda uttalande och dels utvecklingen av det rörliga tjänstepensionstilläggets storlek. Detta utgjorde år 1947 6 procent men hade år 1953 stigit till 53 procent. På grund av det sätt, varpå samordningen tekniskt genomförts, hade höjningen av det rörliga tillägget medfört en till storleken icke förutsedd fördel för pensionstagarna. Den år 1953 beslutade provisoriska ändringen i samordningsreglerna tillkom efter förhandlingar med tjänstemannaorganisationerna. Ändringen genomfördes på sådant sätt att samordningsystemets tekniska konstruktion bibehölls oförändrad. Utskottet förutsätter emellertid, att jämväl den nu berörda frågan uppmärksammas av 1951 års pensionsutredning vid dess undersökning av hur en mera definitiv lösning av samordningsfrågan skall kunna vinnas.

Beträffande härefter frågan om möjlighet bör beredas den enskilde att frivilligt uppskjuta tidpunkten för uttagande av ålderspension enligt lagen om folkpensionering får utskottet till en början hänvisa till att redan socialvårdskommittén i sitt betänkande med förslag till lag om folkpensionering av flera olika skäl avvisade tanken på en sådan anordning.

Spörsmålet har vidare prövats av 1950 års folkpensionsrevision, vars resultat framlagts i ett den 15 november 1951 avgivet betänkande angående avdragsregler och bostadstillägg m. m. Revisionen har funnit de skäl, som anförts mot en rörlig pensionsålder, så vägande, att införandet av en sådan i vårt land enligt revisionens mening icke bör ifrågakomma.

Slutligen må anmärkas, att frågan om valfri pensionsålder behandlats jämväl av pensionsutredningen i betänkandet med förslag till allmän pensionsförsäkring. Även denna utredning har avvisat tanken på en valfri pen-

sionsålder. Problemet skall nu, liksom frågan, om den obligatoriska allmänna pensionsförsäkringen och folkpensioneringen skall kunna organisatoriskt sammanföras till ett enhetligt system, prövas av särskilda sakkunniga för utarbetande av slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring.

Med hänsyn till vad sålunda anförts kan utskottet icke tillstyrka, att riksdagen nu skall begära ytterligare utredning och förslag i den riktning, som motionärerna yrkar. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I: 238 och II: 311, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 29 april 1954.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Sunne*, Nils Elowsson*, Axel E. Svensson, Lundgren, Huss*, Grönkvist och Nils Theodor Larsson*;

från andra kammaren: herrar Jacobsson i Igelsbo, Nilsson i Göteborg, Lundberg, Carlsson i Bakeröd, Andersson i Alfredshem, Bengtsson i Varberg, Ericsson i Näs* och Cassel*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.