

Nr 199

Utlåtande i anledning av väckt motion om utredning av frågan om en förbättring av äldre tjänste- och familjepensioner utan avvaktan på resultatet av 1951 års pensionsutredning.

(5:e avd.)

I en inom andra kammaren av fröken Höjer *m. fl.* väckt motion (II: 566) har hemställts, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om att frågan om en förbättring av äldre tjänste- och familjepensioner bryts ut ur 1951 års pensionsutredning och görs till föremål för en särskild utredning, vilken bör bedriva sitt arbete så skyndsamt att ett förslag till reglering av äldre tjänste- och familjepensioner kan underställas 1957 års riksdag för prövning.

I motionen anföres till stöd för det väckta förslaget följande.

De spörsmål som 1951 års pensionsutredning har till uppgift att utreda, nämligen frågan om den statliga personalpensioneringen och därmed sammanhängande frågor, var redan vid utredningens tillsättande sedan länge aktuella. Chefen för civildepartementet meddelade också i utredningsdirektiven att utredningen borde komma till stånd, trots att ställning ännu inte tagits till frågan om införandet av en allmän pensionsförsäkring.

Pensionsutredningen har nu arbetat under fem års tid, men ännu har den inte avgivit något betänkande. I arbetsberättelsen för år 1954 ställde utredningen i utsikt framläggandet av ett principbetänkande under 1955. Något sådant kom emellertid icke. I berättelsen för år 1955 meddelade utredningen att man kan räkna med att förutsättningar skall finnas för att principbetänkandet skall kunna avgivas under år 1956. Utredningen motiverar tidsutdräkten med det ovissa läge som frågan om en allmän pensionsförsäkring befinner sig i.

Genom att det här endast är tal om ett principbetänkande kan man med skäl förmoda att den reella lösningen av de frågekomplex som ingår i utredningens arbetsuppgifter icke kan komma till stånd ännu på flera år. Detta förhållande ter sig föga hoppningivande för de statspensionärer som i flera år fått finna sig i att praktiskt taget varje förslag till förbättring för deras del avvisats med hänsyn till att pensionsutredningen har ifrågavarande spörsmål under beredning.

Undertecknade motionärer, som är av den uppfattningen att utredning och handläggning av pensionsfrågor bör bedrivas med största möjliga skyndsamhet, finner det berättigat att statspensionärerna framför klagomål över tidsutdräkten i utredningsarbetet om statstjänstemännens pensionering. Framför allt ter det sig orimligt att frågor som berör förbättringar av äldre pensionärers förhållanden skall tänjas ut i tiden på det sätt som skett genom 1951 års pensionsutredning. Utredningen har här till uppgift att principiellt belysa en sådan förbättring ehuru det icke ankommer på utredningen att utarbeta några förslag i fråga om en reglering.

Det problem vi här anser oss böra upptaga till behandling gäller de äldre tjänste- och familjepensioner som ligger kvar på en lägre nivå efter den tjänsteförteckningsrevision med lönegradsuppflyttningar som genomfördes från år 1951 och senare. En rättvis justering av tjänste- och familjepensionerna behöver icke nödvändigtvis avvakta en principiell utredning om den statliga pensioneringen. Den välvilliga behandling, som statspensionärerna år 1947 rönste från arbetsgivarens-statens sida men som senare icke fullföljts, kan här förordas. Avsteget från handlings sättet år 1947 har enligt vår mening med rätta upprört pensionärerna.

I direktiven till 1951 års pensionsutredning anför civilministern att det med anledning av utredningsuppdragets omfattning synes böra övervägas i vilken mån uppdraget kan fullgöras genom successivt avlämnande av förslag i olika ämnen. Möjligheten till att utföra arbetet etappvis har sålunda stått öppen för utredningen, men man har icke velat begagna sig härav.

Vid riksdagsbehandlingen år 1953 av denna fråga uttalade statsutskottet att pensionsutredningen i sitt undersökningsarbete i görligaste mån skulle ge prioritet åt densamma. Därmed är även statsutskottets intresse dokumenterat för att en reglering av de äldre tjänste- och familjepensionärernas villkor snabbt skall komma till stånd.

Då frågan om en reglering av äldre tjänste- och familjepensioner i samband med lönegradsuppflyttningarna år 1951 och senare icke kunnat komma till stånd, genom att 1951 års pensionsutredning ansett sig böra behandla den samtidigt med andra statspensionsproblem, synes det oss, då frågan med nuvarande utredningstakt sannolikt icke får sin lösning än på flera år, vara angeläget att frågekomplexet görs till föremål för en särskild utredning, vilken bör hedra sitt arbete skyndsamt.

Över förevarande motion har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtande avgivits av 1951 års pensionsutredning, som anført följande.

Enligt de för utredningens arbete meddelade direktiven skall detta i allt väsentligt avse den statliga personalpensioneringens framtida utformning och beröra frågor om eventuella förbättringar av äldre pensioner endast så till vida som utredningen har att belysa dessa frågor ur principiell synpunkt. Såsom allmänna riktlinjer för utredningsarbetet gäller, att utredningen har att beakta dels utformningen av annan personalpensionering och dels det sätt, på vilket frågan om allmän pensionering kan bli löst. Med hänsyn till det läge vari sistnämnda fråga hittills befunnit sig har utredningen icke kunnat slutföra sina egentliga arbetsuppgifter men räknar med att förutsättningar härför snart skola uppkomma genom att ett avgörande träffas om de huvudlinjer, efter vilka frågan kommer att lösas. Beträffande den i förevarande motion berörda frågan om eventuell förbättring av äldre pensioner har utredningen nu funnit förutsättningar föreligga för att lämna den i direktiven avsedda principbelysningen. Utredningens utlåtande i ämnet innefattas i härvid i avskrift bifogade, till chefen för civildepartementet avlätna skrivelse.¹

Med hänvisning härtill får 1951 års pensionsutredning föreslå, att förevarande motion II: 566 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet. Såsom av det föregående framgår har 1951 års pensionsutredning upptagit frågan om en eventuell förbättring av äldre pensioner till separat behandling och i skrivelse den 14 maj 1956 till chefen för civildeparte-

¹ Se bilaga vid detta utlåtande.

mentet framlagt en principbelysning av denna fråga. Skrivelsen, som finnes bifogad detta utlåtande, har enligt vad utskottet inhämtat gjorts till föremål för sedvanlig remissbehandling, varvid utlåtanden inforrats från vissa myndigheter, varjämte kommunförbunden och vederbörande personalorganisationer beretts tillfälle yttra sig i ämnet. Remissbehandlingen är ännu icke avslutad.

Det anförda ger vid handen att ifrågavarande spörsmål inom kort torde komma under Kungl. Maj:ts prövning. Utskottet anser med hänsyn härtill inte påkallat att riksdagen i frågans nuvarande läge gör framställning till Kungl. Maj:t av i motionen föreslagen innebörd.

Utskottet hemställer fördenskull,

att motionen II: 566 icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 20 november 1956

På statsutskottets vägnar:

KARL WARD

Närvarande: se under utlåtandet nr 198.

Reservationer

1) av herrar *Malmberg* i Skövde, *Staxäng*, *Cassel*, *Gustafsson* i Skellefteå, fröken *Vinge* och herr *Nelander*, vilka ansett att

dels det stycke i utskottets yttrande, som börjar med »Det anförda» och slutar med »föreslagen innebörd», bort ha följande lydelse:

»Utskottet vill emellertid med anledning av 1951 års pensionsutrednings principuttalande som sin mening anföra, att en omprövning av äldre pensioner inom den statliga personalpensioneringen bör kunna ske i sådana fall där mera genomgripande revisioner av tjänsteförteckningarna leder till att de redan pensionerades förmåner väsentligt fjärras sig från de villkor, som kommer att gälla för senare pensionerade. En sådan omreglering anser utskottet vara både rimlig och möjlig för enhetliga grupper, där arbetsuppgifterna inte ändrats i anslutning till lönegradsförändringen. Ett betänkande i ifrågavarande spörsmål har nu avlämnats av 1951 års pensionsutredning och torde efter remissbehandling inom kort komma under Kungl. Maj:ts prövning.»

dels ock utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

»att riksdagen må, i anledning av motionen II: 566, i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet anför.»

2) av fröken *Andersson*.

Bilaga

Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Civildepartementet

Enligt de för 1951 års pensionsutredning gällande direktiven, som innefattas i protokollet över civilärenden den 23 februari 1951, ankommer det på utredningen att belysa frågan om förbättring av äldre pensioner ur principiell synpunkt. Utredningen har däremot icke att utarbeta några förslag i fråga om en sådan reglering.

I överensstämmelse med de i direktiven uttalade önskemålen om en successiv redovisning i den mån så är möjligt av resultaten av utredningens arbete får utredningen till fullgörande av sitt uppdrag angående berörda fråga anföra följande.

Med ett anställningsförhållande skulle det otvivelaktigt vara bäst överensstämmande, att de förmåner, som skola utgå på grund av anställningen, äro — oavsett om de skola utgå omedelbart eller först senare — helt bestämda under varje tidpunkt av anställningen. Endast om detta är fallet kan arbetsgivaren vid den tid behovet av arbetskraften finnes bedöma huruvida kostnaden för denna står i rimligt förhållande till värdet för honom av arbetets utförande. Det måste också ur den anställdes synpunkt vara naturligt att påfordra, att frågan vilka förmåner, som skola utgå på grund av en anställning, är reglerad då denna innehaves och ej ställes på framtiden.

I och för sig måste det därför framstå såsom eftersträfvansvärt att, i den mån arbetsgivaren i denna egenskap skall taga befattning med pensioneringen av de hos honom anställda, pensioneringen utformas så, att för varje år av anställningstiden faktiskt eller i varje fall beräkningsmässigt för pensioneringen av då anställda reserveras ett visst, i samband med fixerandet av årets lön bestämt belopp, vilket sedermera kan jämte ränta och »arvsvinster» på grund av uteblivna försäkringsfall — beträffande ålderspensionering uteblivna på grund av dödsfall — stå till förfogande för utbetalning till vederbörande av pension från arbetsgivarens respektive en av honom anlitad pensionsinrättnings sida. En sådan anordning, som innebär att pensionen bokstavligen talat bekostas med uppskjutna lönedelar, är den enda, som lämnar full möjlighet att avväga de totala kostnaderna för anställningsförmånerna efter förhållandena under respektive anställningsår och som skapar teknisk möjlighet att mot varandra väga kostnaderna för pensionering av vederbörande mot kostnader för andra anställningsförmåner åt honom.

Om personalpensioneringen uppbyggdes på nämnda sätt, så att för varje anställd reserverades ett visst under respektive år av anställningstiden överenskommet belopp och de sålunda för olika anställda reserverade beloppen fördelades dem emellan i form av pensionsförmåner, skulle det tydligen med skäl kunna hävdas, att den verkade affärsmässigt riktigt eller »rättvist» med hänsyn till förhållandet mellan arbetsgivaren och de anställda. Önskemålet om »rättvisa» i pensioneringen tager emellertid icke sikte enbart på förhållandet mellan arbetsgivaren och de anställda utan också på det inbördes förhållandet mellan de anställda. Bestämmandet av de belopp, som ett visst år skulle reserveras för den ene och den andre anställdes blivande pensionering, borde ske i enlighet härmed. Uppfattningarna om vad detta

krav på relativ rättvisa mera konkret innebär, kunna självfallet vara olika. I fråga om en personalgrupp, som i alla avseenden vore tämligen homogen, torde det kunna anses acceptabelt att tillämpa en för de anställda enhetlig eller »konstant» premieprocent i förhållande till lönen, eftersom kostnader-
en för arbetet därmed i ungefär samma grad som återspeglas i bestämning-
en av den kontanta lönen skulle bli beroende av själva arbetet och ej av vett
som utför det.

Även om någon egentlig meningsskiljaktighet icke torde behöva råda om riktigheten av det nu anförda, är det å andra sidan uppenbart, att en personalpensionering uppbyggd efter dessa riktlinjer måste komma att leda till ett förmånssystem, som i vissa mycket betydelsefulla avseenden skiljer sig från vad som kan anses ändamålsenligt med hänsyn till huvudsyftet med en personalpensionering. Detta torde få anses vara att bereda en försörjning, som är dels avvägd i relation till den levnadsstandard vederbörande så småningom kommit att växa in i under den aktiva tiden och dels anpassad efter utvecklingen av levnadsvillkoren under pensionärstiden för de då aktiva befolkningsgrupperna. En pensionering uppbyggd efter de nyss angivna riktlinjerna skulle endast i mindre grad komma att tillgodose detta syfte. Den skulle nämligen komma att medföra följande konsekvenser.

1. Storleken av den pension, som skulle börja utgå vid pensionsfallet, skulle bli helt beroende, förutom av förräntnings- och dödlighetsförhållanden, av de uppskjutna lönedelarnas storlek i nominellt belopp och antal. Även om det icke behövde förutsättas, att den uppskjutna lönedelen är efter år utgjorde samma antal procent av respektive årslön, skulle pensionen i väsentlig utsträckning komma att återspegla den fortskridande nominella utvecklingen av lönen för vederbörande från anställningstidens början fram till pensionsåldern. Såväl beträffande individuella löneökningar på grund av befordringar m. m. som beträffande allmänna löneökningar — vare sig dessa äro av standardbevarande natur, d. v. s. stå i samband med stegring i levnadskostnaderna, eller de äro av standardförhöjande betydelse — skulle pensionen komma att ge en bild av den nominella utveckling som vederbörandes lön undergått under hela den aktiva tiden. Ju senare en löneökning av någon av de nämnda typerna erhållits, i desto mindre grad skulle den komma att påverka pensionsbeloppet, och detta skulle alltså närmast komma att bli avvägt efter de nominella löneförhållandena i medelåldern snarare än under ett förhållandevis sent stadium av den aktiva tiden. Till följd av bl. a. att pensionen vidare skulle bli i full utsträckning beroende av antalet uppskjutna lönedelar, skulle t. ex. grupper med lång utbildning eller med låg avgångsålder komma att i pensionshänseende ställas i en med hänsyn till angivna försörjningssyfte ogynnsam ställning.

2. Sedan pensionen börjat utgå, skulle den ha ett oföränderligt nominellt belopp och alltså icke bli anpassad efter utvecklingen av levnadsvillkoren för de aktiva.

Inom personalpensioneringen förefinnes således en mycket djupt liggande motsättning mellan vad som egentligen är bäst överensstämmande med anställningsförhållandet och vad som bäst svarar mot pensioneringens huvudsyfte. Detta har medfört att pensioneringen endast sällan uppbyggs helt med utgångspunkt från i bokstavig mening uppskjutna lönedelar, även om detta förekommer i någon utsträckning i fråga om pensioneringen av privatanställda. I allmänhet har personalpensioneringen uppbyggs med visst beaktande av dess syfte även till den del detta innebär ett frångående av konstruktionen med uppskjuten lön. Alltefter den grad, i vilken detta skett, kunna särskiljas olika typer av personalpensionering, av vilka de som förekomma inom de offentliga arbetsgivarnas område gått längst i att be-

akta pensioneringssyftet och i allmänhet de enskilda pensioneringsanordningarna därvidlag icke gått lika långt.

Vid bedömning av frågor rörande personalpensionering är det av grundläggande vikt att uppmärksamma, att i och med att man vid det praktiska uppbyggnadet av pensioneringsgrunderna avlägsnat sig från anordningen med pensionen såsom i bokstavlig mening bekostad med intjänt lön, så innebär detta att man kommit att sakna de hållpunkter, som eljest legat i den försäkringstekniska ekvivalensen mellan de uppskjutna lönedelarna och pensionsförmånerna. I fråga om redan gällande pensioneringsgrunder är det visserligen fullt klart, att man har att hålla sig till givna pensionsutfästelser, därunder inbegripet vad som kan anses följa av sådan sedvänja i fråga om pensioneringen, som anses vara rättsligen bindande. Å ena sidan kan naturligtvis arbetsgivaren icke undandraga sig ansvaret att fullgöra åtagna pensionsförpliktelser genom hänvisning till att en pension av ifrågavarande beskaffenhet icke skulle kunna bekostas med uppskjuten lön, och å andra sidan kunna de anställda eller pensionstagarna icke med fog hävda, att arbetsgivaren skulle göra sig skyldig till någon kränkning av rättsanspråk för det fall att han uppfyllde åtagna förpliktelser; det finnes lika litet sakligt underlag för naturrättsresonemang på pensionsområdet som på andra områden. Då fråga är om överväganden angående hur en pensioneringsanordning lämpligen bör vara beskaffad är det emellertid tydligt, att frågandet i ett avseende av konstruktionen med i bokstavlig mening uppskjuten lön lätteligen kan ge upphov till krav på ett liknande frångående av nämnda konstruktion även i andra avseenden och att det kan ligga nära till hands att till stöd därför hänvisa till vad man uppfattar som rättviseskäl och konsekvensskäl. Det torde vara bland annat med hänsyn härtill som i direktiven för 1951 års pensionsutredning såsom en allmän riktlinje för utredningsarbetet angivits, att förekommande frågor rörande den statliga personalpensioneringen skola utredas med beaktande av huru motsvarande frågor lösts inom annan personalpensionering. Mot bakgrunden härav måste vid utredningens bedömning av huruvida en önskad förändring, den må påyrkas av arbetsgivaren, de anställda eller de redan pensionerade, har tillräckligt sakligt fog för sig inom ramen för personalpensioneringen — och det är ju detta fråga gäller — en jämförelse med vad som gäller inom annan personalpensionering tillmätas en väsentlig betydelse och i viss mån komma att träda i stället för den bedömningsgrund, som vid en personalpensionering bekostad med uppskjuten lön ligger i en jämförelse mellan de uppskjutna lönedelarna och pensionsförmånerna.

Det spörsmål, varom i förevarande sammanhang praktiskt sett närmast är fråga, gäller huruvida, såsom påyrkats, vissa ytterligare förbättringar i utgående pensioners belopp böra genomföras inom den statliga personalpensioneringen.

Under 1951 och följande år har inom statsförvaltningen under medverkan av olika organ, däribland chefslöneutredningen och 1949 års tjänsteförteckningskommitté, verkställts en allmän omprövning av lönegradsplaceringen av de tjänster, som ingå i det statliga lönesystemet. Denna omprövning ledde till att ett mycket stort antal tjänster uppflyttades en eller flera lönegrader, varjämte i viss begränsad utsträckning tjänster nedflyttades i lönegrad. Vad beträffar lönegradsförhöjningarna uppflyttades i vissa fall ett visst slag av tjänster enhetligt till en och samma lönegrad, i andra fall förekom ett urval, så att endast vissa tjänster uppflyttades eller att uppflyttning skedde till olika lönegrader. I betydande utsträckning infördes i samband med förändringarna andra tjänstebestämmingar. Lönegradsförändringarna betecknades i vissa fall såsom upp- eller nedflyttning i lönegrad, i andra

fall såsom utbyte av tidigare tjänst mot en viss annan tjänst. Denna terminologiska olikhet grundar sig emellertid icke på någon granskning av huruvida arbetsuppgifterna, tjänstens ställning inom organisationen etc. voro desamma eller olika före och efter revisionen. Det går alltså icke att på basis av själva revisionen — om det över huvud taget är möjligt — konstatera hur det förhåller sig därvidlag. Tjänsteförteckningsrevisionen baserades f. ö. väsentligen på förhandlingar mellan företrädare för staten och de anställdas organisationer.

Efter revisionernas genomförande har från statspensionärshåll framförts starka krav på att de skulle, i den mån de medförde lönegradsuppflyttningar, åtföljas av en omreglering av redan utgående pensioner, genom vilken dessa omräknades att utgå efter de lönegrader, som gälla för de efter förändringarna befintliga tjänstinnehavarna. I vissa sammanhang ha önskemålen förklarats närmast gälla de fall, i vilka en hel kategori tjänster uppflyttats i lönegrad, och att eventuellt avse omräkning på grundval av den lägsta lönegrad som efter revisionen gäller för tjänster tillhörande ifrågasvarande kategori.

De argument, som anförts till stöd för yrkandena, vilka stundom framförts på ett sätt som ger intryck av att statspensionärerna utgöra en i jämförelse med andra pensionärer särskilt ogynnsamt ställd grupp, äro rättvis- och konsekvensskäl, varvid jämförelserna begränsats att gälla andra statliga personalpensionsförhållanden. Här om må nämnas följande.

1. De tjänstemän, som kvarstodo i tjänst över tjänsteförteckningsrevisionerna och alltså berördes av dessa, erhöilo helt och hållet pension efter den därvid bestämda lönegraden. Det har framhållits, att om de redan pensionerade varit födda något senare, skulle vissa av dem kunnat kvarstå över revisionen och få högre pension. Vidare har framhållits, att en del av pensionärerna kunnat få den högre pensionen, om tjänsteförteckningsrevisionen blivit genomförd tidigare, och uttalats att den omständigheten, att revisionen dragit ut på tiden, icke borde försätta dessa pensionärer i sämre ställning än om revisionen kunnat genomföras tidigare. Rättviseskäl talade alltså för åtgärden.

2. Den 1 juli 1947 genomfördes en allmän omreglering av då redan utgående statliga personalpensioner. Det skulle stå i konsekvens därmed, om man verkställde den nu önskade omregleringen av pensionerna. Det skulle rentav innebära ett avsteg från år 1947 godtagna principer, om en sådan omreglering icke genomfördes.

Spörsmålet har även vid vissa tillfällen berörts inom riksdagen.

Bl. a. hemställdes år 1953 i två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr Ahlberg m. fl. (I: 152) och den andra inom andra kammaren av herr Hagberg m. fl. (II: 194), att riksdagen skulle i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att 1951 års pensionsutredning skulle få i uppdrag att utbryta frågan beträffande förhöjningar av äldre tjänste- och familjepensioner och upptaga denna till omedelbar behandling samt att Kungl. Maj:t för riksdagen skulle framlägga de förslag utredningen kunde föranleda. I enlighet med förslag av statsutskottet (utl. nr 193) förklarades motionerna icke föranleda någon riksdagens åtgärd. Enligt nämnda utlåtande förutsatte utskottet, att pensionsutredningen i görligaste mån skulle ge prioritet åt de problem, som bilda underlag för ställningstagandet till spörsmålet om pensionernas avvägning, så att de nödvändiga förutsättningarna för en hållbar bedömning av förevarande fråga skapades.

Vidare har vid 1956 års riksdag inom andra kammaren av fröken Höjer m. fl. väckts en motion (II: 566), vari hemställts, att riksdagen måtte be-

sluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om att frågan om en förbättring av äldre tjänste- och familjepensioner brytes ut ur 1951 års pensionsutredning och göres till föremål för en särskild utredning, vilken bör bedriva sitt arbete så skyndsamt att ett förslag till reglering av äldre tjänste- och familjepensioner kan underställas 1957 års riksdag. I motionen åberopas förutnämnda rättvise- och konsekvensskäl och uttalas bl. a. att »avsteget från handlingssättet år 1947 med rätta upprört pensionärerna».

1951 års pensionsutredning måste i anledning av nu berörda uttalanden understryka, att betydande olikheter finnas mellan den efterreglering, som nu påyrkas, och den som innefattas i 1947 års omreglering av äldre pensioner. Detta har också tydligt framhållits av statsutskottet vid 1953 års riksdag i dess förenämnda utlåtande nr 193.

Med 1947 års omregleringsbeslut avsågs över huvud icke att fastslå några principer angående framtida grunder i fråga om reglering av äldre statliga pensioner. Ännu mindre avsågs att införa den för personalpensionering främmande principen, att pensionen för den som innehåft tjänst av ett visst slag skulle, oavsett vilken lönegrad tjänsten tillhört och vilken löneplan och vilket pensionsreglemente som gällt, utgå med ett belopp avvägt med hänsyn till under pensionärstiden gällande lönegradsplacering av motsvarande tjänst samt dåvarande löneplansbelopp och pensionsreglemente. Med hänsyn till det sätt på vilket statens löne- och pensionspolitik tidigare utformats ansågs det emellertid finnas tillräckliga skäl att låta vid regleringstillfället utgående pensioner, när de än beviljats, i fortsättningen utgå med belopp avvägda på grundval av tjänstens lönegradsplacering under pensionstagarens aktiva tid och på grundval av 1947 års löneplansbelopp och 1947 års pensionsreglemente. Av den till grund för omregleringsbeslutet liggande propositionen 1947: 283 framgår (s. 6 och 25), att vid dettas tillkomst den omständigheten tillmättes väsentlig betydelse, att före 1947 års löne reglering under några år utgått provisoriska lönetillägg, vilka kunde betraktas som led i allmän löne reglering men icke kommit att beaktas vid avvägningen av pensionerna för de anställningshavare, som åtnjutit ifrågavarande lönetillägg och avgått med pension före den 1 juli 1947. I övrigt var det i huvudsak tre effekter som man eftersträvade och uppnådde genom omregleringen.

För det första hade under tidernas lopp såväl dyrortsgraderingen av lönerna som pensionsreglementenas hänsynstagande till lönerna på viss ortsgrupp växlat. De pensioner, som beviljats före den 1 juli 1939, och för vissa grupper även därefter beviljade pensioner hade avvägts med utgångspunkt från A-ortslönerna, som lågo omkring 25 % eller mer under lönerna för högsta ortsgruppen. Flertalet efter nämnda dag beviljade pensioner voro avvägda med utgångspunkt från C-ortslönerna, som lågo 18 å 19 procent under lönerna för högsta ortsgruppen. Enligt 1947 års löneplan och pensionsreglemente avvägdes däremot pensionerna på grundval av en lön liggande omkring 12 % under lönen för högsta ortsgrupp. Omregleringen hade härvidlag den effekten, att den drog ett streck över de äldre löneplanernas skiftande uppbyggnad ur dyrortsgraderingssynpunkt och över de tidigare pensionsreglementenas olika innebörd i fråga om vilken ortsgruppslön som skulle vara pensionsgrundande.

För det andra hade de utgående pensionerna regelmässigt bestämts med utgångspunkt från grundlönerna i den för vederbörande vid avgångstillfället gällande löneplanen och kompletterats i huvudsak endast med tillägg avsedda att bereda partiell kompensation för levnadskostnadsstegringen. Detta förfaringsätt, som korresponderade mot den dåvarande lönepolitiken,

enligt vilken löneavvägningen ur standardmässig synpunkt skedde vid löne-regleringar, som återkommo med långa tidsintervaller, och lönerna under mellantiden väsentligen endast utvecklades enligt regler om partiell kompensation för levnadskostnadsstegring, har numera ersatts med anordningar, som innebära att löne- och pensionsbeloppen år för år allmänt kunna avvägas även ur standardmässiga synpunkter. Därest en omreglering av redan utgående pensioner icke kommit till stånd, skulle emellertid dessa ha blivit skiktindelade med hänsyn till de olika vid tidpunkterna för pensionernas beviljande gällande reglerna. Även i detta avseende innebar om-regleringen, att pensionerna i fortsättningen kommo att basera sig på en och samma löneplan, nämligen den som trädde i kraft den 1 juli 1947. Härigenom skapades bl. a. tekniska förutsättningar för att i fortsättningen utgiva rörligt tillägg efter enhetliga grunder på samtliga pensioner.

För det tredje skapade omregleringen förutsättningar för att ge folk-pensionen samma inverkan på tjänstepensionens belopp beträffande de redan beviljade pensionerna som efter förhandlingar med statstjänstemän-nens huvudorganisationer beslutats beträffande pensioner tillkomna efter löne- och pensionsregleringen.

1947 års omreglering av äldre pensioner innebar däremot i princip icke, att pensionen skulle utgå enligt annan lönegrad än den som tjänsten till-hört under vederbörandes egen anställningstid. Då tjänsten under denna tid varit lönegradsplacerad och tekniska hinder icke mötte att sätta den under anställningstiden gällande lönegraden och den nya löneplanens löne-belopp i förbindelse med varandra, skulle omregleringen ske med utgångs-punkt från den äldre lönegradens tekniska motsvarighet inom det nya syste-met. Under sådana förhållanden kan det icke med fog göras gällande, att en omreglering av före tjänsteförteckningsrevision beviljad pension att utgå på grund av den vid denna förhöjda lönegraden skulle stå i överensstäm-melse med grunderna för 1947 års omreglering. Det måste därför beaktas, att ett tillgodoseende av ifrågavarande anspråk skulle innebära ett längre gående medgivande än som innefattas i 1947 års omregleringsbeslut.

Vad först beträffar frågan, om det ur rent teknisk synpunkt över huvud laget skulle gå att verkställa omreglering av utgående pension med hänsyn till speciella lönerörelser under pensionärstiden, får 1951 års pensionsut-redning framhålla följande.

Om speciella lönerörelser för en viss grupp löntagare skulle medgivas inverka på redan utgående pensioner för en speciell grupp pensionärer men ej för andra grupper, måste rimligtvis ett naturligt och lätt påvisbart sam-band eixtera mellan den ifrågavarande gruppen av aktiva och motsva-rande grupp av passiva. Det ligger nära till hands att uppställa i varje fall den förutsättningen för en dylik inverkan, att den pensionstagare, som skulle få sin pension höjd, med säkerhet skulle kunna förutsättas ha blivit del-aktig i lönehöjningen, om han alltjämt varit i tjänst. Detta torde låta sig göra beträffande vissa av de fall, som berörts av tjänsteförteckningsrevisio-nerna, men långt ifrån beträffande alla fall. Exempelvis skulle projektet rent tekniskt gå att genomföra i fråga om fall, där samtliga tjänster av ett visst slag uppflyttats en lönegrad, men icke kunna medgivas om 75 % av tjänsterna uppflyttats flera lönegrader och tillsättning av tjänst i högre löne-grad skett efter ansökningsförfarande. De önskemål om rättvisa för äldre pensionärer i förhållande till yngre som väsentligen torde ligga bakom kra-ven på ifrågavarande pensionsreglering skulle alltså kunna tillgodoses i mycket skiftande utsträckning. De härvid uppträdande ojämnheter skulle i sin tur komma att tagas till intäkt för ytterligare konsekvenskrav. Enligt

pensionsutredningens uppfattning skulle det sålunda icke vara möjligt att skapa »rättvisa» i de fall tekniska förutsättningar härför funnes utan att samtidigt skapa nya »orättvisor». Det bör f. ö. i sammanhanget icke bortses från att statsutskottet i sitt förenämnda utlåtande uttalat, att eftersom tjänsteförteckningsrevisionerna resulterat i både lönegradshöjningar och lönegradssänkningar, frågan om en omreglering icke lär kunna begränsas till enbart höjningsfallen.

Ett ur rent teknisk synpunkt framkomligt sätt att låta speciella lönerörelser under pensionärstiden inverka på beloppet av redan utgående pensioner skulle givetvis kunna vara att ge dessa lönerörelser en kollektivt beräknad inverkan på pensionerna. Om exempelvis pensioneringsrådet omfattar personalgrupperna A, B och C, och gruppen A får en löneökning, som är utan motsvarighet för grupperna B och C, skulle i så fall denna löneökning ges den konsekvensen, att redan beviljade pensioner höjdes ej endast för den som tillhört grupp A utan också för den som tillhört grupp B eller C. Naturligtvis skulle höjningen i så fall bli förhållandevis liten. Den nu angivna effekten av speciella lönerörelser under pensionärstiden skulle uppkomma vid ett genomförande av det föreliggande förslaget om allmän pensionering, enligt vilket förändringar i medelinkomsten för den aktiva befolkningen i arbetsför ålder undan för undan påverka den utgående pensionens belopp. Då inom en personalpensionering emellertid knappast torde kunna accepteras, att i nyssnämnda exempel de vid en viss tidpunkt från grupp B eller C pensionerade skulle till följd av löneförhöjning för grupp A få en pensionsökning, av vilken de aktiva som tillhöra grupp B eller C eller framtida pensionärer från dessa grupper icke bli delaktiga, torde ej heller den sålunda antydda lösningen vara praktiskt framkomlig.

Vad härefter angår den ifrågasatta pensionsregleringen sedd mot bakgrunden av att pensionerna utgöra anställningsförmåner får pensionsutredningen framhålla, att en omreglering av beviljad pension med hänsyn till under pensionärstiden genomförd förhöjning av lönegradsplaceringen för vederbörandes tidigare innehavda tjänst uppenbarligen skulle stå i mycket skarp kontrast till den till grund för personalpensioneringen liggande tanken, att en sådan pension skall successivt intjänas under anställningstiden ej endast i en bildlig och oklar mening utan till sitt belopp.

Såsom förut angivits har dock personalpensioneringen i vissa andra avseenden — mer eller mindre för olika typer av sådan pensionering — avlägsnats från vad som skulle följa av denna grundtanke och tagit vissa intryck av vad som kan anses utgöra en med hänsyn till pensioneringens syfte ändamålsenlig anordning. Vid en principiell belysning av frågan om förbättring av äldre pensioner är det nödvändigt att beakta detta och att bedöma huruvida de åberopade rättvise- och konsekvensskälen kunna te sig hållbara med beaktande av huru långt man härvidlag gått inom personalpensioneringen.

Personalpensioneringen karakteriseras i allmänhet av att beloppet av *den pension, som börjar utgå vid pensionärstidens inträde*, icke är beroende av den nominella lönen under hela anställningstiden och av dennas hela längd utan dels av vederbörandes genomsnittliga lön under ett jämförelsevis sent skede av anställningstiden och dels av huruvida denna omfattar minst 30 tjänstår eller ej och huru stor i det senare fallet bristen i 30 tjänstår är.

Längden av den period närmast före pensionsavgången, vars genomsnittliga löneförhållanden beaktas, växlar inom pensioneringen av privatanställda men är i allmänhet ganska betydande; ofta uppgår den till 15 år. Pensionen

blir härigenom, då den börjar utgå, icke avvägd efter en av vederbörande under måhända endast kort tid innehavd löneställning utan anpassad efter en standard, som den anställde uppnått relativt lång tid före pensionsavgången.

Inom pensioneringen av stads- och landskommunernas anställda — för landstingens anställda är pensioneringen i huvudsak ordnad på samma sätt som för de statsanställda — omfattar i allmänhet ifrågavarande för pensionsbestämningen avgörande slutskede av anställningstiden 80 månader, alltså 6 år 8 månader. Enligt pensionsreglementenas bestämmelser skall den genomsnittliga reallönen under denna period vara avgörande för pensionsbestämningen. Har reallönen för vederbörande anställningshavare under denna tid höjts, vare sig på grund av normal befordran eller på grund av tjänsteförteckningsrevision, skall i enlighet härmed pensionen bli lägre än om den bestämts på grundval av den momentant vid avgången gällande slutlönen. Anordningen medför alltså en successiv och smidig anpassning av pensionen efter reallönehöjningar mot slutet av anställningstiden.

Pensioneringen av statsanställda går längre än såväl den privata som den kommunala pensioneringen i att grunda pensionsbestämningen på hela den reallön, som gäller vid avgångstillfället, oavsett att denna kanske icke innehafts någon längre tid och icke avspeglar en standard, som den anställde vuxit sig in i. Vid ålders- (och förtids-) pensionering beaktas visserligen lönegradsplaceringen under en viss period före avgången, men dels omfattar denna period endast 2 år 1 dag och motsvarar alltså icke ens en tredjedel av den kommunala »uttunningsperioden», och dels tillämpas ingen dylik medeltalsberäkning i fall, där den under perioden innehavda tjänsten uppflyttats i lönegrad genom tjänsteförteckningsrevision. Statlig familjepension bestäms också — i motsats till vad förhållandet är inom privat och kommunal pensionering — uteslutande på grundval av den vid själva avgångstillfället (dödsfallet) gällande slutlönen.

Den statliga personalpensioneringen har alltså i motsats till annan pensionering det karakteristiska särdraget, att beloppet av en pension som börjar utgå omedelbart efter eller under den närmaste tiden efter en tjänsteförteckningsrevision helt och hållet bestäms på grundval av den förhöjda lönegraden. Det är till väsentlig del denna från grunderna för icke-statlig personalpensionering avvikande regel, som tagits till utgångspunkt då man ur rättvisesynpunkter hävdade, att också pensionen för den som redan avgått borde omregleras på grundval av den genom tjänsteförteckningsrevision bestämda högre lönegraden. Det kan emellertid allvarligt ifrågasättas, om det nuvarande statliga sättet att bestämma beloppet av pension för den, vars relativa löneställning förändrats under den senaste delen av anställningstiden, har tillräckligt sakligt fog för sig. Ifrågavarande avsteg från konstruktionen av personalpensionen såsom bekostad med uppskjuten lön kan näppeligen motiveras med att den skulle vara en konsekvens av pensioneringens syfte. I sitt utlåtande nr 193 har statsutskottet vid 1953 års riksdag också anfört, att en anordning, som medförde successiv och mera smidig anpassning av pensionen efter lönehöjningar mot slutet av anställningstiden, förefölle utskottet vara väl värd att överväga vid utformningen av de framtida bestämmelserna. Om man nu i enlighet med yrkandena i motionen skulle gå så långt som till att avväga personalpensionerna på grundval av en relativ löneställning, som vederbörande över huvud taget aldrig haft utan som uppnåts först av hans efterträdare i anställningen, skulle detta stå i bestämd motsättning till den av statsutskottet ifrågasatta förändringen av den statliga personalpensioneringen.

Beträffande frågan huru långt man hittills sträckt sig i fråga om *anpassning av redan beviljade pensioners belopp efter förhållanden under pensionärstiden* må framhållas följande.

Inom privat pensionering är huvudregeln otvivelaktigt, att redan beviljad personalpension kvarstår vid oförändrat nominellt belopp, varvid pensionslagaren får åtnöjas med den förhöjning av pensionsbeloppet, som folkpensionsutvecklingen kan medföra. Självfallet finnas likväl arbetsgivare, som ha både möjlighet och vilja att efterreglera personalpensionerna. I den mån höjning ifrågakommer, torde dock denna närmast vara begränsad att innebära en partiell eller eventuell total kompensation för levnadskostnadsökning. Att pensionen skulle höjas av den anledningen, att pensionärens efterträdare såsom anställningshavare fått en i jämförelse med andra anställda högre lön än vad pensionären haft under sin aktiva tid, får betraktas såsom ytterst osannolikt.

Enligt bestämmelserna i de kommunala pensionsreglementena utgå tillägg till beviljad pension i samma utsträckning som den, i vilken kommunens löntagare erhålla löneökningar såsom kompensation för penningvärdesfall. Vid bestämmelsernas tillämpning i fall, då oklarhet kunnat finnas i fråga om den utsträckning, i vilken genomförd löneökning har dyrtidskompenserande betydelse eller innebär reallöneökning, har i anslutning till de förhandlingar, genom vilka pensionstilläggens storlek fixerats, från båda de förhandlande parternas sida understrukits, att med överenskommenheten icke gjorts något avsteg från den i pensionsreglementet fastslagna principen att tillägg utgår endast som kompensation för sänkning av penningvärdet. Efterregleringar av pensionerna ske alltså icke i syfte att anpassa dessa efter under pensionärstiden uppkommande standardmässiga löneökningar, vare sig allmänna eller för vissa grupper av löntagare speciella löneökningar.

Inom det kommunala området ha förekommit vissa omregleringar av pensioner beviljade före nuvarande pensionsreglementens giltighetstid, närmast i fråga om pensioner beviljade före den 1 juli 1947. Dessa omregleringar ha på sin höjd äsyftat att bringa pensioner beviljade enligt äldre och oenhetliga pensionsbestämmelser upp till den nivå de skulle ha haft, om nuvarande löneplan och nuvarande pensionsreglementen även tidigare gällt. Då de nuvarande kommunala pensionsreglementena förutsätta, att pensionen skall avvägas med hänsyn tagen till den anställdes relativa löneställning under de senaste 80 månaderna av anställningen, kan uppenbarligen en äldre pension icke avvägas med beaktande av att tjänstens relativa löneläge blivit höjt efter vederbörandes pensionsavgång.

De statliga personalpensionerna ha regelmässigt efterreglerats genom år för år beviljade rörliga tillägg. Hänsyn har härvid i praktiken tagits till de beslutade allmänna löneökningarna i sin helhet, och anpassningen har sålunda ej begränsats till att innefatta dyrtidskompensation.

Sådana statliga pensioner, som före den 1 juli 1947 beviljats enligt dåvarande pensionsreglementen, ha, såsom förut nämnts, omreglerats. Denna omreglering har äsyftat att bringa upp pensionerna till de belopp, som skulle ha tillkommit vederbörande, om nuvarande löneplaner och nuvarande pensionsreglementen varit gällande under vederbörandes tjänstetid. Därutinnan föreligger överensstämmelse mellan statlig och annan personalpensionering, att den omständigheten, att vederbörande pensionärs efterträdare såsom anställningshavare får lönehöjning genom att tjänsten uppflyttas i lönegrad, icke medför höjning av redan utgående pension.

Såsom av det anförda framgår kan det icke med fog hävdas att — om man betraktar huru personalpensionering inom olika områden är beskaffad — konsekvensen skulle kräva att ifrågavarande önskemål skulle tillgodoses.

Tvärtom skulle detta innebära att pensioneringen av de statsanställda m. fl. på ytterligare en punkt skulle avlägsnas från vad som är brukligt inom annan personalpensionering. En förutsättning för att ett sådant avsteg skulle vara försvarbart förefaller vara, att den därav följande merkostnaden för de statliga personalpensionerna kunde »tagas igen» i form av lägre kostnader för anställningsförmåner åt nuvarande anställda. Detta skulle i sin tur förutsätta dels att staten såsom arbetsgivare vore beredd att taga därav följande konsekvenser i fråga om konkurrensen med andra arbetsgivare om arbetskraften, dels att nuvarande statsanställda m. fl. för egen del skulle vara beredda att godtaga nämnda följd av de utgående pensionernas förbättring. Det får anses i hög grad osannolikt att dessa förutsättningar skulle föreligga. Även om så skulle vara fallet, uppkommer frågan om åtgärden skulle kunna vara godtagbar med hänyn till vissa följdverkningar beträffande annan personalpensionering. Särskilt måste det vara uppenbart, att ett bifall till de nu i fråga om den statliga personalpensioneringen framställda kraven måste utlösa krav på att motsvarande förmåner skola lämnas av de övriga offentliga rättssubjekten.

Såsom inledningsvis framhållits ankommer det icke på 1951 års pensionsutredning att avgiva något förslag i frågan om eventuell förbättring av utgående pensioner. Av den i det föregående lämnade belysningen av frågan torde emellertid kunna dragas slutsatsen, att pensionsutredningen vid en bedömning enligt de i direktiven angivna riktlinjerna icke kan finna bärande sakligt underlag föreligga för att inom statlig personalpensionering införa den nya principen, att en tjänsteförtekningsrevision bör medföra omreglering av före densamma beviljade pensioner.

I samband med behandlingen av förevarande fråga ha representanter för Pensionerade Statstjänstemäns Riksförbund informerats om utredningens överväganden rörande densamma samt beretts tillfälle att framföra sina synpunkter.

I behandlingen av detta ärende ha deltagit, förutom undertecknad ordförande, ledamöterna Jerdenius, Kjellén, Larsson, Nordkvist och Schärman.

Stockholm den 14 maj 1956

För 1951 års pensionsutredning

FOLKE ERICSON

K.-E. Renström