

Riksdagsförvaltningen

Yttrande över promemoria: En fortsatt anpassning av riksdagens pensionssystem till en höjd pensionsålder

Statens tjänstepensionsverk (SPV) har tagit del av rubricerad promemoria.

SPV instämmer i bedömningen att utifrån hur lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen) är utformad finns det skäl att genomföra vissa anpassningar till följd av justerade åldrar i det allmänna pensionssystemet m.m. Ett tydligt exempel på det är sjukpension enligt ersättningslagen som utges vid hel sjukersättning. När åldersgränsen för sjukersättning höjs förefaller det naturligt att även åldersgränsen för sjukpension höjs. Såsom anges i promemorian kan det även av andra skäl, såsom legitimitetsskäl, vara angeläget att anpassa pensionssystemet till de åldersgränser som gäller i samhället i övrigt. Samtidigt kan det vara värt att ha i åtanke att aktuellt pensionssystem närmast är att jämföra med ett tjänstepensionssystem, som för övriga delar av arbetsmarknaden i huvudsak är reglerade i kollektivavtal. Vilka förändringar som kommer att ske inom övriga tjänstepensionsområden är upp till avtalens parter.

Aktuellt pensionssystem är utformat med 65 år som utgångspunkt. På vilket sätt anpassning bör ske i pensionssystemet – som innehåller ålderspension, inslag av skyddsregel som härrör från äldre bestämmelser, sjukpension, efterlevandepension och även förmåner före 65 år - är inte en helt enkel avvägning. De förändringar om åldersgränser som föreslås i promemorian gällande respektive förmån framstår för SPV dock konsekventa utifrån syftet att höja åldersgränserna. SPV anser emellertid att den föreslagna ikraftträdande- och övergångsregleringen behöver förtydligas. SPV kommenterar detta samt några övriga frågor nedan.

Författningsförslaget 9 kap. 20 §

I promemorian föreslås att åldern för utbetalning av tilläggsbelopp höjs till 66 år. Detta gäller även tilläggsbelopp avseende den som varit talman.

Av 9 kap. 20 § framgår vad jämförelsebeloppet för talman utgörs av. Den föreslagna formuleringen i paragrafen kan ge uppfattningen av att det finns personer

under 66 år som paragrafen kan komma att bli tillämplig på.¹ Såvitt SPV känner till är så inte fallet. För att bestämmelsen ska bli tillämplig på en person förutsätts att denne varit talman efter 2010 men även har talmanstid före 2010. Eftersom det inte finns någon sådan person under 66 år, och inte heller kan tillkomma någon, synes behov saknas att uttryckligen föra in åldern 66 år.

Bestämmelsen som sådan har dock inte spelat ut sin roll. Tilläggsbelopp utgörs enligt 9 kap. 11 § av skillnaden mellan jämförelsebeloppet enligt 20 § och ålderspensionen för samma år. Bestämmelsen behövs därmed för pågående utbetalning till talman. SPV föreslår därför att endast den del som anger 66 år stryks.

Vid beräkningen av tilläggsbelopp för den som varit talman före 2010 utgörs jämförelsebeloppet, om det blir högre än beloppet enligt 15 – 19 §§, av det belopp som han eller hon skulle ha fått i talmanspension från och med den månad då han eller hon fyller 66 år enligt de bestämmelser om talmanspension som gällde vid utgången av 2009.

Författningsförslaget 12 kap. 8 §

Den varaktiga inkomstgarantin kan idag lämnas från 50 år och fram till 65 år, d.v.s. i 15 år. I promemorian föreslås att den varaktiga inkomstgarantin ska från år 2023 kunna utges fram till 66 år, och från 2026 fram till riktåldern, vilken enligt förordning (2019:780) om riktålder för pension för år 2026 är fastställd till 67 år.² Förslaget får alltså till följd att tidsperioden förlängs först med ett år och senare två år, i jämförelse med dagens bestämmelser.

Bestämmelserna om inkomstgaranti gäller i huvudsak för de ledamöter som har valts in i riksdagen eller trätt in som ersättare före valet till riksdagen år 2014. Såsom anges i promemorian minskar därför av naturliga skäl antalet personer som omfattas av bestämmelserna om inkomstgaranti. Utifrån de uppgifter SPV har om s.k. latent rätt till inkomstgaranti³ kan det dock i enskilda fall bli fråga om utbetalning av inkomstgaranti relativt långt fram i tiden. Hur riktåldern kommer utvecklas under denna tid är i dagsläget oklart. Riktåldern ska enligt socialförsäkringsbalken fastställas sex år innan den ska tillämpas.

SPV gör reflektionen att det framdeles, beroende på riktålderns utveckling, kan finnas anledning att överväga längden på utbetalningsperioden för den varaktiga inkomstgarantin och om det finns anledning att höja åldersgränsen 50 år. Även om det finns bestämmelser om jämkning i 12 kap. 20 § enligt vilken inkomstgaranti kan minskas om garantitagaren inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att övergå till förvärvsarbete, bör det rimligen finnas en gräns för hur lång den totala utbetalningsperioden kan vara.

9 Ikraftträdande – och övergångsreglering

Enligt förslaget i promemorian träder ändringarna i lagen i kraft den 1 januari 2023 (respektive 1 januari 2026). Enligt övergångsbestämmelsen i båda fallen

¹ Även nuvarande formulering i bestämmelsen kan ge den uppfattning med avseende på 65 år. Vid bestämmelsens tillkomst år 2010 var formuleringen dock relevant.

² Även riktåldern för år 2027 är 67 år enligt förordning (2021:394) om riktålder för pension för år 2027.

³ Det gäller personer som idag sitter i riksdagen och som uppfyller kraven för rätt till inkomstgaranti den dagen de avgår. Under hur lång tid de kan få rätt till inkomstgaranti beror på deras ålder vid avgången.

gäller äldre föreskrifter fortfarande för den som uppnår respektive åldersgräns före nämnda datum.

Undantagna är således de som uppnått respektive åldersgräns före ikraftträdandet. Det innebär exempelvis den som fyller 65 år i november 2022 kan ta ut sin pension under 2023 utan att det bedöms som ett förtida uttag, trots att denne vid uttagstidpunkten ännu inte fyllt 66 år.

SPV är osäker på hur förslaget därutöver ska tolkas, det vill säga vilka som omfattas av förändringarna:

- omfattas endast de som sitter i riksdagen efter att förändringarna trätt i kraft?
- omfattas även de som tidigare avgått från riksdagen med pensionsrätt enligt lag 2016:1108?
- omfattas även de som tidigare avgått från riksdagen med pensionsrätt enligt lag 1994:1065, i 2010 års lydelse?
- omfattas även de som tidigare avgått från riksdagen med pensionsrätt enligt lag 1994:1065, i lydelsen före år 2010?

Pensionssystemet reformerades år 2010, vilket innebar genomgripande förändringar i den dåvarande lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter. Dessa förändringar överfördes senare till nuvarande ersättningslag, som trädde i kraft 2017, utan några materiella förändringar avseende pensionsförmånerna.

Om avsikten är att de nya bestämmelserna ska gälla inom dagens reformerade pensionssystem från 2010, oavsett avgångstidpunkt från riksdagen, innebär det att förändringarna även bör omfatta riksdagsledamöter som avgått från riksdagen under tid när lag 1994:1065, i lydelse från 2010, var gällande. Förändringarna omfattar då den som ännu inte uppnått relevant åldersgräns.

En konsekvens av ovanstående är att en bedömning huruvida ett förtida uttag föreligger eller inte, kommer ske utifrån samma ålder, 66 år respektive riktåldern, för samtliga som ansöker om uttag av pensionen under ett kalenderår. Undantagna är de som vid varje förändring uppnått den tidigare åldern. Det innebär alltså att vid ansökan om pension under åren 2023 - 2025 bedöms detta utifrån åldern 66 år, med undantag för dem som uppnått 65 år senast under år 2022. Vid ansökan om pension under år 2026 bedöms detta utifrån 67 år, med undantag för dem som uppnått 66 år senast under 2025. Vid ansökan om pension åren därefter bedöms detta sedan utifrån varje förändrad riktålder enligt samma princip.

Om förändringen inte ska omfatta den som avgått från riksdagen före förändringens ikraftträdande kommer detta betyda att avgångstidpunkten styr vilken pensionsålder som är gällande för respektive individ. Det innebär att i framtiden när respektive individ uppnår pensionsålder kommer 65 år gälla den som avgått under åren 2010-2022, 66 år för den som avgår under åren 2023-2025, 67 år för den som avgår under år 2026 och så vidare beroende på utvecklingen av riktåldern.

Före 2010 var pensionssystemet utformat på annat sätt. De som uppfyllde kriterierna för rätt till ålderspension respektive livränta kan vid sin avgång ha fått beslut om sådan rätt från 65 år. De som omfattats av rätt till livränta eller ålderspension behöver ännu inte ha uppnått pensionsåldern. SPV antar att avsikten med försla-

get inte är att dessa ska omfattas av förändringarna. Värt att notera i sammanhanget är att SPV betalar ut sjukpension till *en* person, som enligt dessa äldre bestämmelser kommer att upphöra vid 65 år. Vidare gör SPV reflektionen att den som har rätt till ålderspension eller livränta från 65 år och återkommer till riksdagen efter 2023 kommer att omfattas av den högre pensionsåldern och får vid önskan om uttag av pensionen vid 65 år ta ut denna som ett förtida uttag.

Med hänsyn till vad som ovan angivits anser SPV att det är nödvändigt med förtydliganden vad gäller ikraftträdande- och övergångsregleringen.

10 Konsekvenser av förslagen

I promemorian anges att ”de ledamöter som omfattas av reglerna om tilläggsbelopp och enligt det regelverket uppfyller kraven för att kunna gå i pension redan vid 50 års ålder kommer att erhålla tilläggsbelopp respektive inkomstgaranti under en längre tid än idag. Detta innebär en ökad kostnad.”

SPV utgår visserligen från att det blivit ett formuleringsfel avseende delen om att kunna gå i pension vid 50 års ålder, men vill ändå förtydliga att pension inte betalas ut vid 50 års ålder. Det är istället, som också framgår av promemorian, vissa kriterier som ska vara uppfyllda för rätten till tilläggsbelopp, däribland att man senast vid utgången av riksmötet 2013/14 fyllt 50 år. Tilläggsbeloppet som sådant utges först vid 65 år. Inkomstgarantin kan dock utges från 50 år.

Om utbetalningstidpunkten för tilläggsbelopp höjs till 66 år utges denna under kortare tid (i författningskommentaren till 9 kap 11 § anges, så som SPV förstår det, att tiden blir längre). Därmed borde kostnaden för tilläggsbelopp minska. SPV instämmer i bedömningen att kostnaden för inkomstgarantin ökar. Även kostnaden för ekonomiskt omställningsstöd kan öka i viss mån, eftersom den som exempelvis vid 64 års ålder ges rätt till stödet kan få det längre än under ett års tid när åldersgränsen höjs till 66 år. Hur mycket kostnaden ökar beror bl.a. på vilken inkomst förmånstagaren har i övrigt, eftersom inkomstgarantin respektive ekonomiskt omställningsstöd ska minskas med övriga inkomster.

Det anges inget i promemorian om konsekvensen för kostnaden för ålderspension utifrån intjänade pensionsrätter. Ålderspension enligt pensionssystemet utgör *för år* summan av de pensionsrätter som tillgodoräknas. Om ålderspensionen börjar tas ut före den månad ledamoten fyller 65 år minskas pensionen med 0,5 procent för varje månad som återstår till den månad då han eller hon fyller 65 år. Ju tidigare pensionen tas ut desto lägre blir alltså beloppet för att kompensera för den längre utbetalningsperioden. Om individen väljer (utan att sitta i riksdagen och tjäna in ytterligare pensionsrätter) att ta ut pensionen vid 66 år (ett år efter 65 år) sker ingen förändring av beloppet, utöver att det indexeras upp till 66 års-året. Framskjuten uttagsålder innebär inte någon förhöjning av årsbeloppet för individen. Givet samma intjänade pensionsrätter kommer årsbeloppet vid en höjning av åldern till 66 år således vara detsamma som det är idag vid 66 års ålder. Däremot så innebär en höjning av åldern till 66 år att det bortfaller ett år med möjlighet till pension utan minskning för förtida uttag (d.v.s. året mellan 65-66 år). Detta torde medföra en minskad kostnad för Riksdagsförvaltningen, i förhållande till om åldern inte höjs.

SPV instämmer i den bedömning som görs i promemorian om att de föreslagna förändringarna för med sig ökade kostnader för SPV:s administration. I vilken omfattning kan bero på hur ikraftträdande- och övergångsregleringen ska tolkas och vilken komplexitet dessa medför. Även ur denna aspekt är det viktigt med en tydlig reglering i den delen. SPV utgår från att kostnaderna hanteras i enlighet med den skriftliga överenskommelse som föreligger mellan SPV och Riksdagsförvaltningen.

Övrigt

Riksdagens arvodesnämnd fattar beslut om avgångsförmånerna inkomstgaranti och ekonomiskt omställningsstöd medan SPV betalar ut dessa. För utbetalningen mottar SPV beslut om förmånerna från arvodesnämnden. I besluten framkommer förmånens upphörandedatum respektive upphörandeålder 65 år. SPV utgår från att verket i pågående ärenden tillskickas beslut om förlängd rätt till inkomstgaranti respektive ekonomiskt omställningsstöd avseende perioden mellan 65 och 66 år, i de fall föreslagna förändringar medför sådan rätt för individen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Maria Humla efter föredragning av verksjuristen Nilla Alestig. I beredningen har även handläggaren Görel Olsson och aktuarien Per Melkerhed deltagit.

Maria Humla

Nilla Alestig