

Kommittédirektiv



Tjänstepensioner vid vissa statsunderstödda teater-, dans- och musikinstitutioner

Dir.
2008:34

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska genomföra en översyn av regleringen av tjänstepensioneringen för de anställda vid vissa statsunderstödda teater-, dans- och musikinstitutioner. Översynen ska inriktas på att systemet ska vara anpassat till de speciella förhållanden som råder på området och att arbetsgivarnas kostnader för pensionsförmånerna ska vara förutsägbara.

Bakgrund

Allmänt

Pensionssystemet för de anställda vid vissa statsunderstödda teater-, dans- och musikinstitutioner är, och har sedan lång tid tillbaka varit en statlig angelägenhet. Motivet för att inordna dessa grupper i det statliga tjänstepensionssystemet var ursprungligen att de via statsbidragen till verksamheten hade en viss statlig anknytning och att det på den tiden saknades tjänstepensionsbestämmelser på den övriga arbetsmarknaden. Pensionsvillkoren reglerades i särskilda pensionsreglementen utfärdade av Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens bemyndigande. När det sista av dessa reglementen, Statens allmänna tjänstepensionsreglemente, upphävdes år 1987, överfördes de särskilda pensionsvillkoren till förordningen (1987:1060) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-

statlig anställning, den s.k. PISA-förordningen. I förordningen föreskrevs att det allmänna pensionsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän (pensionsavtalet PA-74, även kallat PA-SPR) skulle tillämpas på vissa i en bilaga till förordningen angivna arbetstagare med icke-statlig anställning, med de tillägg och undantag som angavs i förordningen.

Därefter har nya kollektivavtal om tjänstepension för statsanställda slutits. År 1991 tillkom Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. (PA 91) och fr.o.m. den 1 januari 2003 gäller Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. (PA 03). I anslutning till de nya avtalen omarbetades föreskrifterna i PISA-förordningen och anpassades till de nya avtalen, först genom förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning och därefter genom den nu gällande förordningen (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning. Tekniken har hela tiden varit att föreskriva att det statliga kollektivavtalade pensionsavtalet ska tillämpas, med de tillägg och undantag som anges i förordningen. Pensionsrätt enligt förordningen och pensionsrätt enligt PA 03 behandlas i viss utsträckning som skilda system. När en pensionsförmån ska beräknas enligt PA 03, tillgodoräknas inte tiden efter den 31 december 2003 i anställningar med pensionsrätt enligt förordningen.

Förordningen om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning omfattar, förutom arbetstagare hos vissa teater-, dans- och musikinstitutioner, även arbetstagare hos några andra icke-statliga arbetsgivare. En sådan arbetsgivare är Stiftelsen Drottningholms teatermuseum, som har viss föreställningsverksamhet och därmed en verksamhet som ligger inom området för denna utredning.

Under de senaste 10–15 åren har stora förändringar skett på pensionsområdet, när det gäller både den lagstadgade allmänna pensionen och de kollektivavtalade tjänstepensionerna på hela arbetsmarknaden.

Det nya reformerade allmänna pensionssystemet innebär en övergång från ett till största delen förmånsbestämt system,

baserat på ett trettioårigt intjänande där de femton bästa inkomståren ligger till grund för pensionsberäkningen, till ett avgiftsbestämt system enligt livsinkomstprincipen, där alla inkomster under hela arbetslivet ligger till grund för pensionens storlek.

På det statliga tjänstepensionsområdet har utvecklingen gått från ett bruttopensionssystem med förmånsbestämda pensioner till ett i stor utsträckning avgiftsbestämt system (PA 03), där avsättningar görs under den aktiva tiden och pensionsutfallet blir beroende av avsättningarnas storlek och avkastningen på dessa.

Även inom den privata och kommunala sektorn har utvecklingen gått från förmånsbestämda till i huvudsak avgiftsbestämda tjänstepensioner. I samband med dessa förändringar har även de tidigare tillämpade samordningsreglerna mellan de olika tjänstepensionssystemen på arbetsmarknaden upphört att gälla.

Anställningsvillkor på området

Inom det statsunderstödda teater-, dans- och musikområdet finns, enligt uppgift från Statens pensionsverk (SPV), 6 227 arbetstagare hos 62 huvudmän. Av dessa är 2 592 konstnärliga anställningar. På grund av fysiska och konstnärliga skäl har dessa arbetstagare en lägre pensionsålder än den på den övriga arbetsmarknaden gängse pensionsåldern. Således har t.ex. dansare 41 år som pensionsålder och sångare 52 år.

Därutöver gäller för dem, liksom för alla andra arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden, enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd en ovillkorlig rätt att kvarstå i anställningen till 67 års ålder, om annat inte följer av den lagen. Samtidigt har denna kategori av arbetstagare så speciella anställnings- och arbetsvillkor att det uppstår stora svårigheter att inordna dem i samma tjänstepensionssystem som de statliga arbetstagarna.

Bland annat utgör korttidsanställningar och anställningar för en viss produktion en vanligt förekommande anställningsform. Detta medför att inkomsterna blir ojämna till exempel på grund av att det vissa perioder kan finnas samtidiga, parallella

anställningar hos olika arbetsgivare. För de berörda personerna är naturligtvis det största problemet att det kan bli perioder helt utan anställning eller uppdrag.

Teater-, dans- och musikområdet har egna arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som sluter kollektivavtal om anställnings- och arbetsvillkoren. Detta har medfört att de anställda inte har kunnat få tillträde till de av de statliga avtalsparterna inrättade, avgiftsbestämda delarna av pensionsavtalet PA 03. Parterna på området har därför slutit ett eget kollektivavtal om avgiftsbestämd pension. Avsättningarna förvaltas av försäkringsgivare som väljs av de anställda.

Organisatoriska frågor

Det statliga pensionsfinansieringssystemet gäller, förutom de statliga myndigheterna (Arbetsgivarverkets obligatoriska medlemmar), även vissa staten närstående icke-statliga arbetsgivare som givit Arbetsgivarverket i uppdrag att förhandla och sluta kollektivavtal (Arbetsgivarverkets frivilliga medlemmar). Motivet är att dessa arbetsgivare bör ha möjlighet att få en försäkringsmässig utjämning av kostnaderna med andra arbetsgivare som är bundna av samma kollektivavtal. Bortsett från medlemmarna i Arbetsgivarverket är det i stort sett endast arbetsgivare inom teater-, dans- och musikområdet som ingår i det statliga systemet för finansiering av tjänstepensioner.

Institutionerna är som nämnts organiserade i en egen arbetsgivarorganisation. Andra arbets- och anställningsvillkor än pensioner regleras genom kollektivavtal som denna organisation sluter med sina motparter. När det gäller dessa villkor är det arbetsgivarna som genom sin arbetsgivarorganisation har ansvar för att de utformas med hänsyn till verksamhetens krav.

Nuvarande reglering

För den förmånsbestämda delen av tjänstepensionen är huvudmännen inom teater-, dans- och musikområdet anslutna till den statliga försäkringsmodellen. Enligt denna beräknas premier som motsvarar den intjänade pensionsrätten under året

individuellt för varje anställd. Det sker ingen fondering av inbetalda premier. Premierna tillförs en inkomsttitel på statsbudgeten. När förmånen ska betalas ut belastas ett anslag, Statliga tjänstepensioner m.m., utgiftsområde 2. För att se till att premierna är rätt avvägda gör Statens pensionsverk beräkningar med syfte att få fram effekterna av bland annat skillnaderna mellan å ena sidan konstaterad dödlighet och verkligt ränteläge och å andra sidan de antaganden om dessa som ligger i de försäkringstekniska grunderna.

Tidigare var de premier som dessa huvudmän skulle betala schablonmässigt bestämda utan direkt koppling till värdet av de intjänade pensionsrätterna. Detta medförde att inte hela värdet av statens stöd till området redovisades på kulturhuvudtiteln i statsbudgeten. Senare, när schablonen sattes så att de totala premierna för området motsvarade de sammanlagda pensionsrätter som intjänats under året, omfördelades kostnaderna för pensioner mellan huvudmännen. I samband med att reglerna för beräkning av premierna ändrats har anslagen till statsbidrag räknats upp. Statsbidragen till verksamheten är numera avvägda med hänsyn till att respektive institution ska betala kostnaderna för pensioner till sina anställda, och det finns inga bidrag som är specialdestinerade till pensionskostnader.

Behovet av en översyn

I PISA-förordningen har man försökt lösa problemen med svårigheten att arbeta i vissa yrken fram till 65 eller 67 år genom regler om rätt att avgå med pension vid lägre åldrar och i vissa fall minskat krav på anställningstidens längd för hel pension för vissa yrken. Detta kan i sin tur medföra problem, t.ex. om någon byter yrke och inbetalda pensionspremier är för höga eller för låga i förhållande till vad som gäller i den nya anställningen. Det kan även tänkas motverka en önskvärd rörlighet på arbetsmarknaden. Den stora skillnad som i vissa fall finns mellan den ålder då arbetstagaren kan avgå med pension och den ålder då arbetstagaren måste göra det, medför också en osäkerhet för arbetsgivarna i personalplaneringen.

Eftersom det inte är ovanligt med korta anställningar och perioder utan anställning kan regelverket i PISA-förordningen ge vissa effekter på pensionsrätten som kan förefalla mindre lämpliga.

Till exempel gäller att det statliga pensionsavtalet har ett pensionslönebegrepp som i princip motsvarar lönen för ett kalenderår. Pensionsunderlaget är ett genomsnitt av pensionslöner (omräknade med prisbasbeloppet) under den femårsperiod som föregår det år som underlaget avser. Vid beräkningen av pensionsunderlaget utgår man från de kalenderår då arbetstagaren haft en anställning under hela året. Endast om det inte finns något sådant kalenderår under femårsperioden tar man hänsyn till månadslöner. Detta medför att lönen ett enstaka år kan få stort genomslag. I vissa fall kan endast löner som ligger flera år före det aktuella året få betydelse för hur stor den pensionsförmån som intjänas under året är.

Om ett uppdrag går ut på att utföra ett visst arbete (t.ex. att utforma scenografin för en uppsättning) mot ett visst arvode, utan att det anges hur lång tid arbetet ska ta, kan det bli svårigheter att applicera reglerna i pensionsavtalet. Avtalets fundamentala begrepp är anställningstid och lönenivå och det har även betydelse hur anställningstid och inkomst fördelas mellan kalenderåren.

De premier som ska betalas för en viss anställd beror inte bara på hans eller hennes ålder, lön och pensionsålder utan även i hög grad på tidigare löner och intjänad pensionsrätt. Detta, i förening med de speciella anställningsvillkoren inom området, gör att det kan vara svårt för arbetsgivarna att förutse sina pensionskostnader.

De grunddata som SPV behöver för att kunna beräkna rätt förmåner och premier bestäms naturligtvis av PISA-förordningens bestämmelser och därmed indirekt av villkoren i det statliga pensionsavtalet. En följd av att anställningsvillkoren hos arbetsgivare på scenkonstområdet skiljer sig från dem hos de statliga myndigheterna är att inrapporteringen av grunddata kompliceras. Detta har i många fall lett till brister i

inrapporteringen, vilket innebär stora svårigheter för SPV vid beräkningen av förmånerna och premierna.

De reformer som skett inom den allmänna försäkringen och arbetsrätten utgår från att man normalt ska arbeta fram till den allmänna pensionsåldern, 65 år. I de värderingar som legat till grund för reformeringen av det allmänna pensionssystemet ligger att man förväntas gå in i ett nytt yrke om kraven i det tidigare är sådana att man inte kan arbeta kvar till 65 eller 67 år. För att underlätta en övergång till annan verksamhet eller annat förvärvsarbete för personal med låg pensionsålder, t.ex. sångare och dansare, har förslag om s.k. karriärväxling framförts från parterna på området.

För de arbetstagare som i likhet med dansare och sångare har ett kort yrkesliv innebär de nuvarande pensionsvillkoren på området att de före 65 års ålder får en pension som inte samordnas med andra inkomster och som uppgår till 65–70 procent av lönen i slutskedet av karriären. På grund av de senare årens förändringar av pensionssystemen kan dock den sammanlagda pensionen efter 65 år bli mycket låg för den som inte fortsätter att förvärvsarbeta efter det att han eller hon avgått med pension från sin anställning. Det har därför framförts förslag om att införa av någon form av garanti för nivån på de sammanlagda pensionerna efter 65 års ålder i förhållande till nivån före denna ålder.

Parterna på området har framfört att de önskar ett pensionssystem där premierna kommer den enskilde till del. Man uttrycker också en farhåga för att det nuvarande systemet kan vara överfinansierat. Enligt 2003 års PISA-förordning är rätten till pension från 65 års ålder fribrevsbildande, medan rätten till pension före 65 år för dem med lägre pensionsåldrar är antastbar. Att en rätt till pension är antastbar innebär att om en person inte är anställd vid den ålder då rätten till pension skulle inträda, bortfaller rätten. Att en rätt till pension är fribrevsbildande innebär däremot att en så stor del av pensionen som är intjänad kommer att utbetalas. Detta är en del av de villkor som ska ligga till grund för beräkningen av premier, vilket innebär att premierna är lägre än om rätten till pension före 65 år vore oantastbar.

Parterna har även framfört en farhåga om att de höga premier som är en följd av låga pensionsåldrar skulle försvåra för personer i yrken med låga pensionsåldrar att få nya anställningar.

Sammanfattningsvis innebär det nu sagda att regleringen av tjänstepensioneringen för de anställda vid vissa statsunderstödda teater-, dans- och musikinstitutioner bör ses över. Målet med översynen är att åstadkomma system som är anpassat till förhållandena på området. Översynen bör även avse i vilken utsträckning statliga regleringar är lämpliga medel för att åstadkomma sådana system.

Uppdraget

Materiell reglering

Utredaren ska lämna förslag på i vilken utsträckning regleringen av pensionsvillkoren på området bör ske genom kollektivavtal eller i författning. Utredaren kan även lämna förslag på villkor som ett kollektivavtal skulle kunna innehålla. Eftersom tjänstepensionering på den svenska arbetsmarknaden normalt regleras genom kollektivavtal måste ett förslag om författningsreglering kunna motiveras utifrån de särskilda förhållandena på detta område.

Om utredaren finner att det behövs ändringar i författningar för att underlätta att tjänstepensioneringen helt eller delvis blir kollektivavtalsreglerad, ska utredaren lägga fram förslag om lämpliga ändringar.

För de delar av tjänstepensioneringen som utredaren bedömer bör vara författningsreglerade ska förslag lämnas på materiella förändringar i villkoren för att göra dessa bättre anpassade till förhållandena på området. Detta kan gälla frågor om avgiftsbestämda eller förmånsbestämda system, pensionsåldrar, intjänandetider och krav på anställningstid för hel förmån. Utredaren ska då beakta hur förmåner på detta område samverkar med förmåner på andra områden. Detta gäller inte minst i förhållande till sådana teater-, dans och

musikarbetsgivare som inte har statligt reglerade pensionsvillkor. Även förmånerna till dem som samtidigt eller successivt med anställningar inom området har statliga anställningar bör uppmärksammas.

Utredarens förslag kan även innebära att rätten till en viss tjänstepensionsförmån ska ersättas med en annan typ av förmån.

Utredaren ska uppmärksamma eventuella skattekonsekvenser av sina förslag men ska inte föreslå några ändringar i skattereglerna.

Utredaren ska så långt som möjligt med hänsyn till övriga mål utforma sina förslag så att de medför att det blir lättare för arbetsgivarna att förutse sina pensionskostnader. Utredaren ska även göra en beräkning av hur förslagen till förändringar i villkoren påverkar arbetsgivarnas kostnader. Det är även önskvärt att arbetstagarna får goda möjligheter att förutse sina förmåner.

I de delar som pensionssystemet enligt utredarens uppfattning bör vara författningsreglerat ska utredaren lämna författningsförslag.

Det står utredaren fritt att mot bakgrund av de riktlinjer som angetts ovan behandla andra aspekter än de ovan nämnda.

Det statliga finansieringssystemet

Utredaren ska bedöma i vilken utsträckning som området även fortsättningsvis ska ingå i det statliga tjänstepensionsfinansieringssystemet och om det i så fall bör ske någon förändring i detta system. Utgångspunkterna för denna bedömning ska vara att kollektivet av de berörda arbetsgivarna ska bära kostnaderna och att det ska ske en riktig fördelning av kostnaderna inom kollektivet. Detta behöver inte nödvändigtvis utesluta att det kan ske en utjämning av kostnader, som lämpar sig för en försäkringsmässig utjämning, inom kollektivet eller mellan kollektivet och de statliga myndigheterna.

Staten har pensionsåtaganden mot dem som innehaft eller innehar anställningar inom området. Utredaren ska lämna förslag på hur staten ska fullgöra dessa åtaganden om vissa eller

alla förmåner inte längre ska ingå i det statliga pensionsfinansieringssystemet.

Utredarens förslag får inte medföra ökade nettokostnader för staten. De får dock medföra andra konsekvenser för statsbudgeten. Sådana konsekvenser ska redovisas, särskilt i den utsträckning förslagen medför ändringar i fråga om statens inkomster och utgifter och dessas fördelning mellan skilda budgetår.

Komparativ studie

Erfarenheter som finns i andra länder kan tillföra utredningen värdefulla bidrag. I de övriga nordiska länderna finns samma yrkesgrupper inom det konstnärliga området som i Sverige. Enligt uppgift från parterna på området har Tyskland och Kanada system för karriärväxling. Utredaren ska därför studera regleringen av pensionsvillkoren för motsvarande konstnärliga grupper i de länder som kan vara av intresse.

Utredaren ska även inhämta uppgifter om hur tjänstepensioneringen ordnats hos de svenska teater, dans- och musikarbetsgivare som inte är anslutna till den statliga tjänstepensioneringen.

Övriga förvärvsmöjligheter före den allmänna pensionsåldern

Som tidigare nämnts har det framförts förslag om karriärväxling. Utredaren ska undersöka i vad mån personer som avgått vid en låg pensionsålder parallellt med tjänstepensionen har haft inkomster som grundar rätt till pensionsförmån, och vilken inverkan detta har på den totala pensionen från 65 års ålder. Utredaren ska även bedöma vilken effekt detta kan förväntas få med hänsyn till intrapningsreglerna i de nuvarande pensionssystemen. Utredaren ska överväga om det bör göras några förändringar av rätten till tjänstepension före 65 års ålder. Bör i så fall reglerna utformas så att de stimulerar pensionstagarna att förvärva pensionsgrundande inkomster?

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska

- inhämta synpunkter från Svensk scenkonst, Statens pensionsverk, Arbetsgivarverket, Statens kulturråd och Kulturutredningen (Ku 2007:06),
- samråda med Ekonomistyrningsverket i den utsträckning det uppkommer frågor med anknytning till det statliga pensionsfinansieringssystemet och
- informera de fackliga organisationerna på området och ge dem tillfälle att framföra synpunkter på utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 mars 2009.

(Finansdepartementet)