

Regeringens proposition

1989/90:4

om sjömanspensioneringen



Prop.
1989/90:4

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 17 augusti 1989.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Georg Andersson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att den särskilda sjömanspensioneringen enligt kungörelsen (1972:412) om sjömanspension avskaffas. Redan beviljade pensioner skall fortfarande utgå. För sjömän mellan 51 och 55 års ålder föreslås vissa avtrappningsregler.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 augusti 1989

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, samt statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Lööv

Föredragande: statsrådet G. Andersson

Proposition om sjömanspensioneringen

1 Inledning

För sjömän på svenska handelsfartyg finns det sedan länge ett särskilt pensionssystem vid sidan av det allmänna. Pension kan enligt kungörelsen (1972:412) om sjömanspension (ändrad senast 1989:264) erhållas av sjömän, huvudsakligen i manskapsställning, med lång tjänstgöring till sjöss. Den får betalas ut mellan 55 och 65 års ålder. Vid sidan av 1972 års kungörelse gäller alltså — såvitt avser tidigare intjänad rätt till pension — vissa bestämmelser i äldre författningar. Sjömanspensioneringen administreras av handelsflottans pensionsanstalt (HPA). De nuvarande sjömanspensionerna finansieras genom dels fonderade medel jämte avkastning, dels en sjömanspensionsavgift som betalas av redarna (2 kap. 2 § lagen 1981:691 om socialavgifter).

HPA har senast i verksamhetsberättelsen för budgetåret 1987/88 redovisat anstaltens ekonomiska läge.

Intäkterna från fondkapitalet tillsammans med redaravgifterna för sjömannens pensionering är helt otillräckliga för att finansiera sjömannens pensioner enligt nu gällande kungörelse.

Finansieringen av dessa pensioner har därför delvis inneburit en fortsatt avtappning av fondkapitalet. Detta innebär för budgetåret 1987/88 att fondkapitalet minskade med 16,9 milj. kr. Fondkapitalet var vid budgetårets slut 76 milj. kr. Den obalans som råder mellan inkomster och utgifter förorsakar således en fortsatt avtappning av fondkapitalet. HPA bedömer att fondkapitalet för utbetalning av pensioner endast räcker t. o. m. budgetåret 1990/91. Detta innebär att det fr. o. m. budgetåret 1991/92 endast finns inkomster från redaravgifterna för pensionsutbetalning, vilket enligt HPA innebär att enbart 50% av redan beviljade pensioner kan täckas.

Under senare år har i olika sammanhang frågan om en omläggning av sjömanspensioneringen diskuterats så att den inte längre skulle grundas på författning utan på kollektivavtal. I betänkandet (Ds K 1978:12) Sjömanspensioneringen framhöll utredningen att speciella gruppers behov av pension på senare tid normalt har tillgodosetts genom kollektivavtal. Under

utredningsarbetets gång fördes också diskussioner mellan Sveriges redareförening och Svenska sjöfolksförbundet i syfte att åstadkomma en övergång till kollektivavtal. Någon enighet härom kunde emellertid inte uppnås.

Regeringens förslag i prop. 1979/80:84 (TU 22, rskr. 286) om sjömanspensioneringen medförde följande förbättringar av pensionsförmånerna: Pensionsbeloppen höjdes med 5 % som en följd av att den allmänna pensionsåldern sänktes från 67 år till 65 år. Vissa utländska sjömän har möjlighet till förlängd sjömanspension. Små pensioner ersattes automatiskt med engångsbelopp.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 27 augusti 1981 tillkallades en särskild förhandlingsman med uppdrag att för statens räkning förhandla med sjöarbetsmarknadens parter och — med förbehåll för regeringens godkännande — träffa en uppgörelse om villkoren för en övergång till en ordning som skulle bygga på kollektivavtal. Utgångspunkten för förhandlingsmannens uppdrag var att ett kollektivavtal borde komma till stånd och att sjömanspensioneringen i statlig regi snarast borde avvecklas.

I avvaktan på resultatet av förhandlingarna och för att få bättre balans mellan intäkter och kostnader i sjömanspensionsfonden höjdes sjömanspensionsavgiften fr. o. m. den 1 januari 1985 från 0,8 till 1,2 % av avgiftsunderlaget (prop. 1983/84:123, TU 29, rskr. 318).

Förhandlingarna resulterade inte i någon uppgörelse mellan parterna om ett avtalsreglerat pensionssystem. Någon uppgörelse har fortfarande inte träffats.

Jag avser nu att ta upp frågan om pensionssystemets avveckling.

2 Regelsystemet

2.1 Bakgrund

Den särskilda sjömanspensioneringen i statlig regi tillkom år 1864, då det utfärdades en kungörelse om inrättande av en pensionsanstalt för sjöfolk, HPA. Nya reglementen för HPA utfärdades åren 1939, 1944 och 1961. Den nu gällande författningen är som nämnts kungörelsen (1972:412) om sjömanspension (ändrad senast 1989:264).

Sjömanspensioneringen har successivt utvecklats från att vara avsedd som ålderdomsförsörjning till att utgöra ett komplement till den allmänna pensioneringen på så sätt att den betalas ut till dess sjömannen uppnår den allmänna pensionsåldern. Kretsen av pensionsberättigade har förändrats från tid till annan. Finansieringen av pensionerna har också förändrats. Ursprungligen bekostade staten pensioneringen. Senare tillkom hyresavgifter, som sjömännen betalade själva, och redaravgifter. Numera bekostas pensioneringen helt genom redaravgifter och fondmedel.

Pension enligt 1864 och 1939 års reglementen var livsvarig och betalades ut till både befäl och manskap med lång seglationstid. Med 1944 års reglemente vidgades kretsen av pensionstagare genom att kvalifikationskraven sänktes väsentligt. Pensioneringen omfattade alltså både befäl

och manskap. Befälspensionen var livsvarig medan manskapspensionen betalades ut temporärt till 67 år, om den inte översteg ett visst belopp. Pensionen utgjordes av dels en hyresavgiftspension, som helt grundades på de avgifter sjömännen hade betalat, dels en tilläggs pension som bekostades av staten och redarna. I 1961 års reglemente höjdes kvalifikationskraven åter. Befäls pensioneringen upphörde. Pensionerna för manskapet var fortfarande temporära och betalades ut till 67 års ålder. Även utländska medborgare omfattades under vissa förutsättningar av pensioneringen. Hyresavgifterna för de ombordanställda slopades och det tidigare statliga bidraget avvecklades. Pensioneringen finansierades i stället genom redaravgifter och fondmedel.

2.2 Nuvarande reglemente

Den gällande kungörelsen om sjömans pension trädde i kraft den 1 juli 1972. Den innebär att pensioneringen är begränsad till manskap och gäller utan särskilda inskränkningar även för utländska medborgare som har tjänstgjort i den svenska handelsflottan. Sjömannen är berättigad till pension, om han har fullgjort minst 120 anställningsmånader i åldern 30–60 år och minst 80 månader av denna tid infallit fr. o. m. fyllda 40 år. Även anställningstid som befäl på ett svenskt handelsfartyg får tillgodoräknas, om minst hälften av kvalifikationstiden 120 månader har fullgjorts i manskapsställning. Som anställningstid räknas tid under vilken sjömansskatt har betalats eller sjömannen varit befriad från sådan skatt. Pensionen kan utgå tidigast fr. o. m. den månad då sjömannen fyller 55 år. Den upphör vid utgången av månaden närmast före den då sjömannen fyller 65 år eller dessförinnan vid dödsfall.

Pensionen grundas på antalet kvalificerande anställningsmånader (manskapsmånader) som sjömannen har fullgjort innan han fyller 60 år. Årspensionen beräknas genom att antalet manskapsmånader multipliceras med vissa procenttal av det enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring fastställda basbeloppet. Procenttalen höjs i flera steg alltefter sjömannens ålder och seglationstidens längd. Sjömans pensionens årsbelopp får normalt inte överstiga ett och ett halvt basbelopp. Ändras basbeloppet skall pensionens årsbelopp räknas om. Pensionen kan tas ut vid högre ålder än 55 år. I så fall ökas pensionsbeloppet med 1,2 % för varje månad som har förflutit från 55 år till dess pensionen börjar utgå. För tid som infaller efter det att sjömannen har fyllt 62 år utgår inget tillägg.

Enligt 8 § första stycket kungörelsen kan HPA, om det finns särskilda skäl, bevilja en sjöman pension även om han enligt kungörelsen inte har rätt till pension. Pensionen kan också bestämmas till högre belopp än vad som följer av kungörelsen. Enligt 8 § andra stycket kan HPA vidare bevilja en utländsk sjöman som inte är bosatt i Sverige pension tills vidare, motsvarande högst folkpension jämte pensionstillskott, från och med den månad då han fyller 65 år. Denna möjlighet är avsedd för utländska sjömän med lång seglationstid i den svenska handelsflottan som inte har sin ålderspension ordnad i sitt hemland eller på annat sätt och starka

sociala skäl talar för att man från svensk sida tar ansvar för ålderspensioneringen.

Prop. 1989/90: 4

Sjömanspensionen skall samordnas med vissa andra förmåner. Uppbärs folkpension eller tilläggspension i form av förtidspension, sjukbidrag eller efterlevandepension enligt lagen om allmän försäkring och överstiger det sammanlagda förmånsbeloppet den högsta sjömanspension som kan erhållas fr. o. m. 60 års ålder, minskas sjömanspensionen med det överskjutande beloppet. Minst en tredjedel av sjömanspensionen skall dock alltid utgå. Samordning sker vidare med bl. a. livräntor och utländska förmåner.

Samtidigt som det nya pensionssystemet trädde i kraft förbättrades vissa pensioner enligt de tidigare gällande reglementena. Detta skedde genom att beloppen höjdes och pensionerna gjordes värdesäkra. Vissa äldre pensioner kunde bytas ut mot pension enligt 1972 års kungörelse, om det var förmånligare för pensionstagaren.

Inkomsterna av räntor och sjömanspensionsavgifter har varit i stort sett oförändrade under de senaste fem åren. För budgetåret 1987/88 uppgick ränteinkomsterna av fondmedlen till 8,4 milj. kr. och inkomsterna från redaravgifterna till ca 19 milj. kr.

Summan av utbetalade årliga pensioner har ökat kraftigt under de senaste åren. De uppgick budgetåret 1987/88 till 46,2 milj. kr. En orsak till att utgifterna ökar är att ingångsbeloppen för nybeviljade pensioner stiger. Detta beror bl. a. på möjligheten att skjuta upp uttaget av pension. Om denna möjlighet utnyttjas ökar pensionen enligt vad som tidigare nämnts. Eftersom huvudparten av de utgående pensionsförmånerna är värdesäkrade genom anknytningen till basbeloppet stiger utgiftssidan automatiskt med inflationen.

3 Avskaffande av den särskilda sjömanspensioneringen

Mitt förslag: 1972 års kungörelse om sjömanspension upphävs fr. o. m. den 1 januari 1990. Redan beviljade pensioner beräknas på 1989 års basbelopp och utbetalas enligt nuvarande regelsystem. För sjömän i åldersgruppen 51 – 54 år införs övergångsregler som innebär en stegvis reduktion av vad som skulle ha utbetalats enligt nuvarande regler. Övergångsreglerna kommer initialt att medföra behov av upplånade medel.

Skälen för mitt förslag: Den särskilda sjömanspensioneringen har sin grund i ett pensionssystem som infördes redan år 1864. Något allmänt pensionssystem fanns inte då. Med den tidens system som innebar att sjömannen anställdes för en viss period på ett visst fartyg, fanns det i allmänhet inte någon arbetsgivare som tog ansvar för sjömännen. Lämpliga landanställningar saknades vidare som regel. Den tidens hårda förhållanden till sjöss medförde att en sjöman inte ansågs kunna klara av arbetet

efter 55 års ålder. Samma bedömning gjordes så sent som på 1940-talet. Sjömansyrket var också länge ett utpräglat genomgångsyрке på manskapsidan.

Under de senaste decennierna har sjömansyrket helt ändrat karaktär. Sjömannen är numera en yrkesarbetare med minst samma anknytning till arbetsgivaren som motsvarande yrkesarbetare i land. Personalomsättningen är relativt låg och ofta mindre än i liknande landbaserad verksamhet. Ungefär 25 % av pensionärerna fortsätter i yrket efter fyllda 55 år och har då både vanlig lön och sjömanspension. En betydande del av dem som är pensionsberättigade är inte sjömän i klassisk mening utan arbetar som intendenturpersonal på färjor i närfart.

Som framgått räcker inte redaravgiften till för att täcka pensionskostnaderna. De fonderade medlen avtappas snabbt. Om den särskilda sjömanspensioneringen skall behållas medför detta en kraftig höjning av redaravgiften eller att kostnaden för pensionen kommer att belasta statsbudgeten. En höjning av redaravgiften i den utsträckning som skulle behövas skulle helt strida mot syftet med de sjöfartspolitiska åtgärder som riksdagen under år 1988 beslutat om (prop. 1987/88:129, TU 27, rskr. 337 samt prop. 1988/89:56, TU 6, rskr. 85) och kan enligt min mening inte komma i fråga.

Beträffande det andra alternativet vill jag erinra om att riksdagen tidigare avvisat tanken på att staten skulle överta ansvaret för sjömanspensioneringen genom att bekosta den och dess administration (prop. 1983/84:123, TU 29, rskr. 318).

Något nytt har heller inte tillförts ärendet som enligt min mening bör ändra denna bedömning. Det kan numera inte åberopas några sociala skäl för bibehållandet av ett särskilt pensionssystem för sjömän. Det finns ingenting som talar för att nutidens sjömän skulle ha större behov än andra motsvarande yrkeskategorier av en förtida pensionering. Utbyggnaden av den allmänna försäkringen genom bl.a. vidgade möjligheter till förtidspension och möjlighet till delpension vid 60 års ålder medför att uppkommande behov kan tillgodoses på annat sätt än genom sjömanspensionerna. Att dessa som regel utgår utan någon prövning av behovet och i många fall endast utgör en löneförstärkning är ytterligare ett skäl mot att staten skulle ta på sig ett ansvar för pensionskostnaderna.

Genom riksdagens beslut med anledning av den tekniska lösning som regeringen presenterade för skattebefrielse garanteras också sjömännen pensioner och sjukersättningar enligt samma regler som gäller för övriga anställda.

Jag förordar därför att den särskilda sjömanspensioneringen genom HPA avskaffas och att 1972 års kungörelse upphävs fr. o. m. den 1 januari 1990. Ett avskaffande av systemet kräver emellertid vissa övergångsbestämmelser.

Utgångspunkten bör vara att alla pensioner som beslutats före den 1 januari 1990 fortfarande skall utgå. Jag anser det rimligt att beräkningsunderlaget för dessa pensioner i fortsättningen utgår från 1989 års basbelopp. Någon ändring av pensionsbeloppet sker alltså inte även om basbeloppet ändras.

För att åstadkomma en rimlig övergångslösning anser jag att sjömän,

som vid tidpunkten för upphävandet av 1972 års kungörelse är mellan 51 och 55 år och som redan har uppfyllt kvalifikationskraven för pension, ges rätt till en reducerad pension enligt särskilda övergångsbestämmelser. Jag bedömer sålunda att avtrappningsregler för denna ålderskategori bör införas enligt följande uppställning.

Ålder den 1 januari 1990	Andel i procent av den pension som skulle ha utgått enligt 1972 års kungörelse beräknad efter 1989 års basbelopp
51 år	20 %
52 år	40 %
53 år	60 %
54 år	80 %

Den seglationstid som ligger till grund för beräkning av pensionsbeloppet skall vara seglationstid tillgodoräknad före den 1 januari 1990. För dem som då fyllt 55 år men inte börjat ta ut sin pension samt för den kategori som den 1 januari 1990 ännu inte fyllt 55 år men som skulle vara berättigad till reducerad pension bör gälla, att pensionsuttaget inte får skjutas upp. Det innebär att HPA bör kunna upphöra med sin verksamhet före år 1995.

Det finns fortfarande några pensionärer kvar som har beviljats livsvariga pensioner enligt äldre reglementen. Någon ändring av dessa pensioner bör inte göras. Om några sådana pensionsförpliktelser fortfarande kvarstår när HPA så småningom avvecklas, bör förpliktelserna då kunna avlösas genom någon form av pensionsförsäkring. Pension har vidare beviljats fyra utländska sjömän enligt 8 § andra stycket 1972 års kungörelse. Dessa pensioner har beviljats tills vidare. Huruvida dessa pensioner fortfarande skall utgå när sjömanspensioneringen avskaffas, får bedömas från fall till fall med beaktande av de sociala skäl som kan åberopas. Skall pensionerna fortfarande utgå, kan de eventuellt avlösas på samma sätt som livsvariga pensioner enligt äldre reglementen.

Som tidigare nämnts gällde enligt 1944 års reglemente att pensionen delvis bekostades av s. k. hyresavgifter som sjömännen själva betalade. Om någon som har betalat hyresavgift inte är berättigad till pension enligt 1972 års kungörelse, har han hittills haft rätt att efter ansökan få tillbaka den erlagda hyresavgiften. Detta bör gälla även efter upphävandet av 1972 års kungörelse om ansökan görs inom viss tid därefter.

Jag anser som en utgångspunkt att redaravgiften kan bibehållas oförändrad under avvecklingsperioden. Redaravgiften för budgetåret 1987/88 inbringade ca 19 milj. kr. Hur mycket redaravgiften inbringar under kommande år kan i dagsläget inte bedömas. Den är helt beroende av handelsflottans utveckling, antalet svenske registrerade fartyg m. m.

Enligt HPA:s beräkningar uppgår behovet av kapital under avvecklingsperioden totalt till 258 milj. kr. Detta belopp avses täcka kostnaderna för redan beviljade pensioner samt övergångspensioner under tiden 1990–2002. Jag räknar med att fonden under perioden 1992–1995 behöver tillföras medel utöver redaravgifterna för att i första hand finansiera de föreslagna avtrappningsreglerna. Under perioden därefter, 1996–1999,

beräknas ett överskott i fonden. Det underskott som uppstår i fonden under första hälften av 1990-talet bör enligt min mening finansieras genom upplåning. Med de förutsättningar som nu kan överblickas rör det sig om ett upplåningsbehov i storleksordningen 50 milj. kr. Det överskott som beräknas uppstå tiden därefter skall följaktligen användas för återbetalning och för att täcka kostnaderna för den nödvändiga upplåningen.

Om riksdagen godtar förslaget avser jag att återkomma till regeringen med förslag till förordning om upphävande av 1972 års kungörelse och, i samband med budgetpropositionen, med förslag till bemyndigande och närmare former för den upplåning som behövs för att finansiera avvecklingen.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag anfört om upphävande av det särskilda pensionssystemet för sjömän.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.