

Bakgrund och kommentar till ändrad bestämmelse om ersättning för förlorad pensionsförmån

När den nu gällande kommunallagen (1991:900) (KL) trädde ikraft 1 januari 1992 innebar det att det för första gången i Sverige blev obligatoriskt för kommuner och landsting att på begäran av förtroendevalda utge "*skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar, när de fullgör sina uppdrag*", 4 kap. 12 § kommunallagen (KL).

Den pension som avses med bestämmelsen är tjänstepension. Bestämmelsen omfattar inte de förtroendevalda som fullgör uppdrag på heltid eller betydande del av heltid. Begreppet betydande del av heltid innebär att den förtroendevaldes uppdrag sammantaget i kommunen eller i landstinget skall överstiga 40 % av en heltidstjänst. Det framgår bland annat av förarbetsuttalanden till KL (prop. 1990/91:117 sid 169). I begreppet skälig ersättning ligger att ersättningen får ges inom ramen för en minimi- och maximigräns som varje kommun och landsting själv fastställer (prop. 1990/91:117 sid 68). I propositionens motivering till bestämmelsen om obligatorisk ersättning för förlorad arbetsförtjänst, pensions- och semesterförmåner anfördes bland annat att ersättningarna borde kunna schabloniseras för att undvika ett alltför administrativt betungande ersättningssystem (prop. 1990/91:117 sidan 68).

Svenska Kommunförbundet gav ut två cirkulär år 1991 dels 1991:144 dels 1991:178 med underlag till lokala bestämmelser om ekonomiska förmåner till förtroendevalda. Det senare cirkuläret innehöll vissa justeringar gällande bestämmelserna om ersättning för förlorade pensionsförmåner. I 4 § i underlaget fanns en bestämmelse om ersättning för styrkt förlorad pensionsförmån. Bestämmelsen samt kommentarerna i cirkuläret till densamma finns i **bilaga 3**.

När 1991 års underlag togs fram omfattades så gott som hela den svenska arbetsmarknaden av så kallade förmånsbaserade tjänstepensioner. Normalt bestämdes pensionen av de inkomster som den anställde hade under ett begränsat antal år före pensionstillfället. Detta fick bl. a. till följd att för särskilt yngre förtroendevalda så påverkades inte deras tjänstepension alls eller mycket lite av de förluster i arbetsinkomster de gjorde på grund av förtroendeuppdraget. Eftersom beräkningen av förlorade pensionsförmåner inte kunde göras före pensionstillfället skulle, enligt vår bedömning 1991, heller inte ersättning för förlorad pensionsförmån betalas ut före pensioneringen.

Tjänstepensionssystemen har under 1990-talet förändrats i grunden på så sätt att flertalet arbetstagare både på den privata och den offentliga sektorn nu omfattas av helt eller delvis avgiftsbaserade tjänstepensionssystem som innebär att i princip hela livsinkomsten är pensionsgrundande. Arbetsgivarna betalar in årliga pensionsavgifter baserade på arbetstagarens lön. I flera pensionsavtal utgår både en avgiftsbaserad del och en förmånsbaserad del. Inom vissa avtalsområden är det möjligt att redan när den förtroendevalde fullgör sitt uppdrag kunna göra en beräkning av hela den framtida

tjänstepensionsförlusten. Inom andra avtalsområden är det möjligt att göra beräkningar av en del av framtida pensionsförluster; i flertalet fall är det dessutom möjligt att göra schablonmässiga uppskattningar av ett årligt pensionsintjänande även om den framtida pensionsförlusten ännu inte är känd.

I propositionen 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet föreslår regeringen att bestämmelsen i 4 kap 12 § första stycket KL ändras till *"Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget"*. Genom den ändrade skrivningen har regeringen avsett att ge förtroendevalda rätt till kompensation även för bortfall av andra ersättningar än sådana som är kopplade till arbetsinkomster. De ändrade reglerna syftar till att öka det medborgerliga deltagandet i den representativa demokratin. Förändringarna i tjänstepensionssystemen har regeringen noterat genom skrivningen i motiveringen till bestämmelsen på sidan 88.

"Avsättning för förlorad tjänstepension och andra pensionsförmåner är ytterligare exempel på förlorade ersättningar där schablonmässiga avsättningar är möjligt. Detta kan då ske till en tjänstepensionsförsäkring. En sådan schablon bör även kunna tillämpas för att kompensera förlusten av ett årligt intjänande av en framtida pensionsförmån."

Vi anser att vårt förslag om ersättning för förlorad pensionsförmån i underlaget från 1991 nu bör ändras och att kommunerna och landstingen bör kunna fullgöra sin lagliga skyldighet att ersätta förlorad pensionsförmån genom att betala in avgifter till en tjänstepensionsförsäkring för den förtroendevalde, alltså redan under den förtroendevaldes aktiva arbetsliv. I vårt förslag har vi valt att grunda ersättningen på den ersättning under året som den förtroendevalde uppburit för förluster i arbetsinkomster på grund av förtroendeuppdrag i kommunen eller landstinget.

I förslaget har vi valt en schablonersättning i form av en årlig pensionsavgift motsvarande 3,5 % av summan av den förtroendevaldes ersättningar under året från kommunen eller landstinget för förlorad arbetsinkomst på grund av fullgörande av förtroendeuppdrag. De gällande pensionsavtalen på arbetsmarknaden har alla olika avgiftsnivåer. Vi har valt 3,5 % som är den nivå som gäller i SAF-LO-avtalet. I flera pensionsavtal utgår en högre pensionsavgift på inkomster över taket, dvs över 7,5 basbelopp, vilket motsvarar en månadslön på för närvarande 23 687 kr. De olika tjänstepensionsavtalen innehåller olika nedre åldersgränser som innebär att förtroendevalda som inte uppnått angiven ålder inte förlorar någon pensionsrätt överhuvudtaget. För att ersättningssystemet skall vara så enkelt som möjligt har vi i vårt förslag inte tagit hänsyn till om inkomstförlusten avser inkomster över eller under taket vid bestämmande av procentsatsen. Vi anser att en ersättning motsvarande 3,5 procent på den årliga ersättningen för förlorad arbetsinkomst ryms inom lagens krav på skälig ersättning, naturligtvis under förutsättning att den ersättning som utgår för förlorad arbetsinkomst också ligger inom ramen för skälig ersättning.

En förutsättning för att årlig ersättning skall kunna utgå är dock att den förtroendevaldes pensionsavgifter verkligen har minskat. I vissa pensionsavtal

är åldern för rätt till årliga avgifter 28 år. En förtroendevald under 28 års ålder som är knuten till ett sådant avtal gör ingen förlust i tjänstepensioner. Förtroendevalda som uppnått 65 års ålder och börjat uppbära pension gör heller inga förluster. För vissa pensionsavtal, t.ex. i ITP-planen, gäller vidare att den årliga pensionsavgiften som betalas för den anställde grundas på en beräknad månadslön utifrån anställningens omfattning och inte på den faktiskt utbetalade lönen. Eftersom lagen endast ger de som gjort en förlust i pensionsförmån rätt till ersättning så måste den förtroendevalde på något sätt visa att en förlust gjorts. Avgiftsminskningens storlek är ej nödvändig att styrka. För att kommunen/landstinget skall ha aktuella uppgifter om sina förtroendevaldas anställningar krävs att den förtroendevalde lämnar uppgifter från sin arbetsgivare om vilket pensionsavtal han/hon lyder under. Vid byte av anställning och när anställningen ändras på sådant sätt att pensionsrätten påverkas, t.ex. genom att annat kollektivavtal blir gällande för den förtroendevalde måste denne anmäla förändringen till kommunen. Om oklarhet råder huruvida rätt till ersättning föreligger får kommunen/landstinget begära in kollektivavtalet ifråga från den förtroendevalde. Detta sker lämpligen i samband med att begäran om ersättning framställs. Lagen kräver att den enskilde yrkar på ersättning för att sådan skall kunna utgå. Begäran om ersättning bör göras en gång per år. Se 17 § i underlaget.

Som ett alternativ till vårt förslag med en schablonersättning kan den kommun eller det landsting som önskar ta in en bestämmelse som ger den enskilde rätt till ersättning motsvarande hela minskningen av pensionsavgifter som den enskilde haft under året i sin anställning. Den enskilde måste då kunna visa hur stor den faktiska minskningen i pensionsavgift har varit. Nackdelen med ett sådant system är dels att den enskilde varje år från sin arbetsgivare måste införskaffa uppgift om reduceringen i pensionsavgifter för året dels att systemet blir tungrott att administrera för kommunen eller landstinget.

Istället för ett system med avgifter till pensionsförsäkring kan ersättningen betalas ut direkt till de förtroendevalda. I det fallet betraktas ersättningen skattemässigt på samma sätt som lön, dvs kommunen betalar sociala avgifter på utbetalt belopp och den enskilde skall ta upp beloppet som lön i sin deklaration. Se vidare under rubriken Skattekonsekvenser av förslaget.

Om kommunen väljer alternativet med pensionsförsäkring skall fullmäktige i lokala bestämmelser besluta om förfarandet med betalning av avgifter, försäkringsbolag, om avgifterna skall betalas in i fondförsäkring eller traditionell försäkring med garanterad avkastning, eventuellt återbetalningsskydd m.m. En möjlighet är att hantera pensionsavgifterna på samma sätt som gäller för de anställdas individuella val enligt pensionsavtalet PFA. I de fall fullmäktige väljer det senare alternativet måste kommunen ingå avtal med varje enskild försäkringsgivare.

När det gäller egenföretagare eller fria yrkesutövare förlorar dessa i allmänhet inte några pensionsförmåner på grund av sina förtroendeuppdrag. Det finns ett avdragstak för pensionsavgifter i enskild näringsverksamhet. Om den förtroendevaldes intäkter minskar till följd av det kommunala förtroen-

deuppdraget minskar också utrymmet att göra avdrag för pensionsavgifter. Eftersom egenföretagaren själv väljer hur mycket som skall sättas av varje år i pensionsavgift är det mycket svårt för en utomstående att kunna bedöma om någon har gjort förluster i den pensionsavgift som annars skulle betalats in för året och hur stor förlusten är. Eftersom pensionsavgiftens storlek för egenföretagare och fria yrkesutövare inte är direkt relaterad till inkomsten bör inte schabloniserad ersättning utgå. För den som på något för kommunen godtagbart sätt kan visa att pensionsförluster gjorts, bör ersättning utgå med hela förlusten genom utbetalning direkt till den förtroendevalde.

Skattekonsekvenser av förslaget

I inkomstskattelagen regleras tjänstepension. Med tjänstepensionsförsäkring avses i 58 kap. 7 § inkomstskattelagen en pensionsförsäkring som har samband med tjänst och som den enskildes arbetsgivare åtagit sig att betala samtliga premier för. Inkomstskattelagen har ingen egen definition av arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen utan de grundar sig på den arbetsrättsliga betydelsen av dessa begrepp. Definitionen innebär en oklarhet huruvida bestämmelsen omfattar även förtroendevalda i kommuner och landsting. Med tjänst avses i inkomstskattelagen anställning, uppdrag och annan inkomstgivande verksamhet av varaktig eller tillfällig natur. Vid underhandskontakter med Riksskatteverket har vi fått besked om att en kommuns inbetalning av tjänstepensionsavgifter för förtroendevalda sannolikt inte kan omfattas av inkomstskattelagens definition av tjänstepensionsförsäkring. Om de anses som tjänstepensionsförsäkring i inkomstskattelagens mening skall kommunen/landstinget på inbetalt belopp betala särskild löneskatt med för närvarande 24,26 %, lag (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader. Om avgifterna inte kan anses som tjänstepensionsförsäkring i inkomstskattelagens mening så skall de beskattas som vanlig lön, dvs. sociala avgifter för kommunen/landstinget med för närvarande 32,80 %. Dessutom skall då beloppet tas upp till beskattning hos den anställde som lön men med avdragsmöjlighet som allmänt avdrag. För att undanröja den osäkerhet som finns om den skatterättsliga bedömningen av konstruktionen i vårt förslag anser vi att ett klagörande bör ske genom en ändring i inkomstskattelagen så att definitionen av tjänstepensionsförsäkring uttryckligen omfattar även förtroendeuppdrag i kommuner och landsting. I en skrivelse till Finansdepartementet den 26 april 2002 har förbundet begärt sådan lagändring. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet påtalade också denna oklarhet i sitt yttrande över Kommundemokrati-kommitténs betänkande (2001:48) "Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting".

Vi föreslår att den tidigare 4 § i underlaget utgår och ersätts med en ny lydelse av paragrafen, samt att 17 § kompletteras med ett nytt andra stycke och att det tidigare andra stycket utgår, se **bilaga 2**.

En övergångsbestämmelse bör finnas som innebär att en förtroendevald som kan styrka att han/hon genom det nya systemet har förlorat tjänstepensionsförmåner under uppdragstid före den nya bestämmelsens ikraftträdande har

rätt till ersättning för sådan styrkt förlust. Det innebär att sådan ersättning kan utgå först efter det att den förtroendevalde gått i pension.