

Till statsrådet Gunnar Lund

Den 12 december 2002 beslutade regeringen att tillsätta en utredare för att genomföra en översyn av den modell som reglerar åtaganden för myndigheter anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna. Med stöd av regeringens bemyndigande förordnade statsrådet Gunnar Lund den 24 februari 2003 överdirektören Alf Nilsson till särskild utredare. Samma dag förordnades till experter i utredningen departementssekreteraren Gunnar Eriksson, direktören Maria Kain samt aktuarien Göran Ronge. Till sekreterare förordnades samtidigt ekonomichefen Göte Haraldsson och juristen Nilla Alestig.

Den 20 mars 2003 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen som innebar att tiden för redovisningen av uppdraget förlängdes till den 1 oktober 2003.

Utredningen, som har arbetat under namnet SPÅ-utredningen, får härmed överlämna sitt betänkande Översyn av försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna (SOU 2003:85).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i september 2003

Alf Nilsson

Göte Haraldsson

Nilla Alestig

Innehåll

Tabell och illustrationsförteckning	9
Förkortningar.....	13
Sammanfattning.....	15
Författningsförslag	21
1 Utredningens bakgrund och uppdrag.....	29
1.1 Utredningens direktiv.....	29
1.2 Uppläggningsen av arbetet.....	31
1.3 Betänkandets disposition.....	32
2 Systemet för beräkning och betalning av premier.....	35
2.1 Förslag	35
2.2 Överväganden	36
2.2.1 Problem med premier enligt nuvarande system.....	36
2.2.2 Tillfällig preliminär och ny preliminär premie för 2003.....	43
2.2.3 Faktorer som påverkar premieberäkningen	47
2.2.4 Förbättringar i nuvarande system.....	51
2.2.5 Årsviss totalpremie.....	53
2.2.6 Månatliga definitiva premier	57
2.3 Jämförelse med andra pensionssystem	65
3 Ålderns påverkan på premierna.....	67

3.1	Förslag.....	67
3.2	Överväganden.....	67
3.2.1	Försäkringstekniskt beräknade premier	68
3.2.2	Effekter av PA 03-avtalet.....	70
3.2.3	Löneökningens inverkan på premiekostnaden.....	73
3.2.4	Premiemaximering och utjämningspremie.....	75
3.3	Jämförelse med andra pensionssystem.....	80
4	Försäkringsrörelsens avkastning	83
4.1	Förslag.....	83
4.2	Överväganden.....	83
4.2.1	Beräkningen av avkastningen	83
4.2.2	Konsolideringsgrad och premierabatter	86
4.2.3	Effekter av nuvarande beräkning av avkastningen	89
4.2.4	Alternativ beräkning	91
4.3	Jämförelse med andra pensionssystem.....	95
5	Utjämning av premier mellan åren på myndighetsnivå	97
5.1	Förslag.....	97
5.2	Överväganden.....	97
5.2.1	Premievariationer.....	97
5.2.2	Effekter av förslagen i kapitel 2–4.....	98
6	Kostnadsfördelningen vid byte av anställning till eller från självförsäkrare	101
6.1	Förslag.....	101
6.2	Överväganden.....	101
6.2.1	Självförsäkrare	101
6.2.2	Sistahandsansvaret.....	102
6.2.3	Regleringen av sistahandsansvaret	105
6.2.4	Effekter av sistahandsansvaret.....	106
6.2.5	Sistahandsansvarets upphörande.....	106

7	Effekterna av utredningens förslag för icke-statliga arbetsgivare	109
7.1	Effekter	109
7.2	Överväganden	109
7.2.1	Icke-statliga arbetsgivare	109
7.2.2	Systemet för beräkning och betalning av premier	111
7.2.3	Ålderns påverkan på premierna	111
7.2.4	Försäkringsrörelsens avkastning.....	112
7.2.5	Utjämning av premier mellan åren på myndighetsnivå	112
7.2.6	Kostnadsfördelningen vid byte av anställning till eller från självförsäkrare	113
8	Administration och redovisning av försäkringsmodellen	115
8.1	Förslag	115
8.2	Överväganden	116
8.2.1	Modellens administration och redovisning.....	116
8.2.2	Representationen i NSA.....	118
8.2.3	Information till arbetsgivarna	120
9	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser	123
9.1	Kostnadsberäkningar	123
9.2	De generella direktiven	126
10	Den statliga tjänstepensionen	127
10.1	Förmånsbestämt eller avgiftsbestämt pensionssystem.....	127
10.2	Pensionsavtal PA-91	128
10.3	Pensionsavtal PA 03.....	129
10.4	Pensionsavtal för vissa yrkesofficerare	131
10.5	Ytterligare kollektivavtalade förmåner	131
10.6	Tillgodoräknande av tjänstetid från andra avtalsområden...	132

11	Den nuvarande försäkringsmodellen	133
11.1	Finansieringen genom försäkringsmodellen.....	133
11.2	Försäkringsmodellens omfattning	134
11.3	Regleringen av försäkringsmodellen	136
11.4	Försäkringsmodellens aktörer	137
11.4.1	Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA)	137
11.4.2	Statens pensionsverk (SPV)	138
11.4.3	Försäkringsbolaget AFA Trygghetsförsäkring.....	139
12	Premieberäkningen	141
12.1	Faktorer som påverkar premieberäkningen.....	141
12.2	Tekniken att beräkna premier.....	144
12.3	Beräkningsunderlaget.....	146
12.4	Preliminära och slutliga premier.....	147
13	Uppkomsten och införandet av försäkringsmodellen	149
13.1	Från lönekostnadspålägg till premier.....	149
13.2	Problem vid införandet och tillämpningen av modellen.....	151
Bilaga 1	Utredningens direktiv	155
Bilaga 2	Promemoria avseende Statens pensionsverks överväganden angående förändringar i försäkringsmodellen	165
Bilaga 3	Beräkningar	183
Bilaga 4	Samrådsyttrande från ESV	195
Referenser		199

Tabell och illustrationsförteckning

Tabeller

<i>Tabell 2.1</i>	Differens mellan preliminära och slutliga premier för samtliga arbetsgivare inom det statliga avtalsförsäkringsområdet.....	39
<i>Tabell 2.2</i>	Differens mellan slutliga premier och prognosberäknade premier för statliga arbetsgivare med pensionspremier.....	40
<i>Tabell 2.3</i>	Variationer i premieprocent för statliga arbetsgivare med pensionspremie för åren 2001–2002.....	41
<i>Tabell 2.4</i>	Statliga arbetsgivare med pensionspremie grupperade efter storleken på premieändringar i maj 2003 på grund av PA 03, indragna premierabatter och ökade riskpremier.....	45
<i>Tabell 2.5</i>	Premieförändringar hos statliga arbetsgivare grupperade efter storleken på premieändringar 2003	46
<i>Tabell 2.6</i>	Premieförändringar hos vissa statliga arbetsgivare från och med maj 2003	47
<i>Tabell 2.7</i>	Premiekostnad 2003 i kr enligt PA-91 och PA 03 för anställda med olika ålder och lön.....	49
<i>Tabell 3.1</i>	Premiekostnad 2003 i kr enligt PA-91 och PA 03 för anställda med olika ålder och lön.....	70
<i>Tabell 3.2</i>	Premiekostnad 2003 i kr enligt PA-91 för anställda i olika åldrar och med lönen 30 000 kr/månad	

	<p> samt vid en antagen löneutveckling med 1 000, 2 000 och 3 000 kr/månad73 </p>
<i>Tabell 3.3</i>	<p> Premiekostnad 2003 enligt PA 03 för anställda i olika åldrar och med lönen 30 000 kr/månad samt vid en antagen löneutveckling med 1 000, 2 000 och 3 000 kr/månad74 </p>
<i>Tabell 3.4</i>	<p> Premieandel 2003 enligt PA 03 i förhållande till PA-91 för anställda i olika åldrar och med lönen 30 000 kr/månad samt vid en antagen löneut- veckling med 1 000, 2 000 och 3 000 kr/månad74 </p>
<i>Tabell 3.5</i>	<p> Ändring av premie vid tillämpning av premie- maximering (till 150 % av medelpremien) och utjämningspremie fördelat på statliga arbets- givare med höjd respektive sänkt premie samt icke statliga arbetsgivare77 </p>
<i>Tabell 3.6</i>	<p> Exempel på effekter av premieomfördelning mellan myndigheter vid eventuellt införande av premiemaximering om 150 % av medelpremien och utjämningspremie på 0,97 %79 </p>
<i>Tabell 4.1</i>	<p> Fördelning av de olika tillgångsslagen i försäk- ringsrörelsen85 </p>
<i>Tabell 4.2</i>	<p> Avkastningen 2002 i försäkringsrörelsen86 </p>
<i>Tabell 4.3</i>	<p> Försäkringsrörelsens avkastning 1998–200286 </p>
<i>Tabell 4.4</i>	<p> Försäkringsrörelsens konsolidering, premie- rabatter och premier 2000–200288 </p>
<i>Tabell 4.5</i>	<p> Försäkringsrörelsens fiktiva avkastning samt avkastning enligt statslåneräntan och statens tioåriga inlåningsränta92 </p>
<i>Tabell 4.6</i>	<p> Avkastningen enligt Försäkringsrörelsens fiktiva placering jämfört med en placering enligt stats- låneräntan92 </p>

<i>Tabell 4.7</i>	Avkastningen enligt Försäkringsrörelsens fiktiva placering jämfört med en placering enligt statens tioåriga inlåningsränta	93
<i>Tabell 5.1</i>	Variationer i premieprocent för statliga arbetsgivare med pensionspremier för åren 2001 och 2002	98
<i>Tabell 10.1</i>	Pensionsnivåerna enligt PA-91	128
<i>Tabell 10.2</i>	Pensionsnivåerna enligt PA 03	130

Figurer

<i>Figur 2.1</i>	Nuvarande system för beräkning av statliga avtalsförsäkringspremier.....	37
<i>Figur 2.2</i>	System med en årvis totalpremie	54
<i>Figur 2.3</i>	System för månadsberäknade premier.....	58
<i>Figur 3.1</i>	Premieeffekter vid en löneökning kort tid före pensionering vid förmånsbestämd pension.....	69
<i>Figur 6.1</i>	En person går från en premiebetalande myndighet till en självförsäkrare	103
<i>Figur 6.2</i>	En person går från en självförsäkrare till en premiebetalande myndighet.....	103
<i>Figur 6.3</i>	Rätten till förmåner enligt PA-91 och dess finansiering vid övergång från ett affärsverk till en myndighet	104
<i>Figur 10.1</i>	Arbetsgivaren betalar den individuella avgiftsbestämda delen till SPV, som fördelar denna på respektive försäkringsgivare.....	130
<i>Figur 11.1</i>	Inbetalning av premier och utbetalning av förmåner	134
<i>Figur 11.2</i>	Försäkringsmodellens omfattning.....	136

<i>Figur 12.1</i>	Exempel på pensionsunderlag	142
<i>Figur 12.2</i>	Exempel på pensionsunderlag	143

Diagram

<i>Diagram 2.1</i>	Premiekostnad 2003 enligt PA-91 för anställda i olika ålder och lön, vid en antagen löneutveckling med 4 procent per år.....	50
<i>Diagram 2.2</i>	Premiekostnad 2003 enligt PA 03 för anställda i olika ålder och lön, vid en antagen löneutveckling med 4 procent per år.....	51
<i>Diagram 3.1</i>	Premiekostnad 2003 enligt PA-91 och PA 03 för anställda i olika åldrar och med lönen 24 000 kr/månad, vid en antagen löneutveckling med 4 procent per år	71
<i>Diagram 3.2</i>	Premiekostnad 2003 enligt PA-91 och PA 03 för anställda i olika åldrar och med lönen 30 000 kr/månad, vid en antagen löneutveckling med 4 procent per år	72
<i>Diagram 3.3</i>	Premiekostnad 2003 enligt PA-91 och PA 03 för anställda i olika åldrar och med lönen 30 000 kr/månad samt vid en antagen löneutveckling med 1 000, 2 000 och 3 000 kr/månad	75
<i>Diagram 12.1</i>	Förenklad bild över intjänande och premier enligt PA-91	145
<i>Diagram 12.2</i>	Förenklad bild över intjänande och premier enligt PA 03	146

Förkortningar

AgV	Arbetsgivarverket
BL	bruttolönesumma
ESV	Ekonomistyrningsverket
FSO	Försäkringsföreningen för det Statliga Området
IÅP	individuell ålderspension
Kåpan	kompletterande ålderspension
Mnkr	miljoner kronor
Mdkr	miljarder kronor
NSA	Nämnden för statens avtalsförsäkringar
OFR	Offentliganställdas Förhandlingsråd
PA-74	Allmänt pensionsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (PA-74)
PA-91	Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. (PA-91)
PA 03	Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. (PA 03)
PFA	Pensions- och försäkringsavtal för kommunalt anställda
Prop.	proposition
PSA	Avtal om ersättning vid personskada
PU	pensionsunderlag
RRV	Riksrevisionsverket
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SEKO	Facket för Service och Kommunikation
SLR	statslåneräntan
SOU	Statens offentliga utredningar
SPV	Statens pensionsverk
TA	Trygghetsavtalet
TGL	tjänstegruppliv
TGL-S	Avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring
ÖB	övergångsbestämmelser

Sammanfattning

Vårt uppdrag har varit att genomföra en översyn av systemet för finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna. I uppdraget har ingått att föreslå förbättringar för att motverka eventuella snedvridningar som nuvarande system kan medföra samt att förbättra myndigheternas möjlighet att förutse kostnaderna för avtalsförsäkringarna.

Den nuvarande finansieringen av förmånerna i de statliga avtalsförsäkringarna sker genom en försäkringsmodell som infördes den 1 januari 1998 men som kom att tillämpas fullt ut först från och med år 2000. Modellen tillkom som ett led i målsättningen att myndigheterna skall ha det fulla kostnadsansvaret för förändringar i anställningsvillkoren. Den grundläggande principen för finansieringen är att denna så långt som möjligt skall ske på samma villkor som på den övriga arbetsmarknaden och vara jämförbar med denna. Innan modellen infördes finansierades de statliga avtalsförmånerna genom ett schablonmässigt lönekostnadspålägg för de statliga myndigheterna. Med modellen började avtalsförmånerna som huvudregel i stället att finansieras genom försäkringsmässigt beräknade premier. Premierna tillförs en inkomstitel på statsbudgeten och förmånerna som betalas ut belastar ett särskilt anslag. Nämnden för Statens avtalsförsäkringar (NSA) har det övergripande ansvaret för att försäkringstekniskt korrekta kostnader beräknas. Beräkningarna utförs av Statens pensionsverk (SPV) som i huvudsak är utbetalare av de förmåner som finansieras. Förmånerna utgörs av gruppliv- och personskadeersättningar samt pensioner enligt de statliga pensionsavtalen. Av ålderspensionerna är det endast den förmånsbestämda som omfattas av försäkringsmodellen. De avgiftsbestämda förmånerna faller utanför denna. De i avtalen bestämda förmånerna har, i enlighet med direktiven, varit en given förutsättning vid vårt utredningsuppdrag.

Under de år modellen har tillämpats har det påtalats att den har vissa icke önskvärda effekter. Det har anförts att systemet för beräkning och betalning av premier, som är uppbyggt med preliminära och slutliga premier, medför en kostnadsosäkerhet för arbetsgivarna. Systemet är utformat på det sätt att de preliminära premierna beslutas under året före det år som premierna avser och baseras på anställningsuppgifter till och med året före beslutsåret och i övrigt på prognoser. De slutliga premierna fastställs året efter det år premierna avser när SPV mottagit aktuella anställnings- och löneuppgifter. Premierna fastställs i april månad och skillnaden mot de inbetalda preliminära premierna regleras före utgången av maj.

Vi har kunnat konstatera att systemet har medfört att flertalet myndigheter har drabbats av stora justeringsbelopp vid avstämningen mellan premierna. Skillnaden mellan de preliminära och de slutliga premierna har under åren 2000–2002 i genomsnitt uppgått till 7,5–11,0 procent av de preliminärt inbetalda premierna. För enskilda arbetsgivare, särskilt de mindre myndigheterna, har premiejusteringen uppgått till väsentligt högre tal. Det har även förekommit avvikelser mellan den prognos över premier som NSA lämnar arbetsgivarna under premieåret och de slutligt fastställda premierna. Under år 2001 och 2002 uppgick denna skillnad i genomsnitt till 0,7 respektive 4,7 procent av prognosen. För att komma tillrätta med systemets kostnadsosäkerhet föreslår vi en ändring av försäkringsmodellen så att nuvarande system med preliminära och slutliga premier slopas och ersätts med månatliga definitiva premier. Vi har övervägt att enbart göra ändringar i det befintliga systemet men vi bedömer detta otillräckligt. Inte heller ett system med en årsvis totalpremie, som vi också har övervägt, uppnår önskvärda effekter. En årsvis totalpremie ger visserligen total förutsägbarhet för myndigheternas premieutgifter men svårigheten att periodisera kostnaden för premierna i boksluten kvarstår. Enligt det förslag vi i stället förordar skall arbetsgivarna månatligen rapportera anställningsuppgifter till SPV, vilket bör ske i form av en avvikelserapportering. Med aktuella uppgifter som underlag kan korrekt beräkning av premierna ske omgående, varför premierna som huvudregel kommer att bli definitiva. Någon avstämning mellan preliminära och slutliga premier är inte aktuellt. Enbart i undantagsfall kommer retroaktiva premier att beräknas, till exempel vid retroaktiva lönebeslut som gäller för året före premieåret. SPV skall efter beräkningen av premierna meddela myndigheten vilka premier denna skall betala så att premierna kan betalas under månaden efter

den månad de avser. Premieaviseringen bör byggas upp med största möjliga inslag av elektronisk hantering. Inför varje premieår skall myndigheten lämnas en prognos över beräknad premiekostnad för kommande år. Denna prognos kommer att bygga på uppgifter som SPV erhållit fram till och med oktober månad året före premieåret, vilket medför att prognosen kommer att bli betydligt mycket säkrare än i dagens system. Systemet med månatliga beräkningar och betalningar bör gälla för premier för förmåner avseende personer som omfattas av såväl PA 03 som de äldre pensionsavtalen. En avvägning bör dock göras gentemot de kostnader det kan innebära att äldre avtal omfattas av föreslaget system. I den mån ett nytt system inte ur kostnadssynpunkt kan motiveras omfatta de äldre avtalen kommer premier under en övergångstid, i huvudsak till och med år 2007, att betalas enligt dubbla system. Det nya systemet för beräkning och betalning av premier bör införas senast från och med den 1 januari 2005. Under övergångsåret 2005 kommer därmed myndigheterna att erlägga månatligen definitiva premier för 2005 samt i maj erlägga eventuell mellanskillnad mellan slutliga och preliminära premier för 2004.

Det har riktats kritik mot att premieberäkningen sker utifrån förutsättningar som medför oförmånliga effekter för äldre arbetstagare. Under 2003 har ett nytt statligt avtal, PA 03, trätt i kraft. Innan dess gällde, och gäller fortfarande för en mindre grupp personer, PA-91. I båda avtalen finns ett samband mellan arbetstagarens ålder och den premie som skall betalas. Generellt sett kommer försäkringstekniskt beräknade premier för en framtida förmånsbestämd pension alltid att vara dyrare ju äldre arbetstagaren är och ju högre den framtida pension är som en premie ska täcka. De beräkningar vi har låtit göra har visat att det nya pensionsavtalet PA 03 och dess premieberäkning enligt fribrevstekniken är betydligt mindre känslig för åldersfaktorn än PA-91 och dess premieberäkning enligt livräntetekniken. Detta beror till stor del på att premierna som betalas för förmåner i PA 03 är löpande premier som fördelas över kommande år medan premierna för förmånerna i PA-91 är engångspremier. Effekterna av PA 03 är sådana att vi bedömer dessa vara tillräckliga för att motverka de snedvridningar som PA-91 kunnat medföra. Vi har vidare funnit att ett eventuellt införande av en premiemaximering skulle bli relativt kostsamt. Den utjämningspremie som skulle behöva tas ut på kollektivet uppgår till cirka 1,0 procent av pensionsunderlaget vid en premiemaximering på 150 procent av medelpremien. Ett införande av en utjäm-

ningspremie skulle medföra en inte oväsentlig kostnadsomfördelning mellan myndigheterna där myndigheter med äldre anställda gynnas på bekostnad av myndigheter med anställda i alla ålders-kategorier. Med hänsyn till detta och utifrån utgångspunkten att varje myndighet skall ha det fulla kostnadsansvaret för sina anställda samt PA 03:s stabiliserande effekter på premien föreslår vi inte något införande av en premiemaximering.

För försäkringsrörelsen, den del inom försäkringsmodellen som premierna betalas till, beräknas en avkastning enligt en fiktiv placering. Enligt beräkningen av avkastningen räknas försäkringsrörelsens kapital upp med ett index som, för pensionsrörelsen, bygger på en fiktiv värdepappersportfölj bestående av 60 procent räntebärande värdepapper, 20 procent svenska och 20 procent utländska aktier. Utfallet av den fiktiva placeringen har betydelse för försäkringsrörelsens beräknade konsolidering som i sin tur har betydelse för de premierabatter som lämnas arbetsgivarna. Detta innebär att svängningar i börsutvecklingen påverkar premiernas storlek och premiernas stabilitet över åren. Ett exempel på börsens påverkan på premiernas storlek är de nya preliminära premierna för 2003 som inte kunde rabatteras på grund av den dåliga börsutvecklingen. För att minska risken för fluktuationer i premier mellan åren och öka premiernas förutsägbarhet föreslår vi att det för försäkringsrörelsen beräknas en avkastning enligt Riksgäldskontorets inlåningsräntor för myndigheter avseende långsiktiga placeringar på tio år. Historisk sett har en aktieplacering över tid givit högre avkastning än ränta. Detta skulle med ett antagande om motsvarande utveckling framåt innebära att myndigheterna på sikt får något högre premier än vad som gäller med nuvarande portföljmodell. Fördelarna med ökad transparens, stabilitet och förutsägbarhet överväger dock detta enligt vår mening.

Angående fluktuationer i premier mellan åren för enskilda myndigheter bedömer vi att förslagen om månatliga definitiva premier, PA 03:s effekter och en avkastning enligt en ränta kommer att öka stabiliteten i premierna avsevärt. Av denna anledning finner vi inte skäl att föreslå någon särskild utjämningsmekanism på myndighetsnivå för att motverka premieinstabiliteten mellan åren.

Från huvudregeln att myndigheterna betalar premier finns ett undantag som innebär att myndigheten betalar förmånen först när denna faller ut. Myndigheten, den så kallade självförsäkraren, gör avsättningar i den egna balansräkningen för kommande förmånsutbetalningar. Detta gäller främst affärsverken. Kostnadsfördelningen

av förmåner mellan självförsäkrarna och de premiebetalande myndigheterna regleras genom ett så kallat sistahandsansvar. Det innebär att den sista myndigheten, eller försäkringsrörelsen om myndigheten betalar premier, skall bekosta hela den statliga tjänstepensionen. En orsak till sistahandsansvaret är att livräntetekniken i tidigare pensionsavtal medfört svårigheter att särskilja kostnaderna för förmånerna. Sistahandsansvaret bygger på antagandet att ungefär lika många personer går åt vardera hållet mellan myndigheter och självförsäkrare och att kostnaderna därför jämnar ut sig över tiden. Vår uppfattning är att regleringen kan ha diskriminerande effekter för enskilda arbetstagare och vi bedömer att kostnadsfördelningen kan motverka personalrörligheten mellan de olika arbetsgivarna. Sistahandsansvaret motverkar därtill möjligheten för självförsäkrarna att förutse sina pensionskostnader eftersom pensionskostnader för en anställd i sin helhet kan falla bort eller tillkomma vid anställning eller upphörande av sådan. Vi förordar därför att sistahandsansvaret inom staten upphör för förmåner för personer som omfattas av PA 03, och om en viss schablonisering godtas i kostnadsfördelningen, även för förmåner för personer som omfattas av de äldre pensionsavtalen.

Det finns ett mindre antal icke-statliga arbetsgivare som är anslutna till det statliga finansieringssystemet. Utformningen av försäkringsmodellen får därmed betydelse även för dem. De förslag vi har lagt fram kommer att få samma effekt för icke-statliga arbetsgivare som statliga arbetsgivare. Förslagen innebär följaktligen för dessa arbetsgivare att premierna beräknas och betalas månatligen som definitiva premier. Om det inte, med hänsyn till kostnadsaspekten, kan anses motiverat att även de äldre avtalen skall omfattas av föreslaget system med månatliga definitiva premier innebär det att premier för förmåner avseende personer som omfattas av PA-91 och PA-74 även i fortsättningen kommer att beräknas som preliminära och slutliga premier. Vidare innebär våra förslag att de premierabatter som lämnas bestäms utifrån en avkastning enligt en ränta samt att det inte införs någon mekanism för utjämning av premierna mellan anställda i olika åldrar. Vi föreslår inte heller att det införs någon utjämning av premier mellan åren för enskilda arbetsgivare. Vad gäller förslaget om att sistahandsansvaret inom staten skall upphöra får detta till följd att även icke-statliga arbetsgivare som finns inom kretsen för sistahandsansvaret kommer att bekosta den andel av förmånerna som intjänats hos arbetsgivaren. I vilken mån förslagen har effekt för de institutioner som be-

tar premier enligt regeringsbeslut beror på hur kommande beslut om premier för institutionerna utformas.

Avseende försäkringsmodellens administration bedömer vi att det vid ett system med månatliga premier blir administrativt omständligt om NSA beslutar om löpande premier. SPV bör kunna besluta om premier som följer av de försäkringstekniska riktlinjer samt de övriga förutsättningar för premieberäkningen som NSA fastställer. För att tydliggöra gränserna mellan NSA och SPV förordar vi att NSA:s kanslifunktion, som för närvarande finns hos SPV, överflyttas till NSA. Vi föreslår att representationen i NSA utökas med företrädare från myndigheterna, företrädesvis myndighetschefer, för att föra in arbetsgivarperspektivet tydligare i nämnden. Det har från fackligt håll framförts argument för att de fackliga organisationerna skall finnas representerade i NSA. Vi förordar dock inte någon förändring härvidlag. Vi förordar att NSA inte skall vara undantagen förordningen om årsredovisning och budgetunderlag och att NSA underställs årlig revision i likhet med andra statliga myndigheter. Vi är därtill av uppfattningen att SPV och NSA bör se över den service och information som lämnas till arbetsgivarna och tillse att denna förbättras för att arbetsgivarna skall kunna tydligare förutse premiekonsekvenserna av sina beslut i anställnings- och lönefrågor.

Vi har bedömt att våra förslag kommer att medföra kostnader för utvecklingsarbetet för månatliga premieberäkningar vid SPV samt ökade driftkostnader för verket. Det kommer även att uppstå utvecklingskostnader för arbetsgivarnas lönesystem samt ökade kostnader för löneadministrationen hos myndigheterna. Sammantaget bedömer vi merkostnaderna som små samtidigt som myndigheternas förutsättningar för en bra ekonomisk planering underlättas. Vad gäller kostnaderna för NSA:s kansli kommer dessa endast att omfördelas mellan SPV och NSA. Avseende effekter för statsbudgeten bedömer vi dessa i huvudsak bli oförändrade. De förslag som vi redovisar i detta betänkande bedöms inte ha sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar

*dels att 7 § och 8 § skall upphöra att gälla och
dels att 4–6 §§ samt 9 § skall ha följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Premierna skall betalas som
preliminära och slutliga premier.

4 §¹

Premierna skall betalas *under
månaden efter den månad under
vilken motsvarande förmån in-
tjänas. Ändras de till Statens pen-
sionsverk inkomna uppgifter på
vilken premien grundats, skall re-
glering av premien ske under
närmast följande månad.*

Första stycket gäller inte om det av ett pensionsavtal eller annars följer att myndigheten skall betala kostnaden för en pension med en engångspremie.

Kostnaden för särskild pensionsersättning betalas med en engångspremie. Premien betalas, då anställningen upphör, av den myndighet där den som kan få rätt till särskild pensionsersättning är anställd.

Om en anställd i samband med eller efter avgång från anställningen får en förbättring av sina intjänade förmåner, skall myndigheten betala för denna förbättring med en engångspremie.

*Engångspremier betalas till
Statens pensionsverk.*

*Premier betalas till Statens
pensionsverk.*

¹ Senaste lydelse 2001:242.

5 §²

Myndigheten skall beräkna de preliminära premierna för en månad på det underlag som gäller vid beräkningen av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. 24 och 25 §§ socialavgiftslagen (2000:980). Nämnden för statens avtalsförsäkringar får bestämma att premierna skall beräknas på något annat sätt.

Statens pensionsverk skall fastställa premierna i enlighet med försäkringstekniska riktlinjer samt övriga villkor för beräkning av försäkringstekniska kostnader som Nämnden för statens avtalsförsäkringar beslutat om. Statens pensionsverk skall tillhandahålla myndigheten uppgift om premiernas storlek.

6 §³

Nämnden för statens avtalsförsäkringar skall lämna varje myndighet beslut om den procentsats eller motsvarande som skall användas vid beräkning av preliminära premier. De preliminära premierna skall avvägas så att de så nära som möjligt kan antas motsvara de slutliga premierna för året.

Statens pensionsverk skall senast vid utgången av november månad lämna myndigheten en prognos över premiekostnaden för det kommande året. Prognosen skall baseras på de försäkringstekniska riktlinjer samt övriga villkor för beräkning av försäkringstekniska kostnader som Nämndens för statens avtalsförsäkringar fastställt inför premieåret.

7 §⁴

De preliminära premierna skall betalas till Statens pensionsverk och ha kommit in till verket senast den 12 i månaden efter den månad premierna avser. I januari skall betalningen ha kommit in senast den 17.

² Senaste lydelse 2000:1017.

³ Senaste lydelse 1999:1172.

⁴ Senaste lydelse 1998:1331.

8 §⁵

Nämnden för statens avtalsförsäkringar skall besluta om slutliga premier för en myndighet. Dessa beräknas som individuellt beräknade premier för de personer som omfattas av respektive förmån. Beslutet skall meddelas myndigheten senast den 30 april året efter det år premierna avser.

Skillnaden mellan de slutliga premierna och de preliminära premierna skall betalas till Statens pensionsverk respektive betalas tillbaka av verket senast den 31 maj samma år.

9 §⁶

Om en myndighet enligt särskilda föreskrifter skall svara för kostnaderna för en utbetald förmån, skall premier enligt 2–8 §§ inte betalas för förmånen. Sådana föreskrifter finns bland annat i förordningen (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner, i förordningen (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagar e med icke-statlig anställning och i förordningen (SAVFS 1990:3 A1) om utbetalningen av personskadeersättning.

Om en myndighet enligt särskilda föreskrifter skall svara för kostnaderna för en utbetald förmån, skall premier enligt 2–6 §§ inte betalas för förmånen. Sådana föreskrifter finns bland annat i förordningen (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner, i förordningen (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagar e med icke-statlig anställning och i förordningen (SAVFS 1990:3 A1) om utbetalningen av personskadeersättning.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005. Bestämelsen i den nya lydelsen av 6 § om prognos över premiekostnader tillämpas dock från och med november 2004.

⁵ Senaste lydelse 1999:1172.

⁶ Senaste lydelse 2003:61.

2. Äldre bestämmelser skall tillämpas på premier som avser tid före den 1 januari 2005.

2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1999:1170) med instruktion för Nämnden för statens avtals försäkringar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1999:1170) med instruktion för Nämnden för statens avtalsförsäkringar

dels att 12 och 13 §§ skall upphöra att gälla,

dels att rubriken före 12 § skall utgå och

dels att 2–5 §§ och 11 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

	2 § ⁷
Nämnden skall besluta om	Nämnden skall besluta om
1. försäkringstekniska riktlinjer,	1. försäkringstekniska riktlinjer
2. <i>premier och</i>	<i>samt övriga villkor för beräkning</i>
3. <i>årlig redovisning över tjänste-</i>	<i>av försäkringstekniska kostnader</i>
<i>pensioner, grupplivsersättningar,</i>	<i>och</i>
<i>personskadeersättningar och pen-</i>	2. <i>årsredovisning</i>
<i>sionsersättningar.</i>	

Nämnden får besluta om anslutning till statliga avtalsförsäkringar av icke-statliga arbetsgivare. Ett sådant beslut förutsätter att arbetstagarna har anställningsvillkor som i fråga om avtalsförsäkringarna i huvudsak stämmer överens med villkoren för statligt anställda.

	3 § ⁸
Nämnden består av <i>fyra</i> ledamöter. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande. För varje ledamot finns en personlig ersättare.	Nämnden består av <i>sex</i> ledamöter. En av ledamöterna är ordförande och en är vice ordförande. För varje ledamot finns en personlig ersättare.

⁷ Senaste lydelse 2000:584.

⁸ Senaste lydelse 2000:749.

4 §

Kansligöromålen vid nämnden utförs av personal som är anställd hos Statens pensionsverk.

Vid nämnden skall finnas ett kansli. Kansliets personal anställs genom beslut av nämnden.

5 §

Följande bestämmelser i verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på nämnden:

18 § om myndighetens organisation,

15 § om Riksrevisionens revisionsberättelse

26 § om ärendenas handläggning,

18 § om myndighetens organisation,

29 § om inhämtande av uppgifter m.m.,

26 § om ärendenas handläggning,

30 § om ärendeförteckning,

29 § om inhämtande av uppgifter m.m.,

31 § om myndighetens beslut.

30 § om ärendeförteckning,

31 § om myndighetens beslut.

11 §

Ordföranden och ytterligare en ledamot utses efter förslag av Arbetsgivarverket.

Ordföranden och ytterligare tre ledamöter utses efter förslag av Arbetsgivarverket.

Verksamhetsberättelse och årlig redovisning

12 §⁹

Nämnden undantas från förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

13 §

Nämnden skall senast den 15 maj varje år till Regeringskansliet lämna

1. en årlig redovisning av förmånssystemens intäkter, kostnader och förpliktelser enligt de riktlinjer som finns i ett av regeringen sär-

⁹ Senaste lydelse 2000:613.

skilt fattat beslut och

2. en berättelse över verksamheten under det senaste verksamhetsåret.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005. Äldre bestämmelser i 2 §, 5 § och 12–13 §§ skall dock fortfarande tillämpas på premier respektive redovisning som avser tid före den 1 januari 2005.

3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:131) med instruktion för Statens pensionsverk

Härigenom föreskrivs att 2 § i förordning (1997:131) med instruktion för Statens pensionsverk skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹⁰

1. besluta om och betala ut tjänstepensionsförmåner och tillsammans med sådana förmåner även socialförsäkringsförmåner,

2. besluta om och betala ut tjänstegrupplivsättningar,

3. besluta om och betala ut pensionsersättning och särskild pensionsersättning enligt avtalet om trygghetsfrågor,

4. svara för den automatiska matrikelföringen,

5. svara för att myndigheter och andra arbetsgivare som är anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna påförs premieavgifter samt för att värdet av statens åtagande i fråga om dessa försäkringar kan redovisas.

5. besluta om premier för myndigheter och andra arbetsgivare som är anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna samt svara för att värdet av statens åtagande i fråga om dessa försäkringar kan redovisas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005. Äldre bestämmelser skall dock tillämpas på premier som avser tid före den 1 januari 2005.

¹⁰ Senaste lydelse 1998:419.

4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupp livförmåner

Härigenom föreskrivs att 6 § förordning (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Affärsverket svenska kraftnät och Exportkreditnämnden skall varje månad betala till Statens pensionsverk vad som motsvarar *myndighetens andel* av de förmåner som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 5 och som förskotterats från anslaget Statliga tjänstepensioner m.m.

Föreslagen lydelse

6 §

Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Affärsverket svenska kraftnät och Exportkreditnämnden skall varje månad betala till Statens pensionsverk vad som motsvarar *den andel som intjänats hos myndigheten* av de förmåner som avses i 1 § första stycket 1, 2 och 5 och som förskotterats från anslaget Statliga tjänstepensioner m.m.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005. Den skall tillämpas på den del av förmånerna som intjänats från och med den 1 januari 2003.

2. En i 6 § angiven myndighet skall betala hela den del av förmånerna som intjänats före den 1 januari 2003 för de anställda som var anställda i myndigheten den 31 december 2002 eller vars sista med statlig pensionsrätt förenade anställning före detta datum var hos myndigheten.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning

Härigenom föreskrives att bilaga A till förordningen (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning skall ha följande lydelse.

Bilaga A

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förteckning över icke-statliga anställningar och vissa särskilda bestämmelser i anslutning till dessa

Särskilda bestämmelser

3) Huvudmannen betalar varje månad kostnaden för de förmånsbestämda pensionsförmåner som betalas ut av Statens pensionsverk.

3) Huvudmannen betalar varje månad kostnaden för *den andel som intjänats hos huvudmannen* av de förmånsbestämda pensionsförmåner som betalas ut av Statens pensionsverk.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005. Den skall tillämpas på den del av förmånerna som intjänats från och med den 1 januari 2003.

2. Huvudman för vilken den särskilda bestämmelsen 3 i bilaga A gäller vid ikraftträdandet skall betala kostnaden för hela den andel av förmånerna som intjänats före den 1 januari 2003 för de anställda som var anställda hos huvudmannen den 31 december 2002 eller vars sista med statlig pensionsrätt förenade anställning före detta datum var hos huvudmannen.

1 Utredningens bakgrund och uppdrag

Nuvarande modell för finansiering av de statliga avtalsförsäkringarna infördes 1998. Under de år modellen tillämpats har det påtalats att modellen har vissa icke önskvärda effekter. Det har anförts att systemet med preliminära och slutliga premier med efterföljande reglering av differenser medför en kostnadsosäkerhet för arbetsgivarna och att premieberäkningen sker utifrån förutsättningar som medför oförmånliga effekter för äldre arbetstagare. Med anledning av dessa påtalade brister uttalade regeringen i budgetpropositionen för 2002 att nuvarande modell bör ses över i syfte att förbättra och motverka de eventuella snedvridningar som nuvarande system kan medföra. Regeringen beslutade den 12 december 2002 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av nuvarande modell som reglerar åtaganden för myndigheter anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna.

1.1 Utredningens direktiv

Enligt direktiven (dir. 2002:159) skall översynen vara inriktad på att motverka de eventuella snedvridningar som nuvarande system kan medföra och att förbättra myndigheternas möjlighet att förutse kostnaderna för avtalsförsäkringarna till sina anställda. Utgångspunkten för översynen är att myndigheterna skall ha det fulla kostnadsansvaret för sina anställdas avtalsförmåner. Enligt direktiven får det emellertid finnas inslag som kan medföra en omfördelning av kostnaderna mellan myndigheterna. En sådan omfördelning får ske i den utsträckning det är nödvändigt för att uppnå en likabehandling mellan könen eller andra angelägna mål. En restriktion i detta avseende är att de kollektivavtalade förmånerna som skall bekostas vid utformningen av systemet skall tas som givna.

I uppdraget ingår det att överväga möjligheten och lämpligheten av ett system där premierna bestäms före den period de avser. I

detta sammanhang bör utredaren behandla hur avvikelser mellan de förutsättningar som beslutet grundas på och det i efterhand konstaterade utfallet skall påverka kommande premier. Om utredaren finner att systemet med preliminära och slutliga premier bör behållas bör utredaren behandla frågan om det är möjligt att minska skillnaden mellan preliminära och slutliga premier. Utredaren skall även överväga om det bör införas någon mekanism för utjämning på myndighetsnivå av premierna mellan åren och så fall föreslå en sådan mekanism.

Enligt direktiven skall utredaren behandla frågan om utjämning av premierna mellan olika åldrar och vilka konsekvenser sådana utjämningar skulle få. Utredaren bör i detta sammanhang belysa vilken inverkan det skulle få på redovisningsfrågor och på fördelningen av kostnader mellan olika myndigheter om värdet av de premier som betalats för arbetstagaren och värdet för arbetstagarens pensionsfordran inte utvecklas parallellt. Om utredaren finner att en sådan utjämning bör införas skall utredaren lämna förslag till en eller flera mekanismer för detta.

Utredaren skall vidare behandla frågorna om å ena sidan bristande överensstämmelse mellan erlagda premier och de förmåner som belastar anslaget för statliga tjänstepensioner och å andra sidan eventuell snedvridning av kostnadsbilden för affärsverk och andra självförsäkrare på grund av reglerna om kostnadsfördelning mellan självförsäkrarna och staten i övrigt.

Vid behandling av frågorna skall utredaren göra jämförelser med system som finns på andra sektorer av den svenska arbetsmarknaden. Vidare skall utredaren beakta effekten av sina förslag för de icke-statliga arbetsgivare som är anslutna till den statliga finansieringen av avtalsförsäkringarna. Utredaren skall även överväga om det bör ske några förändringar i fråga om modellens administration och redovisning. I detta ingår att se över NSA:s respektive SPV:s roller inom ramen för modellen. Slutligen skall utredaren redovisa behovet av eventuella författningsändringar och lämna förslag på lydelsen på dessa.

Direktiven framgår av bilaga 1.

1.2 Uppläggnings av arbetet

Till utredningen har, utöver en särskild utredare, förordnats tre experter samt två sekreterare. I den fortsatta texten används formen vi för att beteckna utredningen.

Under utredningstiden har vi sammanträffat med Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA), varvid vi inhämtat nämndens synpunkter samt fört diskussioner avseende direktivens frågeställningar. Så har även skett med Statens pensionsverk (SPV) samt Arbetsgivarverket. Vi har vidare träffat företrädare för enskilda myndigheter, dels på egen begäran från vissa, dels genom ESV:s råd för ekonomichefer och controllers.

För att kunna göra jämförelser med system som finns på andra sektorer av den svenska arbetsmarknaden har vi träffat företrädare för försäkringsbolaget Alecta, som administrerar tjänstepensioner på den privata marknaden, samt KPA Pension AB, som administrerar tjänstepensioner på den kommunala marknaden. Vi har informerat arbetstagarorganisationerna SACO, SEKO och OFR om utredningen samt mottagit synpunkter från dessa.

Vi har haft samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV). Deras samrådsyttrande utgör bilaga 4. Vi har även haft kontakt med Riksrevisionen för inhämtande av synpunkter i enlighet med direktiven. Riksrevisionen har dock meddelat oss att de avstår från att lämna synpunkter då Riksrevisionen ännu inte har gjort några granskningar inom området i fråga.

Vad gäller skriftlig information har vi tagit del av dokument som behandlar påtalade problem i försäkringsmodellen. Vi har även tagit del av skrivelser som inkommit till NSA och SPV under 2001 och 2002, i vilka arbetsgivarna påpekat brister i försäkringsmodellen samt administrationen av denna. Vi har granskat sammanställningar över preliminära och slutliga premier och prognoser samt NSA:s årsredovisningar. Vi har tagit del av skriftlig information om försäkringsmodellen som NSA och SPV lämnat arbetsgivarna samt i övrigt informerat oss om försäkringsmodellen.

Från SPV har vi mottagit en skrivelse daterad den 28 maj 2003 angående SPV:s överväganden angående förändringar i försäkringsmodellen. Denna skrivelse utgör bilaga 2. SPV har under utredningstiden bistått oss med beräkningar avseende ålderns och löneökningarnas inverkan på sparpremien enligt PA-91 och PA 03 samt effekter av ett eventuellt införande av en mekanism som utjämnar premien mellan anställda. Dessa beräkningar utgör bilaga 3. NSA:s

kansli har bistått oss med beräkningar avseende försäkringsrörelsens avkastning.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat i 13 kapitel. Kapitel 2–9 behandlar de huvudsakliga frågorna i utredningsuppdraget. Varje kapitel inleds med en beskrivning av det förslag vi lägger fram i frågan. I efterföljande avsnitt redovisas våra överväganden inför förslaget.

I kapitel 2 *Systemet för beräkning och betalning av premier* beskriver vi nuvarande system för beräkning och betalning av premier samt de problem som kan uppstå vid tillämpningen av detta. Därvid beskrivs de faktorer som påverkar premierberäkningen enligt de olika pensionsavtalen samt hur nuvarande system skulle kunna förbättras. I kapitlet överväger vi möjligheten och lämpligheten av ett system där premierna bestäms före den period premierna avser. I det sammanhanget har vi övervägt ett system där premien fastställs som en årsvis totalpremie där eventuella differenser vid den slutliga årsavstämningen läggs in i kommande års premie. I kapitlet redovisar vi även ett system med månatliga definitiva premier utifrån den skrivelse SPV lämnat till oss.

I kapitel 3 *Ålderns påverkan på premierna* behandlar vi vilken inverkan åldersfaktorn har på premierna. Vi studerar effekterna av det nya pensionsavtalet PA 03, i förhållande till det äldre PA-91, samt överväger frågan om det bör införas en mekanism som utjämnar premier mellan olika åldrar.

I kapitel 4 *Försäkringsrörelsens avkastning* behandlar vi frågan om hur försäkringsrörelsens avkastning beräknas. Vi redovisar hur beräkningen sker i dagens modell samt redogör bland annat för försäkringsrörelsens konsolidering och lämnade premierabatter. I kapitlet överväger vi en alternativ beräkning av avkastningen.

I kapitel 5 *Utjämning av premier mellan åren på myndighetsnivå* behandlar vi frågan om det bör införas en mekanism för utjämning på myndighetsnivå av premierna mellan åren. Vi redovisar vilka effekter de förslag vi lagt i kapitel 2–4 har på premiefluktuationerna.

I kapitel 6 *Kostnadsfördelningen vid byte av anställning till eller från självförsäkrare* utreder vi effekterna av de regler som finns mellan myndigheterna, som är anslutna till det statliga finansieringssystemet, och så kallade självförsäkrare, statliga affärsverk och

andra statliga organisationer som inte är ansluta till det statliga finansieringssystemet.

I kapitel 7 *Effekterna av utredningens förslag för icke-statliga arbetsgivare* redogör vi för effekterna av våra förslag för de icke-statliga arbetsgivare som är anslutna till den statliga finansieringen av avtalsförsäkringarna.

I kapitel 8 *Administration och redovisning av försäkringsmodellen* ser vi över administrationen av försäkringsmodellen. Vi behandlar i det sammanhanget NSA:s och SPV:s roller, representationen i NSA samt den information om försäkringsmodellen som lämnas arbetsgivarna.

I kapitel 9 *Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser* bedömer vi de kostnadsmässiga konsekvenserna av våra förslag. Vi beaktar även vilka konsekvenser förslagen får avseende de generella direktiven enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Efter kapitel 9 har vi valt att lägga vissa beskrivande kapitel. I kapitel 10–13 beskriver vi försäkringsmodellen och dess uppkomst samt vissa problem vid införandet och tillämpningen av modellen. Vi beskriver de avtalsförmåner som skall bekostas med premier samt beräkningen av premierna. Den som inte har någon kunskap om försäkringsmodellen bör läsa dessa kapitel först.

2 Systemet för beräkning och betalning av premier

2.1 Förslag

Vi föreslår en ändring av försäkringsmodellen så att nuvarande system med preliminära och slutliga premier slopas och ersätts med månatliga definitiva premier. Enligt förslaget skall arbetsgivarna månatligen rapportera anställningsuppgifter till SPV, vilka ligger till grund för SPV:s beräkningar av premierna. Rapporteringen bör ske i form av en avvikelserapportering. SPV skall efter beräkningen av premierna meddela myndigheten vilka premier denna skall betala så att de kan betalas under månaden efter den månad de avser. Beräkningarna av premierna kommer att ske utifrån aktuella uppgifter varför definitiva beräkningar av premien kan ske och avstämning mellan preliminära och slutliga premier inte kommer att bli aktuellt. Enbart i undantagsfall kommer retroaktiva premiebeslut att krävas, till exempel vid retroaktiva lönebeslut som gäller för året före premieåret. Inför varje premieår skall NSA lämna myndigheten en prognos över beräknad premiekostnad för kommande år. Denna prognos kommer att bygga på uppgifter som SPV erhållit fram till och med oktober månad året före premieåret. Månatliga beräkningar och betalningar bör gälla för premier för förmåner avseende personer som omfattas av såväl PA 03 som de äldre pensionsavtalen. En avvägning bör dock göras gentemot de kostnader det kan innebära att premier för förmåner enligt äldre avtal omfattas av systemet. Det nya systemet bör införas senast från och med den 1 januari 2005. Övergångsvis får 2004 års slutavstämning ske enligt nuvarande system i april–maj månad 2005.

2.2 Överväganden

I vårt uppdrag ingår det att se över systemet för beräkning och betalning av premier. Enligt utredningsdirektiven skall vi överväga möjligheten och lämpligheten av ett system där premierna bestäms före den period de avser. I detta sammanhang bör vi behandla hur avvikelser mellan de förutsättningar som beslutet grundas på och det i efterhand konstaterade utfallet skall påverka kommande premier. Om vi skulle finna att systemet med preliminära och slutliga premier bör behållas skall vi behandla frågan om det är möjligt att minska skillnaden mellan preliminära och slutliga premier.

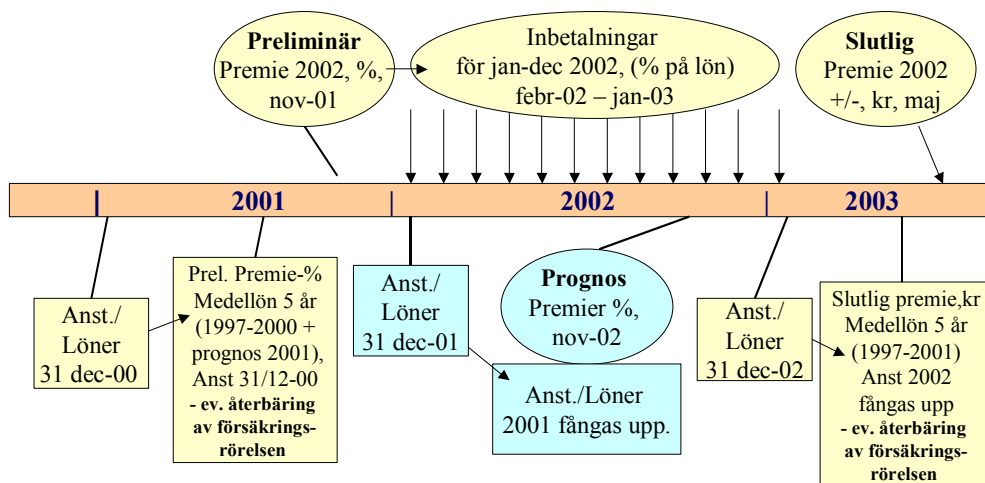
2.2.1 Problem med premier enligt nuvarande system

Kostnadsosäkerheten för arbetsgivarna med stora differenser mellan preliminära och slutliga premier och oförutsägbarhet i hur premierna varierar mellan åren är ett väsentligt problem med dagens system för finansieringen av statens avtalsförsäkringar. Problemet har påtalats av Riksdagens revisorer i Rapport 2001/02:11. Riksdagens finansutskott har vid behandling av frågan i Finansutskottets betänkande 2002/03:FiU9 uttalat att "det är viktigt att staten har ett effektivt och försäkringsmässigt system för finansiering av de anställdas avtalsförmåner samt att regelverket är förenligt med övergripande statliga mål om till exempel styrning av statlig verksamhet, likabehandling och underlättande av rekrytering".

Vi har under utredningens gång fått bekräftat problembilden av såväl NSA, SPV, Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverkets råd för ekonomichefer och controllers som de centrala fackliga organisationerna OFR, SACO och SEKO. Därutöver har enskilda arbetsgivare och myndigheter varit i kontakt med oss och ytterligare påpekat bristerna i nuvarande modell. Inkomna skrivelser till NSA och SPV med frågor om försäkringsmodellen från arbetsgivare under 2001–2002 visar också entydigt att differenserna mellan preliminära och slutliga premier vållat myndigheterna stora bekymmer.

I nuvarande försäkringsmodell beräknas premier för avtalsförsäkringarna för den statliga sektorns arbetsgivare i enlighet med följande figur.

Figur 2.1 Nuvarande system för beräkning av statliga avtalsförsäkringspremier



Enligt figuren skall premier beräknas för år 2002. De preliminära premierna för 2002 beräknas utifrån uppgifter som SPV mottager i början av år 2001 från arbetsgivarna avseende anställda per den 31 december 2000. Vid beräkningen görs ett antagande om personalförändringar för 2001–2002 samt löneförändringar för 2001. Vid fastställande av de preliminära premierna fattar NSA beslut om premierabatter. Under 2002 betalar arbetsgivarna månatligen in de preliminära premierna. I början av 2002 mottager SPV anställningsuppgifter för anställda per den 31 december 2001. Löneuppgifter för 2001 tas med i den prognos över slutlig premie som beräknas och som lämnas till arbetsgivarna i november 2002. I början av 2003 mottager SPV anställningsuppgifter för 2002. Först nu kan SPV beräkna de korrekta, det vill säga slutliga, premierna för 2002, vilka NSA beslutar om. SPV gör en avstämning mellan preliminära och slutliga premier, varvid mellanskillnaden betalas in till eller betalas ut av SPV i maj 2003.

Enligt nuvarande system beräknas de preliminära premierna för avtalsförsäkringar för respektive arbetsgivare utifrån upp till två år gamla årsuppgifter om anställningsförhållanden. Systemet bygger på att NSA lämnar varje myndighet ett beslut om den premiepro-

cent som så nära som möjligt kan antas motsvara de slutliga premierna. Premieprocenten är baserad på arbetsgivarens beräknade bruttolönesumma. Detta är samma underlag som gäller för de lagstadgade arbetsgivaravgifterna. Vid införandet av försäkringsmodellen valdes medvetet samma underlag för att underlätta hanteringen av premieavgifterna hos arbetsgivarna. Med hjälp av premieprocenten räknar arbetsgivaren själv ut vilken preliminär premie som skall betalas in till SPV. Inbetalningen skall ske senast den 12 i månaden efter den månad premierna avser utom i januari då inbetalningen skall ske senast den 17 i månaden.

Slutliga premier för premieåret skall enligt premieförordningen¹ beräknas under april månad året efter premieåret. De baseras på de faktiska anställningsuppgifter som varit gällande under premieåret och de genomsnittliga lönerna (pensionsunderlaget) för femårsperioden dessförinnan. Denna slutliga premiejustering skall betalas till SPV respektive återbetalas från SPV senast under maj månad året efter premieåret. De slutligt uppkomna premiedifferenserna aviseras därför inte i sådan tid att myndigheterna kan uppfylla kravet på korrekt periodisering av sina premiekostnader i sin redovisning. Endast den del av slutavstämningen som framkommer i SPV:s prognos över slutliga premier meddelas i sådan tid att de hinner tas med som skuld eller fordran i myndigheternas bokslut.

De preliminära premierna beräknas och aviseras normalt under oktober–november året före premieåret och grundas på anställningsuppgifter vid utgången av andra året före premieåret samt de genomsnittliga lönerna (pensionsunderlaget) för femårsperioden dessförinnan. De slutliga premierna beräknas och aviseras, som vi beskrivit, i april månad året efter premieåret och grundas på anställnings- och löneuppgifter vid utgången av premieåret. På grund av förändringar i uppgifterna uppstår differenser vid slutavstämningen mellan de preliminära och de slutliga premierna. SPV tillämpar olika datasystem för beräkningar av de preliminära respektive slutliga premierna. De preliminära beräkningarna innehåller exempelvis bruttolönesumma och antaganden om löneuppräknningar till den lönenivå som prognostiseras för året före premieåret. Dessa prognosuppgifter ersätts i systemet för de slutliga premieberäkningarna med faktiskt pensionsunderlag för femårsperioden före premieåret. De olika beräkningssystemen kan ha varit en bidragande orsak till de differenser som uppkommit vid gjorda slutavstäm-

¹ Förordning (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar.

ningar. Bruttolönesumman och pensionsunderlaget kan ha olika relation till varandra för samma arbetsgivare vid olika beräkningsår, vilket också kan bidra till differenser vid det slutliga premiefastställandet.

De differenser som uppkommer mellan preliminärt och slutligt beräknade premier medför ofta krav på betalning av stora belopp i efterhand. För flera myndigheter har detta medfört problem med finansieringen, eftersom justeringsbeloppen inte meddelas förrän i april året efter premieåret och skall vara betalda redan i maj samma år. En sammanställning över det totala utfallet av differenserna mellan de slutligt debiterade och de preliminärt inbetalda premierna för 2000, 2001 och 2002 redovisas här nedan. I denna sammanställning ingår samtliga arbetsgivare som är anslutna till systemet för de statliga avtalsförsäkringarna. Det innebär både arbetsgivare som betalar pensionspremier och arbetsgivare som enbart betalar riskpremier då de i övrigt skuldför sina pensionsåtaganden i boksluten.

Tabell 2.1 Differens mellan preliminära och slutliga premier för samtliga arbetsgivare inom det statliga avtalsförsäkringsområdet

År	Slutlig premie	Inbetald preliminär premie	Differens	Differensens andel av preliminärt inbetald premie
2000	8 366 mnkr	7 780 mnkr	586 mnkr	7,5 %
2001	7 799 mnkr	7 028 mnkr	771 mnkr	11,0 %
2002	8 075 mnkr	7 286 mnkr	789 mnkr	10,8 %

Skillnaden mellan de preliminära och de slutliga premierna har under åren 2000–2002 genomsnittligt uppgått till 7,5–11,0 procent av de preliminärt inbetalda premierna. För enskilda statliga arbetsgivare, särskilt de mindre myndigheterna, kan premiejusteringen vid debiteringen av de slutliga premierna uppgå till väsentligt högre tal. För myndigheter och övriga arbetsgivare anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna innebär systemet med slutavräkning i april och betalning i maj ofta en mycket besvärande oförutsedd utgift. En slutlig premie som aviseras först i april månad året efter premieåret är naturligtvis svårt, för att inte säga omöjlig, att planera och budgetera för. Utöver ryckighet i den ekonomiska planeringen kan

de oförutsedda slutavräkningarna medföra behov av en omplanering av verksamheten under löpande år.

Ett sätt att lösa problemet med de stora oförutsedda slutavstämningarna har varit det försök som NSA/SPV gjort från och med hösten 2001 med att beräkna en prognos över premierna för premieåret. Som underlag har använts korrekta löneuppgifter för de fem år som föregår premieåret. Fortfarande har dock inte kunnat beaktas de förändringar av anställningar under premieåret som rapporteras först i januari månad året efter premieåret. Inte heller de prognostiserade premierna har därför motsvarat de slutliga premierna i tillräckligt hög grad. En sammanställning av prognosutfallet för 2001 och 2002 redovisas här nedan. I denna sammanställning ingår enbart statliga arbetsgivare för vilka pensionspremier beräknas.

Tabell 2.2 Differens mellan slutliga premier och prognosberäknade premier för statliga arbetsgivare med pensionspremier

År	Slutlig premie	Prognos över premie	Differens	Differensens andel av prognosen
2001 belopp	7 544 mnkr	7 491 mnkr	53 mnkr	
andel av lön	13,92%	13,90 %	0,02 % -enheter	0,7 %
2002 belopp	7 770 mnkr	7 424 mnkr	346 mnkr	
andel av lön	13,36 %	13,06 %	0,30 % -enheter	4,7 %

Vi har tagit del av SPV/NSA:s premieberäkningar för 2001 och 2002. En sammanställning ordnad efter antalet anställda hos respektive arbetsgivare framgår nedan. I tabellen redovisas de statliga myndigheterna på huvudgruppsnivå, vilket innebär att eventuella regionala och lokala myndigheter ingår i redovisningen för en huvudgruppsmyndighet.

Tabell 2.3 Variationer i premieprocent för statliga arbetsgivare med pensionspremie för åren 2001–2002

Antal anställda hos statliga arbetsgivare	Antal arbetsgivare	Antal anställda	Medelvärde av totala premier, procent			Premievariationer, procentenheter	
			Slutlig premie 2001	Prognos slutlig premie 2002	Slutlig premie 2002	Slutlig 2002 slutlig 2001	Slutlig 2002 prognos 2002
0–30 anställda	47	627	17,61 %	19,78 %	22,10 %	4,49	2,31
31–100 anställda	46	2 776	15,50 %	15,34 %	16,29 %	0,78	0,95
101–500 anställda	63	15 254	13,62 %	14,21 %	15,17 %	1,55	0,96
501–1 000 anställda	34	23 196	12,92 %	13,36 %	13,60 %	0,68	0,24
1 001–10 000 anställda	29	87 292	13,95 %	13,25 %	13,80 %	-0,15	0,55
10 001–25 000 anställda	4	70 890	9,79 %	10,08 %	10,18 %	0,39	0,10
Summa (ovägt)	223	200 035	14,72 %	15,29 %	16,35 %	1,64	1,06
Arbetsgivare där jämförbara data 2001–2002 saknas	17	51 674	*/	*/	14,36 %		
Totalt statliga arbetsgivare **/	240	251 709	13,92 %	13,06 %	13,36 %	-0,56	0,30

*/ Uppgifter saknas här om slutliga premieprocenter för 2001 och/eller prognos för 2002.

**/ Totala premieprocenter avser vägt medelvärde av premierna.

Av tabellen framgår att variationerna avseende de slutliga premierna åren 2001 och 2002 varit genomsnittligt störst för de 47 statliga arbetsgivare som har färre än 30 anställda. De slutliga premierna ökade för dessa arbetsgivare med 4,49 procentenheter från 2001 till 2002 medan motsvarande ökning för de största arbetsgivarna med mer än 10 000 anställda endast uppgick till 0,39 procentenheter. Arbetsgivare med färre anställda har också väsentligt högre premieprocent, 22,10 procent, i medelvärde av totala premier, mot 10,18 procent för de största arbetsgivarna med mellan 10 000 och 25 000 anställda. En förklaring till detta kan vara att de större myndig-

heterna i genomsnitt har flera anställda med löner som understiger taket 7,5 förhöjda prisbasbelopp², vilket medför att sparpremien för de förmånsbestämda pensionerna blir väsentligt lägre. För myndigheter med färre anställda slår en individuell lönehöjning för inkomster över taket 7,5 förhöjda prisbasbelopp, där sparpremien är väsentligt dyrare, igenom mycket mera märkbart. Åldersstrukturen har också stor betydelse eftersom löneökningsdelar slår igenom med högre sparpremier för äldre arbetstagare. Detta gäller främst för löneökningar över 7,5 förhöjda prisbasbelopp respektive 7,5 inkomstbasbelopp. Vi har dock inte haft tillgång till uppgifter om de anställdas ålder och kan därför inte dra några säkra slutsatser om hur den kan ha påverkat de slutliga premierna för avtalsförsäkringarna.

Premievariationerna mellan de slutliga premierna och prognosen för de slutliga premierna för 2002 är för de flesta arbetsgivare ungefär hälften av de premievariationer som uppstått mellan slutliga premier för helåren 2001 och 2002. Detta gäller dock inte för arbetsgivare med mellan 31 till 100 anställda, där prognosen visade på en sänkt premie med 0,16 procentenheter medan den slutliga i stället blev höjd med 0,78 procentenheter. För arbetsgivare med mellan 1 001 till 10 000 anställda visade prognosen en sänkt premie med 0,70 procentenheter medan de slutliga premierna enbart sjönk med 0,15 procentenheter.

Det nya pensionsavtalet PA 03 väntas innebära stabilare premier på grund av att den förmånsbestämda delen av pensionerna har minskat och ersatts med en avgiftsbestämd individuell ålderspension som uppgår till 2,3 procent av utbetald lön. En ytterligare stabiliserande faktor är att PA 03 ger möjlighet till fribrev och att beräkningen av premier därigenom ska baseras på att dessa anses löpande. En ökning av pensionsunderlaget skall då betalas som en premie fördelad under den tid som återstår fram till pensionen, medan motsvarande kostnad i det tidigare PA-91 skulle betalas som en engångspremie.

² I PA-91 utgörs taket av 7,5 förhöjda prisbasbelopp medan det i PA 03 utgörs av 7,5 inkomstbasbelopp.

2.2.2 Tillfällig preliminär och ny preliminär premie för 2003

Ett ytterligare exempel på nuvarande systems känslighet illustreras av fastställandet av tillfälliga preliminära och slutliga preliminära premier för 2003. Detta var visserligen en engångsföreteelse beroende på övergången till det nya pensionsavtalet PA 03.

NSA beslutade i november 2002 om en tillfällig preliminär premie för 2003. Premien motsvarade samma premieprocent som framräknats under hösten 2002 som prognos över de slutliga premierna 2002 men med ett schablonmässigt avdrag på 2,1 procentenheter motsvarande skillnaden mellan PA-91 och PA 03. Anledningen till den tillfälligt preliminära premien var att NSA och SPV inte i tid hade gjort klart systemet för en premieberäkning enligt det nya pensionsavtalet PA 03. I den information som lämnades myndigheterna meddelades att den tillfälliga preliminära premien var schablonmässigt beräknad och att den under våren 2003 skulle komma att ersättas av en ny preliminär premie beräknad enligt PA 03. NSA meddelade därvid att det dramatiska börsfallet under sommaren och hösten 2002 medfört att konsolideringsgraden vid utgången av oktober var uppskattad till 107 procent. Enligt NSA:s fastställda konsolideringspolicy kan premierabatter lämnas så länge konsolideringsgraden inte understiger 115 procent. NSA gjorde dock bedömningen hösten 2002 "att försäkringsmodellen visserligen har fått sin ekonomiska ställning allvarligt försvagad, men att läget inte kan beskrivas som en akut kris". NSA fastställde "att den preliminära premien för det första kvartalet 2003 ska motsvara prognosen för den slutliga premien för 2002, schablonmässigt nedjusterad med hänsyn till övergången den 1 januari 2003 till PA 03. Det innebär att rabatten för 2002 preliminärt ligger kvar under första kvartalet 2003."

Den tillfälliga premien uppgick till genomsnittligt 10,96 procent och betalades av arbetsgivarna under januari – april månad 2003. Premien grundades på följande förutsättningar:

- PA-91-avtalet, dock med beaktande att premien för den nya avgiftsbaserade individuella ålderspensionen enligt PA 03 skulle redovisas separat med ett schablonmässigt avdrag på 2,1 procentenheter. Övriga ändringar i PA 03-avtalet var inte framräknade och beaktade.
- samma premierabatt som tillämpades för 2002.

I maj 2003 meddelade NSA den nya preliminära premien för 2003. Premien uppgick i genomsnitt till 12,42 procent och grundades på följande förutsättningar:

- tillämpning av PA 03-avtalet med nytt premieberäkningssätt.
- indragning av premierabatterna, motsvarande 2,5 miljarder kronor eller en höjning av sparpremien med drygt fem procentenheter, eftersom försäkringsrörelsens finansiella ställning kraftigt hade försämrats.
- ny höjd riskpremie med ökat inslag av kollektiv finansiering i enlighet med de ändrade villkoren i PA 03 och på grund av ökade kostnader för sjukfrånvaro.
- retroaktiv verkan från januari 2003 för den framräknade nya årspremien. Detta innebär att, från maj till december månad 2003 betalar arbetsgivarna dels premier motsvarande den nya årspremien och dels den andel av premieändringen som belöper på de första fyra månaderna. Den nya premien, som betalas från maj månad, motsvarar därför 12 månaders premiehöjning fördelad på 8 månader.

Effekterna av de i maj månad ändrade premierna för de statliga arbetsgivarna med pensionspremier, i förhållande till den tillfälliga preliminära premien, framgår av nedanstående sammanställning. Sammanställningen är baserad på 230 huvudgruppsmyndigheter under regeringen med sammanlagt 195 000 anställda. Av sammanställningen framgår också hur stor andel anställda som finns inom respektive grupp och hur stor beloppsmässig ändring av premierna som gjordes.

Tabell 2.4 Statliga arbetsgivare med pensionspremie grupperade efter storleken på premieändringar i maj 2003 på grund av PA 03, indragna premierabatter och ökade riskpremier

Statliga arbetsgivare med pensionspremie	Andel arbetsgivare %	Andel anställda %	Ändrad årspremie mnkr	Ändrad årspremie, Snitt procentenheter
Sänkt årspremie > 5 %	12	1	-56	-7,5
Sänkt årspremie 2-5 %	10	6	-142	-3,9
Sänkt årspremie < 2 %	13	8	-40	-0,7
Summa sänkt premie	35	15	-238	-2,4
Höjd årspremie < 2 %	32	48	349	1,2
Höjd årspremie 2-5 %	29	36	726	3,5
Höjd årspremie > 5 %	4	1	29	6,3
Summa höjd premie	65	85	1 104	2,2
Totalt med ny premie	100	100	866	1,4

Sammanställningen visar att den totala procentuella ändringen av premierna, som gjordes i maj 2003, för hela det statliga avtalsförsäkringsområdet varit rimlig och i genomsnitt uppgått till 1,4 procent av årslönesumman. För enskilda myndigheter har dock premieändringarna varit mycket kraftiga och har inneburit besvärande kostnadsosäkerhet då beskedet om kostnadsförändringarna kom fem månader in på budgetåret. Sammanställningen visar att 65 procent av arbetsgivarna fick högre premier för sina anställda vid den nya preliminära premieberäkningen. I effekterna ovan ingår då också de indragna premierabatterna och de höjda riskpremierna för den ökade sjukfrånvaron. Kostnadsomfördelningen mellan myndigheterna kan förenklat beskrivas som en minskning av premierna för en tredjedel av myndigheterna med 15 procent av de anställda och kostnadsökningar för två tredjedelar av myndigheterna med 85 procent av de anställda. Den sammanlagda nettoeffekten av ändrade avtalsförsäkringspremier medförde en höjning med 866 miljoner kronor.

Tabell 2.5 Premieförändringar hos statliga arbetsgivare grupperade efter storleken på premieändringar 2003

Statliga arbetsgivare med pensionspremie	Tillfällig preliminär premie från januari 2003 Snitt- %	Ny preliminär årspremie 2003 med PA 03 och utan premierabatter Snitt- %	Ny preliminär månadspremie från maj 2003 Snitt- %
Sänkt årspremie > 5 %	24,5	17,0	13,2
Sänkt årspremie 2-5 %	19,0	15,2	13,3
Sänkt årspremie < 2 %	14,3	13,6	13,3
Snitt sänkt premie	16,8	14,4	13,3
Höjd årspremie < 2 %	10,3	11,6	12,2
Höjd årspremie 2-5 %	9,1	12,5	14,2
Höjd årspremie > 5 %	8,0	14,2	17,3
Snitt höjd premie	9,8	12,0	13,1
Totalt med ny premie	10,9	12,4	13,1

Sammanställningen ovan visar att de arbetsgivare som tidigare hade högst premier fick kraftigt sänkta premier medan de som tidigare hade lägst premier fick kraftiga höjningar. De ekonomiska effekterna av den ändrade preliminära premien för 2003 framgår också av ovanstående sammanställning. Förändringar som aviserades i maj månad och som skall betalas under årets resterande åtta månaderna uppgår för de 80 myndigheter som fått sänkta premier i genomsnitt till 3,6 procentenheter sänkt premiekostnad. De 150 myndigheter som fick höjda premier drabbades av en höjd premiekostnad på i genomsnitt 3,4 procentenheter.

För enskilda myndigheter har effekterna varit ännu mer dramatisk. I nedanstående tabell redovisas de ändrade premierna för ett antal myndigheter.

Tabell 2.6 Premieförändringar hos vissa statliga arbetsgivare från och med maj 2003

Myndighet	Antal anställda	Tillfällig preliminär premie 2003 (jan–april) %	Ändring av premie från maj 2003 %-enheter	Ändrad årspremie Mnkr
Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund	4	51,4	-48,8	-0,5
Arbetsdomstolen	28	32,2	-19,5	-1
Ekobrottsmyndigheten	205	29,5	-14,8	-8
Riksåklagaren	1 029	22,5	-9,6	-25
Riksdagens Revisorer	38	24,3	-9,1	-0,7
Domstolsväsendet	5 066	21,7	-6,8	-71
Malmö Högskola	1 113	12,3	0,3	0,6
Linköpings Universitet	3 972	12,1	1,9	12
Riksskatteverket (inkl SKM/KFM)	13 432	9,9	2,3	54
Vägverket	7 141	10,3	2,5	38
Rikspolisstyrelsen (inkl Polismyndigheterna)	23 407	8,5	2,8	125
Banverket	6 507	7,3	3,9	55
Arbetsmarknadsstyrelsen (inkl länsmyndigheter)	10 142	8,9	4,7	76
Försvarsmakten	21 126	12,4	5,3	266
Kriminalvårdsverket	7 545	4,7	7,1	91
Statens Jordbruksverk	1 585	8,3	8,8	20
Premiepensionsmyndigheten	185	7,5	9,4	3

2.2.3 Faktorer som påverkar premieberäkningen

Sparpremien, som finansierar den förmånsbestämda ålderspensionen, beräknas individuellt utifrån försäkringstekniska grunder. Den är den största av de premier som betalas för avtalsförsäkringarna. Den uppgår preliminärt för 2003 till i snitt 8,1 procent av bruttolönesumman inklusive särskild löneskatt. Övriga avtalsförsäkringspremier, så kallade kollektiva premier (riskpremie, ÖB-premie, TA-premie, TGL-premie och PSA-premie), uppgår preliminärt för 2003 till i snitt 4,3 procent inklusive särskild löneskatt av bruttolönesumman och beräknas efter en fast procentsats av pensions-

underlaget eller bruttolönesumman eller med fast belopp per anställd. Utöver dessa premier betalar arbetsgivarna även premier med 2,3 procent exklusive särskild löneskatt av bruttolönesumman för den avgiftsbestämda individuella ålderspensionen enligt PA 03 och premier med 1,7 respektive 1,9 procent exklusive särskild löneskatt till Kåpan, vilka ligger utanför försäkringsmodellen. I den fortsatta framställningen behandlas enbart sparpremien, eftersom det enbart är den förmånsbestämda pensionspremien som vållar problem med kostnadsosäkerhet.

Sparpremien baseras på pensionsunderlaget för en arbetstagare. I avtalet definieras pensionsunderlaget som medeltalet av den pensionsgrundande lönen för de fem kalenderåren närmast före avgångsåret. Den pensionsgrundande lönen räknas om till nivån för det sista året före beräkningstillfället med hjälp av prisbasbeloppet. Enligt pensionsavtalen garanteras arbetstagaren en förmån vars storlek bestäms av avtalen. Arbetsgivaren skall i princip betala in tillräckligt stora premier för att täcka den framtida utbetalningen av förmånen. Premiernas storlek påverkas framför allt av arbetstagarens lön, ålder, pensionsålder och de försäkringstekniska riktlinjerna. De försäkringstekniska riktlinjerna rör framför allt antaganden om dödlighet, grundränta, omkostnader, tjänstetid och konsolidering samt fördelning av överskott i försäkringsrörelsen. Riktlinjerna följer allmänna försäkringstekniska antaganden och Finansinspektionens föreskrifter i tillämpliga delar för försäkringsrörelser med likartad verksamhet. Premiieberäkningen sker könsneutralt, det vill säga samma dödlighetsantagande tillämpas för såväl män som kvinnor.

Arbetstagaren tjänar in pensionsrätt från 28 års ålder och för full pension krävs en tjänstetid på minst 30 år. Värde av den intjänade pensionsrätten beror på arbetstagarens lön. Exempel på premiekostnadens känslighet för ålder och lön framgår av nedanstående tabell. Av tabellen framgår också skillnaden i premier mellan det nya pensionsavtalet PA 03 och det gamla PA-91. För att premierna skall vara i huvudsak jämförbara har premiekostnaden för individuell ålderspensionen (IÅP) lagts till sparpremien enligt PA 03. I båda exemplen har förutsatts en löneutveckling med 4 procent per år.

Tabell 2.7 Premiekostnad 2003 i kr enligt PA-91 och PA 03 för anställda med olika ålder och lön, vid en antagen löneutveckling med 4 procent per år

Ålder	Lön 24 000 kr/mån* (under taket)			Lön 30 000 kr/mån* (över taket)				
	Premie PA-91	Index	Premie PA 03 **	Index	Premie PA-91	Index	Premie PA 03 ***	Index
30	5 154	100	6 559	100	17 296	100	17 804	100
40	8 213	159	7 513	115	40 291	233	21 317	120
50	12 567	244	9 905	151	72 729	420	27 413	154
60	19 087	370	15 417	235	118 837	687	46 518	261
63	21 758	422	omfattas ej		136 764	791	omfattas ej	

* Premieberäkningarna har gjorts med en antagen löneutveckling med 4 % per år.

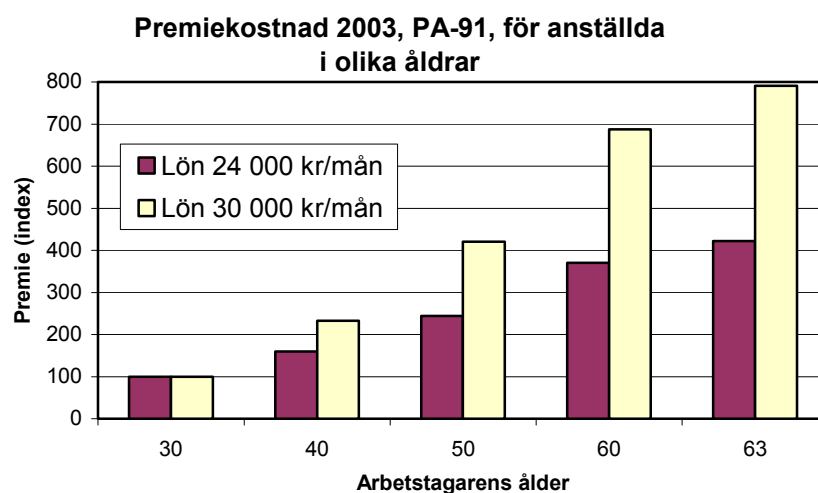
** Premie inkl avgiftsbestämd IÅP med 2,3 % eller 6 559 kr oavsett ålder.

*** Premie inkl avgiftsbestämd IÅP med 2,3 % eller 8 199 kr oavsett ålder.

Beräkningarna har gjorts för premieåret 2003. För PA 03 påverkas beräkningen av övergångsbestämmelserna med ett intjänande per den 31 december 2002 med en avtrappning, som innebär att den förmånsgrundande pensionens storlek beror på födelseår. Detta kommer att medföra vissa ytterligare sänkta premier när premieberäkningen görs för kommande år då en anställd med viss ålder har ett senare födelseår än i dag. Av tabellen framgår att premiekostnaderna ökar för äldre arbetstagare. Det framgår också att den anställdes ålder och löneutveckling påverkar premien enligt PA-91 i väsentligt högre utsträckning om årslönen delvis ligger över taket på 7,5 förhöjda prisbasbelopp (30 000 kr/månad). Det nya pensionsavtalet PA 03 har däremot premiekostnader som är mindre känsliga för den anställdes ålder och lönenivå. Premiekostnaden är väsentligt högre för alla ålderskategorier, enligt både det gamla och det nya pensionsavtalet, om årslönen delvis ligger över taket på 7,5 förhöjda prisbasbelopp respektive 7,5 inkomstbasbelopp. Detta beror på att tjänstepensionen då är högre eftersom dessa lönedelar inte ger rätt till allmän pension. Premien för en 40-åring är enligt PA-91 59 procent högre än för en 30-åring om lönen ligger under taket (24 000 kr/månad). Enligt PA 03 är motsvarande premie enbart 15 procent högre. Om årslönen ligger delvis över detta tak (30 000 kr/månad) är 40-åringens premiekostnad enligt PA-91

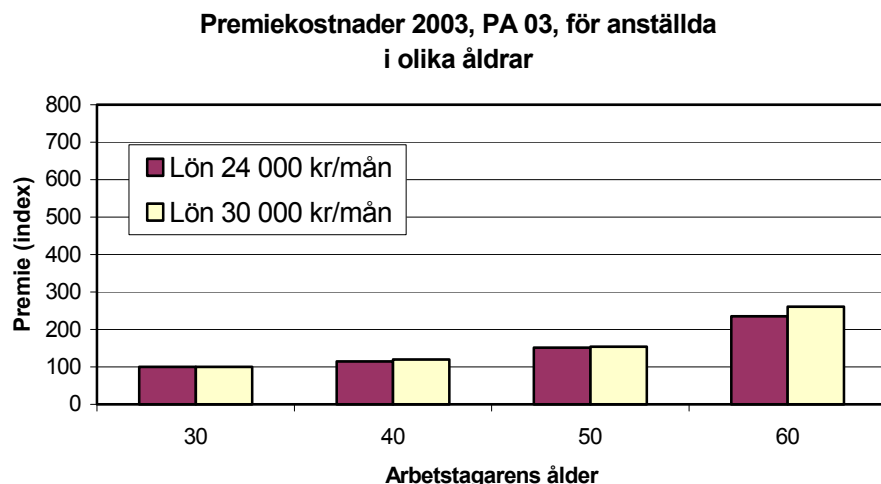
133 procent högre än för en 30-åring. Enligt PA 03 är motsvarande premie enbart 20 procent högre. Av jämförelsen framgår att premiekostnaden enligt PA 03 blir väsentligt mindre känslig för den anställdes ålder och löneutveckling än premien enligt PA-91. Förhållandet framgår tydligt när vi för in index från ovanstående tabell i nedanstående diagram.

Diagram 2.1 Premiekostnad 2003 enligt PA-91 för anställda i olika ålder och lön, vid en antagen löneutveckling med 4 procent per år



Ovanstående diagram visar att premiekostnaderna enligt PA-91 ökar ju äldre en arbetstagare är. De ökade premierna beror på att lönen har beräknats öka med 4 procent per år och att PA-91-avtalets regler om livränta innebär att hela premieökningen för den årliga löneökningen tas ut som en engångspremie. Om årslönen överstiger taket 7,5 förhöjda prisbasbelopp påverkas premien för den del av lönen som överstiger taket mycket kraftigt för äldre arbetstagare.

Diagram 2.2 Premiekostnad 2003 enligt PA 03 för anställda i olika ålder och lön, vid en antagen löneutveckling med 4 procent per år



Premiekostnaderna i det nya pensionsavtalet PA 03 är betydligt stabilare och påverkas i mindre utsträckning av arbetstagarens ålder. De ökade premierna beror på att lönen har beräknats öka med 4 procent per år och att PA 03-avtalets regler om fribrev innebär att premieökningen för den årliga löneökningen slås ut över alla år fram till pensionsavgång.

2.2.4 Förbättringar i nuvarande system

Vi har i tidigare avsnitt konstaterat att en av orsakerna till kostnadsosäkerheten i nuvarande system med preliminära och slutliga premier är att den preliminära premieberäkningen sker på anställningsuppgifter som är upp till två år gamla i förhållande till premieåret. I dagens system sker överföringen av uppgifterna en gång per år i början av året före premieåret. Ett sätt att förbättra aktualiteten av uppgifter vore att införa ett ytterligare inrapporteringstillfälle för anställnings- och löneuppgifter. Detta skulle lämpligen ske per den 30 september för att kunna ligga till grund för beräkningen av de preliminära premierna i oktober till november månad året före premieåret. Ytterligare nio månaders förändringar i anställnings- och löneuppgifter skulle då komma att beaktas redan vid beräk-

ningen av de preliminära premierna. Om den årliga lönerevisionen är klar och inlagd i löneuppgifterna per den 30 september kommer sådana löneuppgifter med i beräkningsunderlaget redan för de preliminära premierna. Härigenom skulle den preliminära premien i väsentligt högre grad överensstämma med den slutliga premien än vad som är fallet i dag. Även prognoser över premier och pensionskulder skulle kunna beräknas på aktuella uppgifter, vilket skulle medföra att dessa skulle bli säkrare. Variationer i premier mellan åren skulle kunna förväntas minska eftersom beräkningarna baseras på aktuella uppgifter.

En ytterligare förbättringsåtgärd skulle vara att tidigarelägga den slutliga premieberäkningen till slutet av februari månad året efter premieåret. Härigenom skulle arbetsgivarna redan i februari månad efter premieåret få besked om eventuella differenser mellan preliminära och slutlig premier. Det skulle ge arbetsgivarna bättre planeringsförutsättningar även om det optimala är att kostnaden för premieåret är känd före ingången av ett nytt budgeteringsår. Det kan befaras att detta dock skulle leda till att antalet fall där en slutlig premie måste ändras, eftersom den fastställts på grundval av felaktigt inrapporterade anställningsuppgifter, kommer att öka. Den nuvarande tidpunkten för beslut av de slutliga premierna är satt för att SPV på grundval av de först efter årets utgång inrapporterade anställningsuppgifterna skall ha möjlighet att beräkna premierna. En inrapportering i oktober av uppgifterna för tiden till och med september bör kunna bidra till att detta arbete går snabbare.

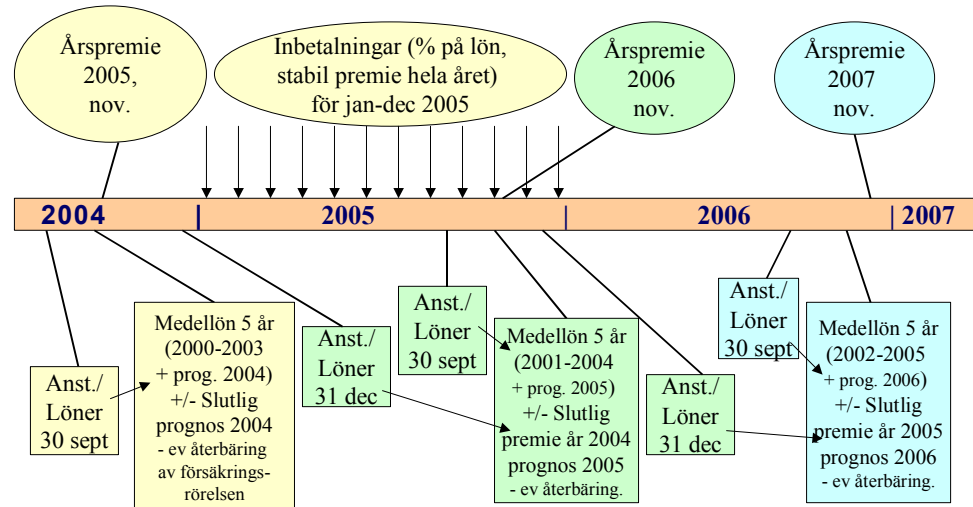
Vi har kunnat konstatera att det nya pensionsavtalet PA 03 medför väsentligt stabilare premier. Detta medför i sig att problemet med stora differenser mellan i första hand preliminär och slutlig premie kan förväntas minska. Kostnadsosäkerheten vid den nuvarande prognosberäkningen i november månad för premieåret kan också förväntas minska. Även vid ett beaktande av dessa faktorer samt ett införande av ovan nämnda förbättringsförslag kommer kostnadsosäkerheten med avvikelser mellan preliminära och slutliga premier emellertid att kvarstå. Vår uppfattning är därför att enbart införa förbättringsåtgärder i nuvarande system inte är tillräckligt för att lösa de problem som finns.

2.2.5 Årsvis totalpremie

Som ett alternativ till nuvarande system har vi övervägt ett förslag till premiefastställelse genom en årsvis totalpremie. För att varje arbetsgivare skall kunna ta sitt fulla kostnadsansvar och då premierna är beroende av anställningshändelser under hela året är det inte möjligt, vid förutsättningen att överföringar av uppgifter sker årligen, att komma ifrån en slutlig avstämning av premierna efter premieårets utgång. Om anställnings- och löneuppgifter hämtas in nio månader senare än i dag bedömer vi dock att uppemot 9/12 av felkällan elimineras. Det slutavstämningsbelopp som ändå kvarstår, motsvarande tre av 60 månaders lönebeslut och därutöver anställningsförändringar under premieåret, skulle enligt denna modell kunna hanteras genom ett justeringsbelopp som vägs in vid beräkningen av de två kommande årens premieprocent. Härigenom skulle arbetsgivare anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna få en totalt ekonomiskt förutsägbar premie. Detta beräkningssystem skulle också vara mycket enkel att administrera för myndigheterna, eftersom de får besked om sin premieprocent på hösten året före premieåret och att denna gäller under hela året på samma sätt som de lagstadgade arbetsgivaravgifterna.

Förslaget till ett system med en årsvis totalpremie kan sammanfattas enligt figur 2.2.

Figur 2.2 System med en årlig totalpremie



Enligt figuren skall premier beräknas för år 2005. Premien för 2005 beräknas på uppgifter som SPV mottager till och med september 2004 från arbetsgivarna. Medellönen för åren 2000–2004 utgör grund för premierberäkningen. En prognos görs för sista kvartalet 2004 baserad på septemberuppgifterna. Vid fastställande av en årspremie fattar NSA beslut om eventuella premierabatter utifrån försäkringsrörelsens aktuella konsolidering m.m. Under 2005 betalar arbetsgivarna månatligen in den totala premien. Under 2005 mottager SPV anställningsuppgifter för anställda dels per den 31 december 2004 som utgör grund för dels slutlig avstämning av 2004 års premier och dels en prognos för 2005. En eventuell mellanskillnad mot den inbetalda årspremien för 2005 läggs in som ett justeringsbelopp vid beräkningen av premien för 2006. Premien för 2006 beräknas på uppgifter som SPV mottager till och med september 2005 från arbetsgivarna. Uppgifter för oktober–december 2005 mottager SPV i början av 2006, varefter SPV kan räkna ut den faktiska premien för 2005. En eventuell mellanskillnad mot den inbetalda premien för 2005 läggs in som ett slutligt justeringsbelopp vid beräkningen av den årliga totalpremien för 2007.

En lösning på problemet med oförutsägbarheten vore att införa det ovan redovisade systemet för premieberäkning med en årsvis totalpremie uttryckt som ett procenttal av bruttolönen. Detta kan liknas vid det tidigare generella lönekostnadspåslaget med den skillnaden att den fasta årspremien fastställs för respektive myndighet. Systemet skulle därför, som i nuvarande försäkringsmodell, vara anpassat efter det delegerade arbetsgivaransvaret så att varje arbetsgivare också fortsatt får ta fullt ekonomiskt kostnadsansvar för de pensionsåtaganden som dennes anställnings- och lönebeslut medför. Ett system med en årsvis totalpremie skulle bygga på att premieberäkningen sker på aktuella anställningsuppgifter än vad som görs i dag och vara beräknad specifikt för varje arbetsgivare inom den statliga sektorn. Premieprocenten skulle därefter tillämpas oförändrat under hela året. Den separata slutavräkningen enligt nuvarande system skulle slopas och ersättas med ett justeringsbelopp som läggs in i kommande års premie.

I nuvarande system och med nuvarande överföring av anställningsuppgifter hämtas anställnings- och löneuppgifterna till den preliminära avgiftsberäkningen från utgången av andra året före premieåret. Med nya överföringskrav skulle anställnings- och löneuppgifter kunna tas in till SPV förslagsvis per den 30 september året före premieåret. Underlaget skulle därmed vara nio månader färskare än i nuvarande modell med enbart årsuppgifter. Dessa september-uppgifter torde dessutom i normalfallet innehålla korrekta och avtalsjusterade löner till nivån för året före premieåret. Sparpremien beräknas utifrån ett genomsnitt av lönerna för de fem år som föregår året. Året före premieåret är alltså det sista året som skall ligga till grund för sparpremien för premieåret. Med detta alternativa system kommer eventuella ändringar av anställningsuppgifter för sista kvartalet året före premieåret dock inte med. Inte heller personalförändringar under premieåret kommer att kunna beaktas vid fastställelse av den definitiva årspremien som alltså grundas på uppgifter per den 30 september året före premieåret. Om årspremien, som hittills, uttrycks i en procentsats i förhållande till bruttolönesumman kommer dock de inbetalda premierna med automatik att justeras efter de faktiska personal- och löneförändringar som inträffar under året. Justeringen blir dock begränsad till den genomsnittliga premien i förhållande till de förändringar i de faktiska bruttolönesummorna som månadsvis under premieåret ligger till grund för betalning av avtalsförsäkringspremier. En arbetsgivare som under sista kvartalet före och under hela premieåret nyanställer

äldre högavlönade personer eller under sista kvartalet före premieåret kraftigt höjer befintliga löner för främst äldre högavlönade kommer då att betala för låga premier. Den arbetsgivare som i stället har personalavgångar bland äldre högavlönade och nyrekryterar unga medarbetare med lägre lön eller som genomgående tillämpar lönehöjningar som ligger inom ramen för prognoserna kommer att betala "rätt" eller för höga premier.

Eventuell skillnad mellan erlagd premie och "rätt" slutlig premie korrigeras genom ett justeringsbelopp. Justeringsbeloppet, som räknas fram och vägs in i med den nya premien för år 2, beaktar de faktiska premiekostnaderna även för förändrade anställningsuppgifter från september månad året före premieåret till september månad under premieår 1. Det slutliga justeringsbeloppet för förändrade anställningsuppgifter från september månad premieår 1 till december månad premieår 1 räknas fram och vägs in i premien för år 3.

Vi har övervägt fördelar och nackdelar med detta system.

Fördelarna är att

- med samma premieprocent hela premieåret uppnås total ekonomisk förutsägbarhet av utgifter för avtalsförsäkringspremierna för arbetsgivarna.
- premiekostnaderna som inte slutligt kan beräknas förrän efter de faktiska anställnings- och lönehändelserna har inträffat och i vissa fall inte förrän kalenderårsuppgifter är rapporterade, kommer inte att medföra retroaktiva betalningskrav. Premiekostnaden vägs i stället in i kommande års premier som ett justeringsbelopp.
- justeringsbeloppet väntas bli väsentligt mindre än nuvarande differenser som uppstår vid slutlig premieberäkning, eftersom den definitiva årspremien baseras på uppgifter som är nio månader aktuella än i nuvarande system.
- variationer i premien mellan åren kan väntas minska jämfört med nuvarande system eftersom beräkningarna baseras på aktuella uppgifter än i dagens system.
- systemet innebär ett minimum av administrativ hantering.
- systemet modellen är enkel för arbetsgivarna att hantera parallellt med hanteringen av skatter och arbetsgivaravgifter, som också beräknas och betalas månadsvis på samma löneunderlag.

Nackdelarna är att

- systemet med en årsvis totalpremie kräver – liksom nuvarande system – en slutlig justering av premier eftersom de faktiska anställnings- och lönehändelserna skall beaktas i slutligt fastställda premier.
- justeringsbeloppet, som med detta system vägs in i kommande års premieprocent, innebär att en korrekt kostnadsmässig redovisning inte uppnås under premieåret utan till viss del kvarstår för personalförändringar under premieårets sista kvartal.
- redovisningsmässigt krävs det hos SPV en treårig kundreskontra för samtliga arbetsgivares inbetalda premieavgifter (år 1 görs 12 månadsinbetalningar efter definitiv premieprocent för premieåret, år 2 görs inbetalning av preliminär avstämning och år 3 görs inbetalning av slutlig avstämning).
- för arbetsgivare som upphör måste en särskilt beräkning göras av slutliga premier. Dessa får betalas i en särskild ordning.
- oförutsägbarheten om hur premien kan variera mellan åren kvarstår delvis, eftersom effekterna av anställnings- eller lönebeslut på individnivå inte får slutligt genomslag i premieprocenten förrän andra året efter premieåret.

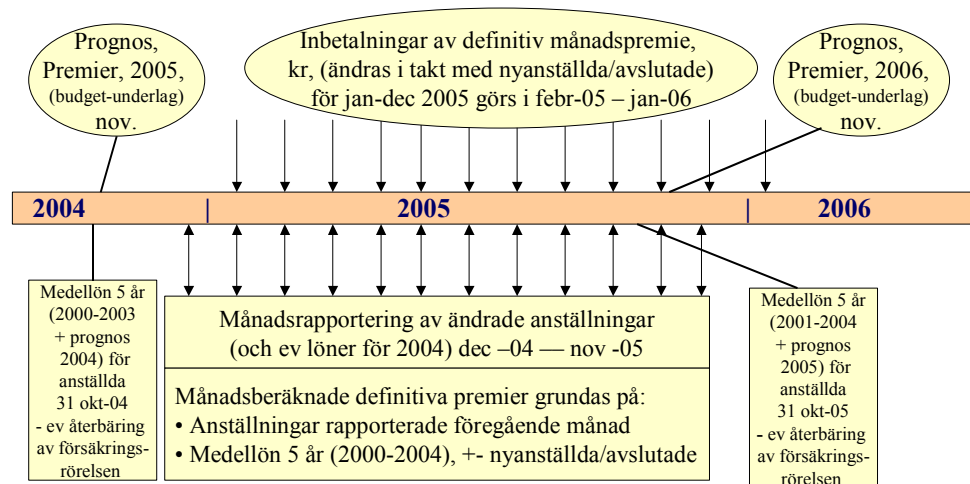
Vi har övervägt fördelarna och nackdelarna med detta system och kommit fram till att fördelarna ur arbetsgivarnas perspektiv är betydande. Nackdelen är dock att svårigheten att periodisera kostnaden för premierna i årsbokslutet delvis kvarstår, även om denna är reducerad till tre månaders – i stället för nuvarande tolv månaders – eftersläpning av underlagsuppgifter till prognosberäkningen. Vid ett eventuellt införande av kostnadsmässig avräkning av anslag ska dock anlagsbelastningen göras för det vid bokslutstidpunkten kända justeringsbeloppet från prognosavstämningen i november månad. Poängen med denna modell skulle i så fall delvis försvinna. Vi kan därför inte i första hand förorda detta system med en årsvis totalpremie.

2.2.6 Månatliga definitiva premier

Vi har vidare övervägt om premierna kan betalas som månatliga definitiva premier. SPV har i en skrivelse daterad den 28 maj 2003 redovisat sina överväganden för oss angående ett tänkt system med månatliga definitiva premier. Skrivelsen biläggs som bilaga 2 till

detta betänkande och har fått ligga till grund för våra överväganden i frågan. SPV:s förslag till månatliga definitiva premier kan sammanfattas enligt nedanstående figur 2.3.

Figur 2.3 System för månadsberäknade premier



Enligt figuren skall premier betalas för år 2005. I början av året mottager SPV uppgift om myndigheternas anställda samt vilken lön som premierna skall beräknas på. SPV beräknar premierna och fakturerar arbetsgivarna premierna månatligen. Varje månad skall arbetsgivarna rapportera om någon förändring i anställningsuppgifterna skett så att premierna måste beräknas på nytt. Inför 2006 lämnas en prognos till arbetsgivarna över premierna som bygger på rapporterade anställningsuppgifter till och med oktober 2005.

En förutsättning för detta system är enligt SPV:s förslag att arbetsgivarna i slutet av respektive månad lämnar SPV anställningsuppgifter i form av en avvikelserapportering. Nyttillkomna och avslutade anställningar samt sjukledigheter och andra avvikelser som har betydelse för premien måste rapporteras. Uppgift om ändringar som avser lön som är hänförlig till 2005 behöver inte lämnas för dem som varit anställda ett minst helt kalenderår av åren 2004–2004 eftersom premierna beräknas utifrån lönerna för de fem år som föregår premieåret. De löneuppgifter som SPV behöver för att

räkna ut premierna rapporteras således huvudsakligen i början av premieåret. Vid ändring av anställningsförhållanden som meddelas SPV i månadsrapporteringen räknar SPV om premierna. Beräkningen och faktureringen av premierna föreslår SPV skall ske under perioden den 20–25 varje månad. Betalningen av premierna kommer därmed att ske i månaden efter den månad premierna avser.

I november månad skall SPV lämna en prognos över nästa års premier till arbetsgivarna, som underlag för deras budgetarbete. Prognosen kommer att beräknas utifrån anställnings- och löneuppgifter som rapporterats till SPV till och med oktober månad året före premieåret. I prognosen lämnas uppgift om fastställda premierabatter och andra premiepåverkande faktorer.

Enligt SPV:s skrivelse pågår överläggningar hos SPV att även fakturera de avgiftsbestämda pensionsförmånerna, som ligger utanför försäkringsmodellen, på samma sätt som de förmånsbestämda delarna. I dag sker debiteringen för de förstnämnda avgifter genom att arbetsgivaren själv beräknar avgiften och betalar in denna genom ett OCR-underlag som SPV tillställer arbetsgivaren. SPV vill genom att fakturera arbetsgivarna både den avgiftsbestämda delen och den förmånsbestämda delen erhålla ett enhetligt system. En annan anledning till att SPV önskar fakturering av den avgiftsbestämda delen är att det enligt verket föreligger vissa brister i kvalitén på indata samt att arbetsgivarna inte alltid betalar in rätt belopp.

SPV:s tänkta system för beräkning av betalning av premier avser endast premier för förmåner avseende personer som omfattas av PA 03. SPV är av uppfattningen att det skulle bli alltför kostsamt att utveckla datasystemet även för premieberäkningen för förmåner avseende äldre pensionsavtal med hänsyn till den ringa grupp personer som omfattas av dessa. Systemet med preliminära och slutliga premier kommer därför enligt SPV:s förslag även fortsättningsvis att tillämpas för premier för förmåner avseende personer som omfattas av äldre pensionsavtal. Det innebär att det med SPV:s förslag under en övergångsperiod kommer att tillämpas två system för beräkning och betalning av premier.

Vi har övervägt fördelar och nackdelar med SPV:s tänkta system. Fördelarna är att

- premieberäkningen sker på föregående månads rapporterade anställningsuppgifter, vilket gör att beräkningen kan bli definitiv.

- arbetsgivaren slipper en slutavräkning med differenser mellan preliminära och slutliga premier, med överraskningar som skall pareras på kort tid.
- arbetsgivaren får omedelbart ta sitt fulla kostnadsansvar för anställningsbeslut
- förändrade löner under året före premieåret får genomslag i premien redan på den premie som debiteras för januari, vilket gör att sambandet mellan löne- och premieändringar blir tydligare.
- prognoser över premier och pensionsskulder kan göras på aktuellare uppgifter än vad som sker i dag vilket medför att de blir säkrare.
- matrikelföring och arbete med förmånsberäkning, fribrevsberäkning etc. kan uppdateras kontinuerligt. Arbetstagare kan ges aktuella värdebesked. Denna punkt rör visserligen inte finansieringen av avtalsförsäkringarna men är en positiv bieffekt i sammanhanget.
- vid en eventuell övergång till kostnadsmässig budget ger denna modell bättre och enklare möjlighet till korrekt periodisering av kostnader och redovisning mot anslag.

Nackdelarna är att

- arbetsgivarna skall månadsrapportera uppgifter som underlag för såväl avgifts- som förmånsbestämda pensionsförmåner, vilket innebär ett löneadministrativt merarbete för främst de mindre arbetsgivarna som inte har automatiserade rutiner i ett lönehän- teringssystem.
- SPV:s administration med månadsrapportering, kontroll och beräkning av premier samt fakturaframställning, betalningsbe- vakning och redovisning blir mer omfattande. Risken för fel- fakturering på grund av brister i underlaget eller bristande beräkningsrutiner kan innebära omräkningar och retroaktiva rättelser.
- retroaktiva premieberäkningar krävs vid alla löneavtal som inne- bär att retroaktiv lön skall gälla för någon månad under året före premieåret. Om ett löneavtal exempelvis blir klart i mars

månad med giltighetstid från oktober föregående år innebär det att premier måste beräknas retroaktivt för januari–mars.

- SPV:s förslag att avseende de avgiftsbestämda förmånerna ta över avgiftsberäkningen och att skicka månadsfaktura till arbetsgivarna med betalning en månad efter premiemånaden bedömer vi som administrativt krångligt. Det ger dessutom risk för en fördröjd betalningstidpunkt under månaden. Det innebär i så fall också en viss fördröjd placering av de anställdas individuellt valda pensionspremier hos de valda försäkringsgivarna.
- Det kommer under en övergångsperiod att tillämpas två olika modeller för premiefastställelsen då SPV:s förslag avseende månadsrapportering inte omfattar arbetstagare födda 1942 eller tidigare. Detta innebär att dubbla aviserings- och premieberäkningssystem, ett för preliminära och slutliga premier och ett för månatliga premier, kommer att tillämpas för de förmånsbestämda pensionspremierna i huvudsak till och med 2007. Dubbla system medför ett administrativt merarbete för såväl arbetsgivarnas rapportering och premiebetalning som SPV:s premieberäkning.

Vi har övervägt för- och nackdelarna med SPV:s förslag och har funnit att fördelarna är påtagliga. Förslaget minskar kortsiktigheten och ger bättre och enklare möjlighet till periodisering av premiekostnaderna, vilket blir än viktigare vid eventuellt kommande övergång till kostnadsmässig budget. SPV:s förslag innehåller emellertid moment som vi anser ger ett onödigt administrativt merarbete. Vi anser att ändringar behöver göras, dels för att förenkla hanteringen av premierna och dels för att minimera såväl arbetsgivarnas som SPV:s administrationskostnader för en ny försäkringsmodell. Vi föreslår ändringar i SPV:s förslag enligt nedanstående.

- I första hand bör ett system med månatliga definitiva premier omfatta premier för förmåner för personer som omfattas av PA 03 såväl som för de äldre avtalen. Enligt övergångsbestämmelser gäller PA-91 för personer med 65 års pensionsålder födda 1942 eller tidigare och för personer med 60 års pensionsålder födda 1947 eller tidigare. PA-91 gäller även för officerare födda 1943–1947. PA-74 gäller fortfarande för officerare som avgår med så kallad särskild pension och officerare på reservstat. Premier kommer således att erläggas för förmåner enligt PA-91

och PA-74 till och med 2007. Denna grupp uppgår till cirka 20 000 personer. Därtill finns för närvarande en grupp om cirka 7 000 arbetstagare som inte gått över på PA 03 utan som fortfarande är anslutna till PA-91³ samt personer som på grund av hälsoskäl inte anslutits till PA 03. Totalt uppskattas de personer som för närvarande fortfarande omfattas av PA-91 till cirka 30 000 personer. Antalet kommer dock att sjunka successivt. Ur hanteringssynpunkt för såväl arbetsgivarna som SPV är det en fördel med att ett enhetligt system tillämpas för samtliga avtal. Samtidigt måste kostnader för utveckling och drift av ett nytt system för de äldre pensionsavtalen vägas mot nyttan av i princip enbart tre års användning, om systemet tillämpas från 2005, fram till år 2007. SPV är, som vi beskrivit, av uppfattningen att det skulle medföra alltför stora kostnader att genomföra systemändringar för att kunna beräkna premier för förmåner enligt PA-91 och PA-74. Dessa kostnader har av verket inte bedömts vara rimliga med beaktande av den relativt begränsade krets som skulle omfattas. Två parallella system kommer under en övergångsperiod att medföra ett administrativt merarbete för såväl arbetsgivarnas rapportering och premiebetalning som SPV:s premieberäkning. Med hänsyn till det administrativa merarbete som förorsakas såväl arbetsgivarna som SPV och NSA bör två parallella system i möjligast mån undvikas. Då SPV inte preciserat kostnaderna kan vi inte bedöma dessa, i relation till nyttan av ett enhetligt premieberäkningssystem. Det finns därför anledning att i den fortsatta beredningen se över vilka merkostnader det skulle innebära att ha månatliga premieberäkningar även för förmåner för personer som omfattas av de äldre avtalen.

- Premieaviseringen bör byggas upp efter en modell med största möjliga inslag av elektronisk hantering via internet för att dels göra besparingar i en kostsam hantering av manuella fakturor och dels för att säkerställa att OCR-koder etc. används rätt så att premiekostnaderna automatiskt kan redovisas korrekt mot rätt försäkringsrörelse och premieslag. För att konsekvenserna av arbetsgivarens beslut i anställningsfrågor skall bli tydligt för denne krävs att premierna specificeras individuellt i aviseringen dels vid nyuppläggnen och dels därefter i samband med

³ Dessa personer finns inom de bolag som bildades i samband med bolagiseringen av SJ. Huruvida dessa personer kommer att anslutas till PA 03 eller inte återstår att se.

avvikelser från föregående månad. Med det senare avses exempelvis avslutade anställningar, långtidssjukskrivningar och ändrade premierabatter. Vad gäller datum för avisering och datum för betalningen av premierna anser vi att detta inte behöver regleras i premieförordningen. SPV har enligt premieförordningen rätt att meddela föreskrifter om tillämpningen av förordningen, i vilken villkor för betalning bör regleras i stället.

- Avseende de avgiftsbestämda premierna – individuell ålderspension (IÅP) och kompletterande ålderspension (Kåpan), som visserligen ligger utanför försäkringsmodellen, bör arbetsgivarna även i fortsättningen ansvara för beräkningen av den premiekostnad som månatligt skall betalas till SPV utifrån en fastställd premieprocent på samma sätt som arbetsgivarna beräknar de lagstadgade arbetsgivaravgifterna på utbetald lön. Ett annat skäl för att arbetsgivarna själva bör beräkna de avgiftsbestämda premierna är att arbetsgivarna själva ansvarar för att redovisa den särskilda löneskatten för dessa premier. Dessutom torde SPV:s administrationskostnader bli väsentligt högre om man utöver att redovisa de inbetalda premierna också skall beräkna premierna och månadsfakturera dessa. Redovisningen av löneunderlaget för premier för IÅP och Kåpan samt inbetalningen av de totala premieavgifterna bör enligt vår uppfattning göras som hittills genom att SPV inför premieåret meddelar arbetsgivarna till vilket konto och med vilken OCR-kod som betalningen skall göras.

Ett finansieringssystem med månatliga beräkningar förutsätter att SPV finner en rutin för att hinna göra premieberäkningarna så att dessa kan aviseras månaden efter den månad premierna avser. Detta gäller främst för beräkningen i januari månad när SPV erhåller uppgifter om lön för föregående år. Dessa uppgifter ligger till grund för premieberäkningen resterande del av året. Erfarenheten har visat att den månatliga beräkningen och betalningen av den avgiftsbestämda individuella delen i PA 03 inte har fungerat helt tillfredsställande. Detta har enligt uppgift bland annat berott på brister i det underlag som SPV mottagit från arbetsgivarna. SPV behöver vid månatliga beräkningar av premier med månatliga överföringar av anställningsuppgifter hitta en metod för att effektivisera hanteringen av premieberäkningen så att modellen inte belastas med eftersläpningar i administrationen. Ett alternativ till att premierna beräknas månatli-

gen är att detta sker kvartalsvis, vilket skulle minska administrationen – i förhållande till månatliga beräkningar – för såväl SPV som för arbetsgivarna. Med ett sådant system skulle premierna emellertid fastställas upp till tre månader i efterhand. För att säkerställa ett system med löpande beräkningar av premier och med överföringar av anställningsuppgifter kan det vara motiverat att inledningsvis under någon form av inkörningsperiod beräkna premier kvartalsvis.

Vid beräkning och betalning av premierna månatligen förutsätts att NSA inför ett nytt premieår, förslagsvis senast den 30 november, meddelar arbetsgivarna vad som gäller för kommande års avtalsförsäkringar, såsom villkor, premieprocentsatser eller fast månadsbelopp samt eventuella premierabatter. På basis av rapporterade anställningsuppgifter för förslagsvis oktober månad året före premieåret skall SPV meddela varje arbetsgivare en total premiekostnadsprognos för det kommande årets premiekostnader som underlag för myndigheternas internbudgetar.

Som ett stöd för myndigheternas bedömning av vilka nya premiekostnader som kan väntas efter tänkta anställningsbeslut måste SPV:s informations- och servicetjänster byggas ut. Exempelvis bör det på SPV:s hemsida finnas tjänster för premieberäkningar som snabbt och lätt kan ge arbetsgivarna besked om vilka premier som kommer att gälla för specificerade tänkta anställnings- och löneuppgifter. Vi har lämnat förslag i detta avseende i kapitel 8 Administration och redovisning av försäkringsmodellen.

Ett nytt system med definitiva månatliga premier bedöms i stor utsträckning komma att eliminera de nuvarande problemen med kostnadsosäkerhet för arbetsgivarna, även om premierna ändras i takt med arbetsgivarens beslut om ändringar av anställningar och eventuellt retroaktiva lönebeslut som gäller året före premieåret. Ett system med premier som månatligen beräknas definitivt bedöms även medföra stabilare premier för arbetsgivarna. Med anledning av ovanstående överväganden förordar vi att en ny system för finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna införs i enlighet med det principförslag, SPV:s tänkta modell med vissa justeringar, som presenterats ovan.

Det nya systemet bör införas senast från och med den 1 januari 2005. Övergångsvis måste även tidigare års slutavstämning ske enligt nuvarande modell i april–maj månad 2005. Detta medför att myndigheterna under 2005 kommer att betala månatliga definitiva

premier samt en eventuell reglering mellan slutliga premier och preliminära för 2004 i maj 2005.

2.3 Jämförelse med andra pensionssystem

Avtalsförsäkringarna för privatanställda tjänstemän hanteras av livförsäkringsbolaget Alecta. Bolaget svarar för avtalsförsäkringar för 630 000 anställda privattjänstemän inom 27 000 företag. Premierna fastställs för ett år i taget och tas ut som en definitiv premie för varje hel kalendermånad. Någon efterjustering av premier görs aldrig så länge de rapporterade anställnings- och löneuppgifterna är korrekta. Vid eventuellt retroaktiva ändringar av löner förekommer däremot en motsvarande retroaktiv premiejustering. Alecta tillämpar en månadsfakturering som görs utifrån inrapporterade anställnings- och löneuppgifter. Arbetsgivarna har själva ansvaret för att rapportera in ändringsuppgifterna, som alltmera görs via webbaserade tjänsten "Anmälan Direkt". I genomsnitt får Alecta in 1–2 ändringsuppgifter per anställd och år. Arbetsgivarna har därmed ett ansvar för korrekt inrapportering av anställnings- och löneuppgifter medan Alecta ansvarar för premieberäkning och månadsfakturering. Dessutom är Alecta ett livförsäkringsbolag och har en egen faktisk kapitalförvaltning av pensionsmedlen i en livförsäkringsrörelse. Något problem med instabilitet eller kostnadsosäkerhet för den ekonomiska planeringen hos företagen har man enligt Alecta inte fått några signaler om. Alecta har målsättningen att inom högst 10 dagar registrera och beräkna premier. De flesta görs dock inom 2–3 dagar. Inte minst trycket från de anställda att snabbt få premierna för de avgiftsbestämda pensionsdelarna placerade liksom arbetsgivarens krav på korrekt kostnadsredovisning har bidragit till en inom Alecta snabb och obyråkratisk hantering. Alecta har också enligt sin policy ett medvetet fokus på kundnytta och kostnadsmedvetande.

KPA-koncernen är marknadsledande inom den kommunala sektorn och svarar för hanteringen av pensionsfrågor för merparten av de 210 000 anställda i kommuner och landsting. För de förmånsbestämda pensionerna har dock två tredjedelar av kommunerna egen skuldföring i balansräkningen för sina pensionsåtaganden. Pensionsskulden i dessa fall beräknas helt enligt gängse försäkringstekniska regler och är därför inte heller könsneutralt beräknade. För dessa gör KPA dock pensionsberäkningarna enligt det

kommunala pensionsavtalet PFA. Enligt PFA-avtalet ska den förmånsbestämda pensionen grundas på ett genomsnitt av de fem bästa inkomståren under den sjuårsperiod som ligger två år före pensioneringsåret. Jämförelser med det statliga området är därmed svåra att göra.

3 Ålderns påverkan på premierna

3.1 Förslag

Vi bedömer att de effekter som det nya pensionsavtalet PA 03 och en premieberäkning enligt fribrevstekniken för med sig är tillräckliga för att motverka de snedvridningar som PA-91-avtalet och en premieberäkning enligt livräntetekniken kunnat medföra. Vi har funnit att ett eventuellt införande av en premiemaximering skulle bli relativt kostsamt. Den utjämningspremie som skulle behöva tas ut på kollektivet uppgår till cirka 1,0 procent av pensionsunderlaget vid en premiemaximering på 150 procent av medelpremien. Ett införande skulle medföra en inte oväsentlig kostnadsomfördelning mellan arbetsgivare som är anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna. Med hänsyn härtill och utifrån utgångspunkten att varje myndighet skall ha det fulla kostnadsansvaret för sina anställda föreslår vi inte något införande av en mekanism för utjämning av premierna mellan anställda i olika åldrar.

3.2 Överväganden

Enligt direktiven skall vi behandla frågan om utjämning av premierna mellan olika åldrar och vilka konsekvenser sådana utjämningar skulle få. Vi skall belysa vilken inverkan på redovisningsfrågor och på fördelning av kostnader mellan olika myndigheter det skulle få om värdet av de premier som betalats för en arbetstagare och värdet av arbetstagarens pensionsfordran på staten inte utvecklas parallellt. Om vi finner att en sådan utjämning bör införas, skall vi lämna förslag på en eller flera mekanismer för detta.

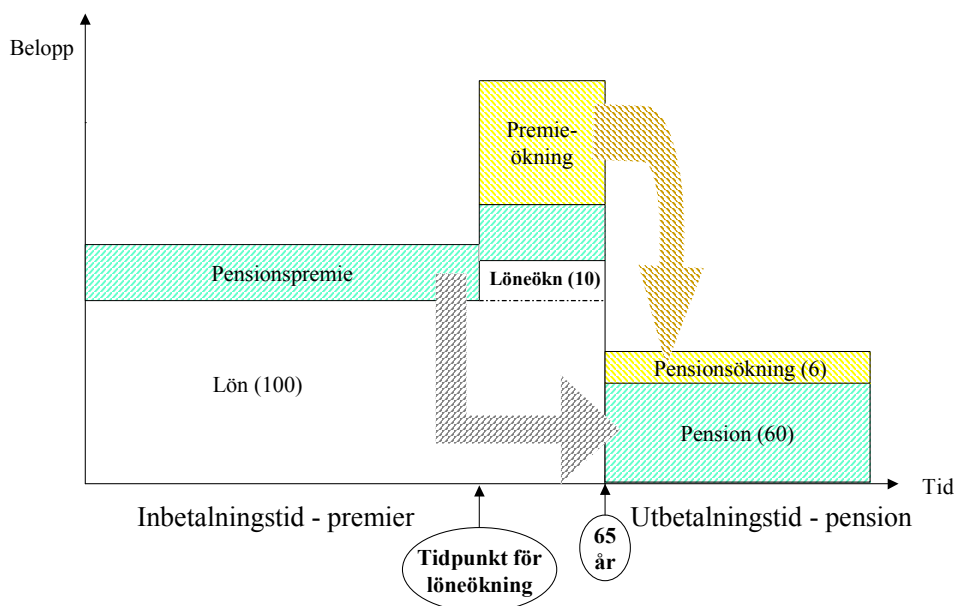
Frågan om utjämning av premier mellan olika åldrar har diskuterats av Riksdagens Revisorer i Rapport 2001/02:11. Revisorererna anser att den försäkringsmodell som tillämpas för det statliga tjänstepensionssystemet medför betydande problem. Framför allt anser

revisorerna att risken är stor att pensionssystemet leder till en diskriminering av äldre arbetskraft, i strid med de principer som bland annat ligger bakom arbetslinjen som statsmakterna uttalat sig för. Revisorerna konstaterar att det system med premiemaximering och en generell utjämningspremie, som tillämpas inom ITP-området, också skulle kunna tillämpas inom det statliga området. Genom att sätta ett tak på premiernas storlek skulle ålderns inverkan minska och premiernas stabilitet öka. Revisorerna förordar därför att ett premiemaximeringsystem införs för de statliga avtalspremierna. Den så kallade Seniorgruppen inom Näringsdepartementet har också uppmärksammat problemet med de höga avtalsförsäkringspremierna för främst äldre arbetskraft i sin rapport "Riv hindren för äldre i arbetslivet!". I rapporten föreslås bland annat att ett tak införs för premien i avtalsförsäkringarna på det statliga området genom en kollektiv utjämningsförsäkring liknande den som finns i ITP-planen.

3.2.1 Försäkringstekniskt beräknade premier

Värdet av den förmånsbestämda pensionen under förmånstagarens beräknade livstid skall försäkringstekniskt täckas med de sammanlagda premierna som betalas in fram till pensionstillfället. Försäkringstekniskt beräknade premier för en framtida förmånsbestämd pension kommer alltid att vara dyrare ju äldre arbetstagaren är och ju högre den framtida pension är som en premie ska täcka. Större löneökningar för arbetstagare som närmar sig pensionsåldern medför särskilt stora premieökningar, eftersom ett fåtal års premiebetalningar då ska finansiera en livsvarig ökad pensionsförmån. I nedanstående figur åskådliggörs principiellt hur en premieökning påverkas av en löneökning kort tid före pensioneringen.

Figur 3.1 Premieeffekter vid en löneökning kort tid före pensionering vid förmånsbestämd pension



Figuren visar principiellt hur en förmånsbestämd pension påverkas av en löneökning kort tid före pensionering. Premieökningen blir väldigt stor eftersom den betalas in under kort tid och skall finansiera en livsvarig pensionsökning.

Principiellt kan en premie alltid sägas vara en logisk och matematiskt korrekt konsekvens av de anställnings- och lönevillkor som beslutas för en arbetstagare och som utgör grunden för den förmånsbestämda livsvariga tjänstepensionen. Om pensionsavtalet i stället enbart hade så kallade avgiftsbestämda pensionsförmåner – vilket gäller generellt inom LO-kollektivet – skulle alltid premiekostnaden vara stabil medan däremot den utgående tjänstepensionen i så fall skulle variera och motsvara värdet av de sammanlagda inbetalda premierna uppräknade med eventuellt garanterad avkastning och övrig återbäring

3.2.2 Effekter av PA 03-avtalet

Exempel på premiekostnadens känslighet för ålder och lön framgår av nedanstående tabell. Även skillnaden i premier mellan det nya pensionsavtalet PA 03 och det gamla PA-91 framgår av tabellen. För att premierna för förmånerna enligt de olika avtalen skall vara i huvudsak jämförbara har premiekostnaden för den individuella ålderspensionen (IÅP) lagts till sparpremien enligt PA 03. I båda exemplen har förutsatts en löneutveckling med 4 procent per år.

Tabell 3.1 Premiekostnad 2003 i kr enligt PA-91 och PA 03 för anställda med olika ålder och lön, vid en antagen löneutveckling med 4 procent per år

Ålder	Lön 24 000 kr/mån* (under taket)				Lön 30 000 kr/mån* (över taket)			
	Premie PA-91	Index	Premie PA 03 **	Index	Premie PA-91	Index	Premie PA 03 ***	Index
30	5 154	100	6 559	100	17 296	100	17 804	100
40	8 213	159	7 513	115	40 291	233	21 317	120
50	12 567	244	9 905	151	72 729	420	27 413	154
60	19 087	370	15 417	235	118 837	687	46 518	261

* Premieberäkningarna har gjorts med en antagen löneutveckling med 4 procent per år.

** Premie inkl avgiftsbestämd IÅP med 2,3 procent eller 6 559 kr oavsett ålder.

*** Premie inkl avgiftsbestämd IÅP med 2,3 procent eller 8 199 kr oavsett ålder.

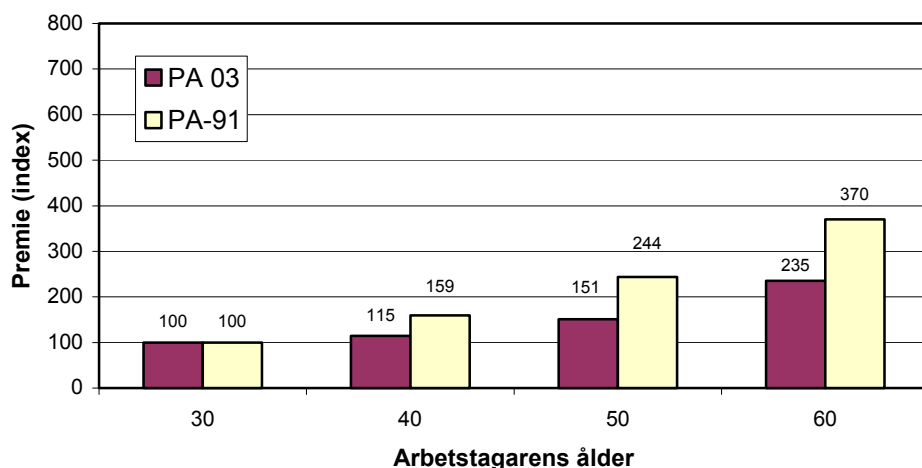
Beräkningarna har gjorts för premieåret 2003. Som vi beskrivit i kapitel 2 påverkas beräkningen för PA 03 av övergångsbestämmelserna med ett intjänande per den 31 december 2002 med en avtrappning, som innebär att den förmånsgrundande pensionens storlek beror på födelseår. Detta kommer att medföra vissa ytterligare sänkta premier när premieberäkningen görs för kommande år då en anställd med viss ålder har ett senare födelseår än i dag. När PA 03:s övergångsbestämmelser i detta avseende inte längre skall tillämpas och avtalet får sin slutliga effekt kommer således premierna enligt PA 03 att vara lägre än i tabellen ovan.

Tabellen visar vilken premiekostnad som skulle uppstå för en anställd i olika åldrar med en lön på 24 000 kr per månad respektive 30 000 kr per månad. Som angivits har beräkningarna gjorts utifrån förutsättningen att löneökningarna är 4 procent per år. Detta inne-

bär att premieökningen blir högre ju äldre den anställde är. Beräkningsmetoden i PA-91, som bygger på livräntetekniken, medför att premierna på grund av en löneökning stiger väsentligt mer för en äldre anställd än vad som blir fallet enligt det nya pensionsavtalet, PA 03, som bygger på en fribrevsteknik. Av jämförelsen i tabellen framgår att premiekostnaden enligt PA 03 blir väsentligt mindre känslig för den anställdes ålder och lön än premien enligt PA-91. Förhållandet framgår tydligt när vi för in index från exemplet i nedanstående diagram.

Diagram 3.1 Premiekostnad 2003 enligt PA-91 och PA 03 för anställda i olika åldrar och med lönen 24 000 kr/månad, vid en antagen löneutveckling med 4 procent per år

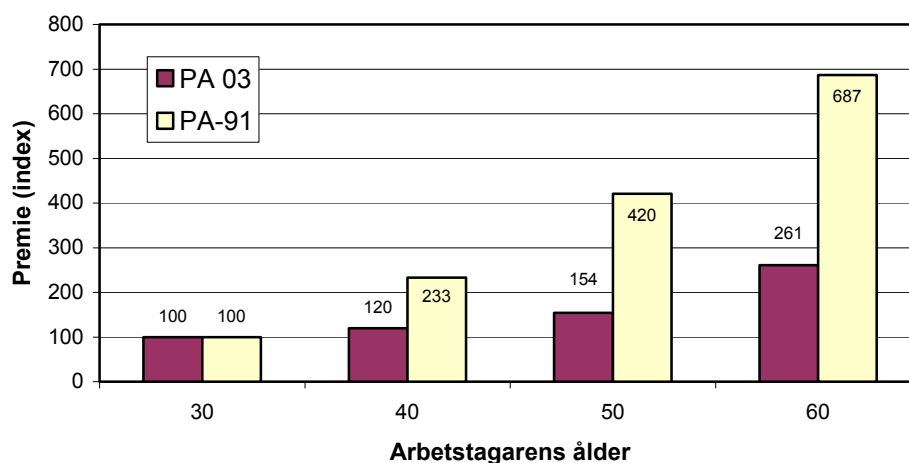
Premiekostnader 2003 i PA 03 och PA-91 för en anställd med en lön på 24 000 kr/mån



En jämförelse av premierna för de olika pensionsavtalen för en anställd med en årslön under taket 7,5 inkomstbasbelopp visar att ålderns inverkan på premierna blir lägre enligt PA 03 än PA-91. Skillnaden mellan premierna ökar ju äldre den anställde är. För en 60-årig anställd med en lön på 24 000 kr/mån var premien enligt PA-91 270 procent högre än för en 30-åring med samma lön. Motsvarande premie enligt PA 03 är enbart 135 procent högre för en 60-åring än för en 30-åring.

Diagram 3.2 Premiekostnad 2003 enligt PA-91 och PA 03 för anställda i olika åldrar och med lönen 30 000 kr/månad, vid en antagen löneutveckling med 4 procent per år

Premiekostnader 2003 i PA 03 och PA-91 för en anställd med en lön på 30 000 kr/mån



En jämförelse av premierna för de olika avtalen för en anställd med årslön som överstiger taket 7,5 inkomstbasbelopp visar att premiekostnaden enligt PA 03 blir väsentligt mindre känslig för den anställdes ålder än premien enligt PA-91. Exemplet ovan visar att de högsta sparpremierna, som har vållat de största problemen för arbetsgivarna och som har uppfattats som "diskriminerande" för äldre arbetskraft, kommer att reduceras betydligt. För en 60-årig anställd med en lön på 30 000 kr/mån var premien enligt PA-91 hela 587 procent högre än för en 30-åring med samma lön. Motsvarande premie enligt PA 03 är enbart 161 procent högre för en 60-åring än för en 30-åring.

Vi kan konstatera att övergången till det nya pensionsavtalet PA 03 innebär väsentligt lägre premiekostnader för äldre arbetstagare. Det beror på att det nya avtalet har ett inslag av avgiftsbestämda förmåner, där premien procentuellt är densamma oavsett ålder och storleken på förmånen varierar beroende av hur mycket som betalas in och på hur pengarna förräntas. En väsentligt ökad stabilitet i premienivån uppkommer också på grund av att premier-

na i PA 03 kan beräknas som löpande premier då pensionsavtalet innehåller en så kallad fribrevsteknik. Premien för en ökad pensionsrätt kan därigenom fördelas över åren fram till pensionsavgång. Det tidigare statliga pensionsavtalet PA-91 var utformat så att det gav en linjärt intjänad livränteförmån. Att livräntan är linjärt intjänad innebär att om en arbetstagare går i pension före den avtalade pensionsåldern på 65 år så reduceras livräntan i proportion till hur stor del av intjänandetiden som återstår till pensionsåldern. Livräntan utbetalas så länge förmånstagaren är i livet. Detta innebär att livräntan vid varje premiebetalning måste vara finansierad fullt ut och att betalningen inte kan slås ut framåt i tiden. Av detta skäl måste pensionerna enligt det gamla pensionsavtalet PA-91 finansieras med årliga engångspremier.

3.2.3 Löneökningens inverkan på premiekostnaden

Vi har låtit göra premieberäkningar för 2003 som visar löneökningens inverkan på kostnaden för en arbetsgivare vid olika löneökningar för en arbetstagare. I nedanstående exempel har alla arbetstagare haft en identisk lön (30 000 kr i månaden) och samma löneökningstakt (4 procent) under åren 1997–2001. I exemplet antar vi att arbetstagaren det sista året 2002 får en löneökning på antingen 1 000 kr i månaden, 2 000 kr i månaden eller 3 000 kr i månaden. Premiekostnaden enligt det äldre pensionsavtalet PA-91 redovisas i följande tabell.

Tabell 3.2 Premiekostnad 2003 i kr enligt PA-91 för anställda i olika åldrar och med lönen 30 000 kr/månad samt vid en antagen löneutveckling med 1 000, 2 000 och 3 000 kr/månad

Löneökning	Premiekostnad vid olika åldrar			
	30 år	40 år	50 år	60 år
1 000 kr/mån	17 101	39 206	70 366	114 641
2 000 kr/mån	18 076	44 632	82 184	135 619
3 000 kr/mån	19 050	50 058	94 001	156 596

Premiekostnaden enligt det nya pensionsavtalet PA 03 redovisas i följande tabell.

Tabell 3.3 Premiekostnad 2003 enligt PA 03 för anställda i olika åldrar och med lönen 30 000 kr/månad samt vid en antagen löneutveckling med 1 000, 2 000 och 3 000 kr/månad

Löneökning	Premiekostnad vid olika åldrar*			
	30 år	40 år	50 år	60 år
1 000 kr/mån	17 716	21 180	27 159	45 654
2 000 kr/mån	18 155	21 863	28 433	49 973
3 000 kr/mån	18 593	22 547	29 708	54 291

*/ Premie inkl avgiftsbestämd individuella ålderspension med 2,3 %.

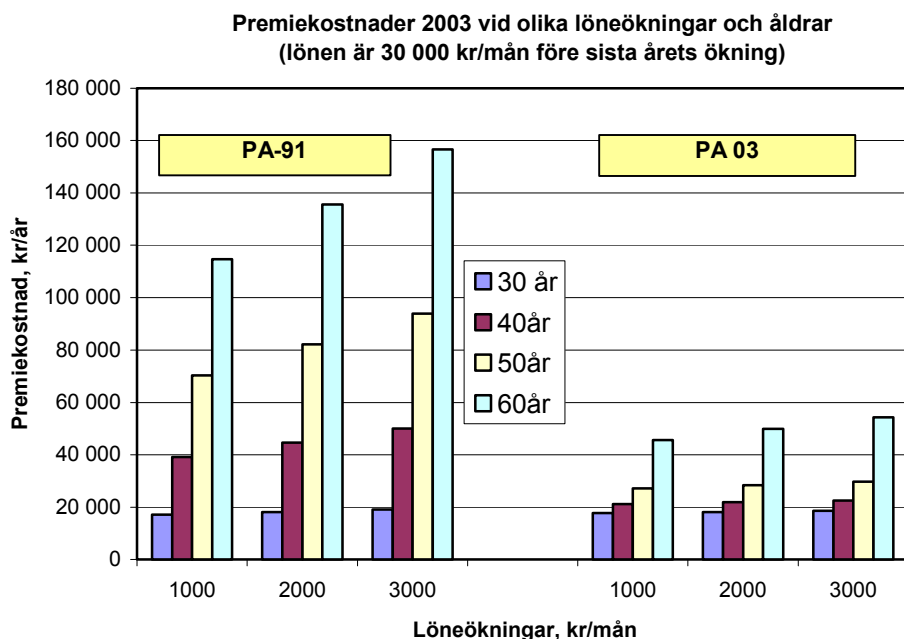
Den procentuella andelen premiekostnad enligt PA 03 i förhållande till PA-91 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3.4 Premieandel 2003 enligt PA 03 i förhållande till PA-91 för anställda i olika åldrar och med lönen 30 000 kr/månad samt vid en antagen löneutveckling med 1 000, 2 000 och 3 000 kr/månad

Löneökning	Premieandel PA 03/PA-91 vid olika åldrar			
	30 år	40 år	50 år	60 år
1 000 kr/mån	104%	54%	39%	40%
2 000 kr/mån	100%	49%	35%	37%
3 000 kr/mån	98%	45%	32%	35%

Jämförelser mellan avtalsförsäkringspremierna enligt PA-91 och det nya pensionsavtalet PA 03 visar att det nya avtalets premier är i huvudsak på samma nivå (98–104 procent) för arbetstagare som är 30 år. För arbetstagare som är 40 år är den nya premien sänkt till 45–54 procent av det gamla avtalets premier. För arbetstagare som är 50 och 60 år uppgår den nya PA 03 premien enbart till 32–40 procent av motsvarande premie enligt det gamla PA-91-avtalet. Jämförelserna av premiekostnaderna framgår också av nedanstående diagram. Ålderstrappans effekter, som vi beskrivit tidigare, är beaktande i premieberäkningen för 2003, vilket innebär att premierna för PA 03 för kommande år blir ytterligare sänkta.

Diagram 3.3 Premiekostnad 2003 enligt PA-91 och PA 03 för anställda i olika åldrar och med lönen 30 000 kr/månad samt vid en antagen löneutveckling med 1 000, 2 000 och 3 000 kr/månad



3.2.4 Premiemaximering och utjämningspremie

En premiemaximering innebär att den individuella sparpremien för den förmånsbestämda tjänstepensionen maximeras så att särskilt höga premiebelopp kapas. En utjämningspremie är den kollektiva premie som krävs för att täcka premiebortfallet för de kapade premierna vid premiemaximeringen. Försäkringstekniskt drabbas statliga arbetsgivare för närvarande av särskilt höga premier i första hand när en förmånsbestämd pensionsrätt ökar till följd av ett arbetsgivarbeslut om rekrytering eller lönesättning för en äldre anställd eller för en anställd som ges en större lönehöjning, i synnerhet om lönen därigenom överstiger 7,5 förhöjt prisbasbelopp/inkomstbasbelopp.

Den premiemaximering och utjämningspremie som tillämpas för ITP-planen har ett samband med den förmånsbegränsning, så kallad lönekapning, som fastställts av parterna i kollektivavtalet.

Denna lönekapning innebär att löneökningar, som är större än en årligen fastställd normal löneuppräknings, under de fem sista åren före pensioneringen inte ger rätt till någon pensionsförmån. Risken att privata arbetsgivare skulle ge äldre privattjänstemän en omotiverad och "premiebefriad" lönehöjning de sista åren före pensioneringen har därmed eliminerats. Enligt direktiven till vårt uppdrag är bestämmelserna om förmånerna i det statliga pensionsavtalen en given förutsättning, vilka utgör en viktig restriktion i detta avseende vid uppdraget. Det innebär att vi i samband med överväganden om införande av en premiemaximering inte haft möjlighet att överväga ändringar i avtalet i fråga om en eventuell lönekapning.

Vi har begärt uppgifter från SPV på vilka effekter en premiemaximering skulle få om den tillämpats vid beräkning av 2003 års slutligt preliminära premier enligt PA 03. Beräkningar skulle göras utifrån en premiemaximering på 150 procent eller 200 procent av den genomsnittliga sparpremien (i fortsättningen kallad medelpremien). Hur många som skulle omfattas av premiemaximering och hur stor den totalt skulle bli samt hur stor utjämningspremie som skulle krävas för att den totala sparpremien skulle vara oförändrad skulle också framgå av beräkningarna.

SPV har anlitat en konsult med aktuariekompetens som redovisat resultatet av ett tänkt premiemaximeringssystem för de statliga avtalsförsäkringarna. En sammanfattning av resultatet framgår av en tabell i bilaga 3. Beräkningarna har begränsats till att omfatta personer med pensionsåldern 65 år, vilka uppgår till 190 878 av ett totalt antal på 227 486 som ingick i beståndet för beräkning av 2003 års preliminära premier.

En sammanställning över vilka effekter ett system med premiemaximering och utjämningspremie skulle få framgår av tabellen nedan.

Tabell 3.5 Ändring av premie vid tillämpning av premiemaximering (till 150 % av medelpremien) och utjämningspremie fördelat på statliga arbetsgivare med höjd respektive sänkt premie samt icke statliga arbetsgivare

Statliga arbetsgivare	Antal arbetsgivare	%	Antal anställda	%	Premie-max. avdrag (150 %) Tkr	Utjämningspremie (150 %) Tkr	Premie vid tillämpning av premiemax. (%)	Nuvarande premie 2003 (%)	Ändring av premie vid premie-max. 150 %, procentenheter
Höjd premie > 1,0%	21	9%	499	0 %	-75	1 473	13,39%	12,48%	1,15
Höjd premie 0,5 - 1,0%	47	20%	24 528	13 %	-26 290	60 699	11,09%	10,58%	0,52
Höjd premie < 0,5%	54	23%	102 247	52 %	-175 604	235 972	12,66%	12,47%	0,19
S:a höjd premie	122	51%	127 274	65 %	-201 969	298 144	12,34%	12,09%	0,25
Sänkt premie < 0,5 %	52	22%	43 428	22 %	-145 637	118 445	12,20%	12,40%	-0,20
Sänkt premie 0,5 - 1,0 %	30	13%	14 188	7 %	-63 945	38 705	12,19%	12,73%	-0,53
Sänkt premie > 1,0 %	35	15%	10 842	6 %	-67 148	29 148	14,24%	15,41%	-1,17
S:a sänkt premie	117	49%	68 458	35 %	-276 730	186 298	12,50%	12,92%	-0,41
Totalt premie max. 150%	239	100%	195 732	100 %	-478 699	484 441	12,43%	12,42%	0,01
Varav anställda i PA 03, p-ålder 65 år			179 138						
Icke statliga arbetsgivare									
Totalt belopp (tkr)	145		31 754		-23 987	18 443			
Varav anställda i PA 03, p-ålder 65 år			11 740						
Totalt för samtliga arbetsgivare									
Totalt belopp (tkr)	384		227 486		-502 686	502 884			
Varav anställda i PA 03, p-ålder 65 år			190 878		0,97%	av pensionsunderlaget.			

Tabellen visar att 51 procent av de statliga arbetsgivarna med 65 procent av de anställda skulle få höjd premie genom att den kollektiva utjämningspremien är större än premiemaximeringen. För 49 procent av de statliga arbetsgivarna med 35 procent av de anställda blir premien sänkt. Största sänkningen med i genomsnitt 1,17 procentenheter får 15 procent av arbetsgivarna med 6 procent av de anställda. För 45 procent av arbetsgivarna med hela 74 procent av de

anställda skulle ändringen av premien för varje enskild arbetsgivare vara mindre än 0,5 procent. För denna stora grupp, som alltså omfattar 106 arbetsgivare med 145 675 anställda, skulle genomsnittligt de höjda och sänkta premierna vara 0,19 procent respektive 0,20 procent.

Ett system med premiemaximering skulle innebära en omfördelning av sparpremierna mellan arbetsgivarna. Dessa omfördelningar utgör sammanlagt 503 miljoner kronor eller 6,35 procent av de totala preliminära premierna för 2003 vid en premiemaximering på 150 procent av medelpremien. Vid en maximering på 200 procent av medelpremien blir omfördelningen 368 miljoner kronor eller 4,65 procent av de totala premierna.

Den kollektiva utjämningspremie som skulle krävas för finansieringen av ett system med premiemaximering uppgår till följande:

- 0,97 procent av pensionsunderlaget, vid en premiemaximering på 150 procent av medelpremien
- 0,71 procent av pensionsunderlaget, vid en premiemaximering på 200 procent av medelpremien.

Effekterna med kostnadsomfördelningen mellan myndigheterna vid införande av en premiemaximering på 150 procent av medelpremien kan belysas med följande exempel:

Tabell 3.6 Exempel på effekter av premieomfördelning mellan myndigheter vid eventuellt införande av premiemaximering om 150 % av medelpremien och utjämningspremie på 0,97 %

Myndighet	Antal anställda	Premie vid maximering om 150 %	Nuvarande preliminär premie	Ändrad premie %-enheter	Ändrad kostnad, mnkr
Arbetsmiljöverket	832	12,87	14,62	-1,75	-3,6
Datainspektionen	42	18,09	21,35	-3,26	-0,4
Domstolsverket	5 066	15,77	16,97	-1,20	-15,2
Riksdagens Revisorer	38	19,65	18,22	+1,43	+0,1
Rikspolisstyrelsen	23 407	10,71	10,34	+0,37	+19,1
Riksskatteverket	13 432	11,81	11,41	+0,40	+10,7
Statistiska Centralbyrån	1 383	12,70	13,71	-1,01	-3,1
Tullverket Hk	2 586	9,90	9,23	+0,67	+3,6
Uppsala Universitet	4 152	11,62	12,19	-0,57	-7,0
Vägverket	7 141	11,93	11,91	+0,02	0,0

Tabellen visar vilka förändringar som skulle uppstå i premien för ett antal enskilda myndigheter. En ökad premieprocent uppstår när den kollektiva utjämningspremien på 0,97 procent av pensionsunderlaget läggs ut och om myndigheten inte har anställda individer som sammanlagt får kapade pensionspremier som uppgår till motsvarande belopp som utjämningspremien. För vissa myndigheter ger premiemaximeringen ingen kapning alls av pensionspremien och i så fall drabbas den myndigheten enbart av den kollektiva utjämningspremien på 0,97 procent av pensionsunderlaget. När ett års preliminära premier fastställs relateras de till bruttolönesumman. I vissa fall kan denna vara lägre än pensionsunderlaget och i så fall blir den ändrade premien större än 0,97 procent.

Konsekvenserna av att införa en premiemaximering skulle innebära omfördelning av premier mellan anställda i olika åldrar. Ett system med premiemaximering skulle främst gynna arbetsgivare med äldre och höglönade anställda på bekostnad av att arbetsgivare med anställda i alla ålderskategorier får betala en kollektiv utjämningspremie, som enligt beräkningsexemplet för 2003 skulle

uppgå till 0,97 procent av pensionsunderlaget vid en premiemaximering på 150 procent av medelpremien. Det finns därvid en omvänd risk att ett sådant system skulle kunna uppfattas som orättvist för myndigheter med främst yngre och lågavlönade anställda. Huvuddelen av de arbetsgivarrepresentanter vi har träffat under utredningens gång har ansett att det är naturligt att varje myndighet skall bära sina respektive kostnader och ställt sig tveksamma till en kostnad för en solidarisk kollektiv utjämningspremie.

Övergången från ett generellt lönekostnadspåslag till försäkringsmodellen gjordes i princip kostnadsneutral för de anslagsfinansierade myndigheterna genom en teknisk justering av anslagen i budgetpropositionen för 1998 och tilläggsbudgetgen för 2001. Om kostnadsbilden ändras mellan myndigheterna, genom en eventuell utjämning av premierna mellan olika åldrar, skulle rätteligen också den anslagsjustering som gjordes när försäkringsmodellen infördes behöva korrigeras.

Mot ovan nämnda bakgrund är vi inte beredda att föreslå en mekanism för utjämning av premien för en viss kategori anställda på alla de övrigas bekostnad. Med hänsyn till att effekterna av PA 03 dessutom är mera utjämnande på premierna för anställda i olika åldrar innebär också detta att behovet att införa ett system med premiemaximering har minskat. Utgångspunkten att myndigheterna skall stå för sina egna anställdas avtalsförsäkringskostnader gör att vi inte förordar ett system med premiemaximering, som skulle omfördela premiekostnaden mellan myndigheterna.

3.3 Jämförelse med andra pensionssystem

Tjänstepension för de privatanställda tjänstemännen enligt ITP-planen bygger på ett avtal mellan Föreningen svenskt Näringsliv (före detta SAF) och Privattjänstemannakartellen (PTK). Tjänstepensionen enligt ITP är förmånsbaserad och grundar sig på den slutlönen som arbetstagaren uppnått. Ålderspensionen är 10 procent för en årslön under taket 7,5 inkomstbasbelopp, 65 procent för en årslön på 7,5–20 inkomstbasbelopp och 32,5 procent för en årslön på 20–30 inkomstbasbelopp. Det tidigare statliga pensionsavtalet PA-91 är, vad gäller pensionsförmånerna, likvärdig med ITP-planen – med undantag för sättet att beräkna intjänad pension vid förtida avgång ur tjänst (livränta).

För ITP-planen tillämpar Alecta en så kallad premiemaximering för utjämning av den individuella premien för ålderspension. Den maximala premien beräknas årligen till 150 procent av en beräknad genomsnittspremie. För 2003 är premien maximalt 5,5 procent för lönedelar under 7,5 inkomstbasbelopp och 52,0 procent för lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp. Alecta räknar med att omkring 5–7 procent av alla premier blir så höga att de omfattas av premiemaximeringen. För att kompensera det premiebortfall som maximeringen medför tas en kollektiv utjämningspremie ut. För 2003 är denna utjämningspremie 0,3 procent av pensionsunderlaget för samtliga arbetstagare. Under åren 1993–2003 har utjämningspremien varierat mellan 0,08 procent och 0,45 procent.

För privat kollektivanställda finns ett tjänstepensionsavtal mellan LO och Svenskt Näringsliv som är helt avgiftsbaserat. Åldern har då ingen betydelse för premierna.

Det kommunala tjänstepensionsavtalet PFA är avgiftsbaserat upp till 7,5 förhöjda prisbasbelopp och förmånsbaserat däröver. Merparten av de kommunala arbetsgivarna betalar dock inga premier för de förmånsbestämda pensionerna utan gör avsättningar för sina pensionsskulder. Frågan om åldersutjämning av premier har därför inte varit aktuell inom den kommunala sektorn.

4 Försäkringsrörelsens avkastning

4.1 Förslag

Vi föreslår att det för försäkringsrörelsen beräknas en avkastning enligt Riksgäldskontorets inlåningsräntor för myndigheter avseende långsiktiga placeringar på tio år, för att de premier arbetsgivarna betalar skall bli stabilare mellan åren. Enligt nuvarande modell för beräkning av den fiktiva avkastningen räknas försäkringsrörelsens kapital upp med ett index som, för pensionsrörelsen, bygger på en fiktiv värdepappersportfölj bestående av 60 procent räntebärande värdepapper, 20 procent svenska och 20 procent utländska aktier. Vi föreslår att denna modell frångås och ersätts med ovan nämnda ränta.

4.2 Överväganden

I vårt uppdrag ingår det att se över lösningar för att motverka den instabilitet mellan åren för premierna som varit. Försäkringsrörelsens tillgångar placeras i dag fiktivt. Utfallet av den fiktiva placeringen påverkar försäkringsrörelsens konsolidering och därmed utrymmet att lämna arbetsgivarna så kallade premierabatter. Beräkningen av den fiktiva avkastningen påverkar således storleken på de premier arbetsgivarna betalar. Med hänsyn härtill är det vår uppfattning att beräkningen för den fiktiva avkastningen bör ses över i denna utredning.

4.2.1 Beräkningen av avkastningen

I nuvarande försäkringsmodell tillgodoförs försäkringsrörelsens tillgångar en fiktiv avkastning. Att avkastningen är fiktiv innebär att försäkringsrörelsens tillgångar inte placeras utan att tillgångarna

i stället tillskrivs en avkastning. Beräkningen av avkastningen sker på respektive års ingående kapital samt på det årets genomsnittliga nettoflöde av in- och utbetalningar. Från beräkningen görs avdrag motsvarande avkastningsskatt som beräknas schablonmässigt. När tillgångarna tillskrivs avkastningen ökar den fordran som försäkringsrörelsen har gentemot statsverket, förutsatt att avkastningen är positiv. Om avkastningen överstiger det ränteantagande som används enligt de försäkringstekniska riktlinjerna vid premieberäkningen uppstår ett överskott som kan användas till att lämna arbetsgivarna premierabatter. Premierabatterna används i första hand till att bekosta värdesäkring av intjänad pensionsrätt. Om det därutöver finns ett utrymme lämnas arbetsgivarna ytterligare rabatter på sparpremierna för att hålla sparpremien stabil över åren.

Enligt föreskrift i regleringsbrev och särskilt regeringsbeslut beräknas avkastningen utifrån en modell som NSA beslutar om. Finansieringen av avtalsförsäkringarna skall så långt som möjligt, enligt en av grundprinciperna för försäkringsmodellen, ske på samma villkor som råder på den övriga arbetsmarknaden. Av denna anledning tillämpar NSA en modell där tillgångsportföljerna i så hög grad som möjligt skall spegla situationen för motsvarande försäkringsrörelser på marknaden. NSA beaktar rörelsernas konsolidering, åtagandenas karaktär och Försäkringsrörelselagens regler om tillgångar för skuldtäckning.

Försäkringsrörelsen omfattar försäkringsgrenarna pension, gruppliv och personskada. Den 21 april 1999 beslutade NSA att tillgångar som avser pensionsrörelsen tills vidare skall avspegla en svensk obligationsportfölj till 60 procent, en svensk aktieportfölj till 20 procent och en internationell aktieportfölj till 20 procent. Vad gäller gruppliv- och personskaderörelsens tillgångar skall dessa avspegla en svensk obligationsportfölj till 70 procent, en svensk aktieportfölj till 15 procent och en internationell aktieportfölj till 15 procent. Den beräknade avkastningen följer ett genomsnittligt index för de olika portföljerna. Den svenska obligationsportföljen tillskrivs en avkastning enligt utvecklingen för OMRX Total Index, den svenska aktieportföljen en avkastning enligt utvecklingen för SIX Return Index och den internationella aktieportföljen enligt utvecklingen för Financial Times/Standard & Poors Actuaries World Indices.

Fördelningen mellan de olika tillgångsslagen är en fördelning som ligger fast enligt NSA:s placeringspolicy. NSA utövar alltså inte någon aktiv förvaltning av tillgångarna. Nämnden har emellertid beaktat Försäkringsrörelselagens regler för skuldtäckning. Re-

glerna innebär i huvudsak att maximalt 25 procent av tillgångarna som motsvarar den försäkringstekniska avsättningen får placeras i aktier. Med försäkringsteknisk avsättning menas det kapital som är avsett att täcka de förmånsutbetalningar som arbetsgivaren har förbundit sig att göra. På grund av den kraftiga nedgången på världens börser har denna regel medfört att NSA fått ändra placeringsportföljen löpande under 2002 och 2003. Fördelningen på de olika tillgångsslagen per 2001-12-31 och per 2002-12-31 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4.1 Fördelning av de olika tillgångsslagen i försäkringsrörelsen angiven i procent

Rörelse	Per 2002-12-31			Per 2001-12-31		
	Räntebärande	Svenska aktier	Utländska aktier	Räntebärande	Svenska aktier	Utländska aktier
Pension-spar	69 %	15,5 %	15,5 %	60 %	20 %	20 %
Pension-risk	73 %	13,5%	13,5 %	60 %	20 %	20 %
Pension-TA	60 %	20 %	20 %	60 %	20 %	20 %
TGL	70 %	15 %	15 %	70 %	15 %	15 %
PSA	70 %	15 %	15 %	70 %	15 %	15 %

Under de år som försäkringsmodellen har tillämpats har kursutvecklingen på världens börser varierat i hög grad, vilket följaktligen påverkat den beräknade avkastningen. De senaste åren har kraftiga kursfall skett varför den beräknade avkastningen blivit negativ. Den beräknade avkastningen för år 2002 uppgick till cirka -8,4 miljarder kronor. I nedanstående tabell redovisas den beräknade avkastningen på de olika tillgångsslagen för 2002. Av tabellen framgår att den negativa avkastningen, före avdrag för avkastningsskatt, för svenska aktier uppgick till cirka -6, 4 miljarder kronor och för utländska aktier till cirka -5,6 miljarder kronor.

Tabell 4.2 Avkastningen 2002 i försäkringsrörelsen angiven i mnkr

Rörelse	Ränte- bärande	Svenska aktier	Utländska aktier	Avdrag motsvarande avkastningsskatt	Summa 2002
Pension-spar	4 192	-6 267	-5 539	-646	-8 260
Pension-risk	21	-39	-33	-4	-5
Pension-TA	21	-41	-36	-5	-61
TGL	9	-10	-10	-1	-12
PSA	16	-19	-18	-2	-23
Summa	4 259	-6 376	-5 636	-658	-8 410

Vid försäkringsmodellens införande såg utvecklingen på börsen annorlunda ut och den beräknade avkastningen var positiv till och med år 2000. Av tabellen nedan framgår försäkringsrörelsens beräknade avkastning åren 1998–2002.

Tabell 4.3 Försäkringsrörelsens avkastning 1998–2002 angiven i mnkr

År	1998	1999	2000	2001	2002
Avkastning	7 991	12 495	1 686	-2 691	-8 410

4.2.2 Konsolideringsgrad och premierabatter

År 1999 tillskrev NSA regeringen angående försäkringsrörelsens konsolidering. NSA anförde därvid att riktpunkten för sparrörelsens konsolideringsnivå¹, det vill säga det totala kapitalet i förhållande till de försäkringstekniska avsättningarna, borde vara 130 procent. Skälen för NSA:s begäran var att en konsolideringsnivå om 130 procent skulle motsvara nivån för försäkringsrörelser med liknande verksamhet vid den tidpunkten. Arbetsgivarna skulle då inte behöva betala högre premier till försäkringsrörelsen än om förmånerna försäkrats av ett försäkringsbolag. Nämnden ansåg även att det förelåg ett behov av täckning för den premiebrist som uppstått för åren 1998 och 1999, när arbetsgivarna betalade lägre

¹ Begreppet får inte förväxlas med terminologin "kollektiv konsolideringsnivå" inom privat försäkring. Konsolideringsnivån har i detta sammanhang mer anknytning till begreppet "solvens".

premier än vad de faktiska premiekostnaderna uppgick till. Detta skedde på grund av vissa problem som uppstod vid försäkringsmodellens införande. Regeringen medgav i beslut av den 17 juni 1999 att konsolideringsnivån fick uppgå till 130 procent.

Under år 2000 uppställde NSA riktlinjer för nämndens konsolideringspolicy. Riktlinjerna anger att konsolideringsnivå skall tillåtas variera mellan 115 och 145 procent. Beroende på konsolideringsnivå lämnas premierabatter till arbetsgivarna. Om nivån överstiger 115 procent kan premierabatter lämnas till arbetsgivarna. Om nivån överstiger 145 procent skall premierabatter lämnas, emellertid under förutsättning att sparpremierna på totalnivå kan hållas stabila. NSA har som målsättning att sparpremien på totalnivå skall uppgå till 10 procent av pensionsunderlaget. Detta gäller emellertid endast dem som omfattas av PA-91 och har pensionsålder 65 år. Någon uttalad målsättning för sparpremien enligt PA 03 finns för närvarande inte.

Konsolideringsgraden i sparrörelsen har varierat under åren. Till och med början av år 2002 var konsolideringsgraden tillräckligt hög för att NSA skulle bestämma premierabatter utifrån sin målsättning att hålla en jämn nivå på sparpremierna. Detta gällde således även då NSA i november 2001 beslöt om premier för år 2002.

- År 2000 var det första året som arbetsgivarna betalade premier som speglade de verkliga försäkringskostnaderna. Hösten 1999 blev avkastningen exceptionellt hög, varför konsolideringsgraden detta år uppgick till 148 procent. Avkastningen var något måttligare under 2000 och konsolideringsgraden sjönk till 144 procent per den 31 december 2000. Vid beräkningen av de slutliga premierna lämnades premierabatter med 231 miljoner kronor på sparpremien, som efter reduktionen uppgick i snitt till 11,05 procent av pensionsunderlaget. Den slutliga premien för avtalsförsäkringarna uppgick till 15,10 procent av bruttolönesumman.
- År 2001 blev den beräknade avkastningen lägre. Den försämrade avkastningen medförde att konsolideringsgraden i sparrörelsen sjönk till 126 procent per den 31 december 2001. Vid beslut om slutlig premie för 2001 beslutade NSA att lämna en rabatt på sparpremien med ca 1,5 miljarder kronor. Sparpremien uppgick 2001 efter reduktionen i snitt till 11,08 procent av pensionsunderlaget och den slutliga premien för avtalsförsäkringarna för år 2001 uppgick till 13,92 procent av bruttolönesumman.

- År 2002 fortsatte kursfallet på börsen. Vid utgången av 2002 var konsolideringsnivå i sparrörelsen 106 procent. Trots den försämrade konsolideringen beslutade NSA att i de slutliga premierna behålla de premierabatter som ingick i nämndens beslut i november 2001 om preliminära premier för 2002. Rabatten på sparpremien uppgick till 2,5 miljarder kronor och sparpremien blev i snitt 10,70 procent av pensionsunderlaget. Den slutliga premien för 2002 för avtalsförsäkringarna uppgick till 13,36 procent av bruttolönesumman.

Nedanstående tabell visar en översikt av sparrörelsens konsolidering, lämnade premierabatter samt premienivån åren 2000–2002 per den 31 december respektive år. I tabellen anges den sparpremie som NSA har som målsättning skall uppgå till 10 procent av pensionsunderlaget på totalnivå (markerad med *), den totala sparpremien samt den slutliga premien för samtliga avtalsförsäkringar.

Tabell 4.4 Försäkringsrörelsens konsolidering, premierabatter och premier 2000–2002

	2000	2001	2002
Konsolidering	144 %	126 %	106 %
Premierabatter	231 miljoner	1,5 miljarder	2,5 miljarder
Sparpremie* (förmåner m pensionsålder 65 år)	9,05 % av PU	9,79 % av PU	10,04 % av PU
Total sparpremie	11,05 % av PU	11,08 % av PU	10,70 % av PU
Slutlig premie avtalsförsäkringarna	15,10 % av BL	13,92 % av BL	13,36 % av BL

PU = pensionsunderlag

BL = bruttolönesumma

I maj 2003 beslutade NSA om de nya preliminära premierna för år 2003. Nämnden beslutade då att inte lämna några rabatter på sparpremierna eftersom konsolideringsnivån för sparförmånerna understigit 115 procent. Detta var första gången som premierabatter inte kunde lämnas, vilket som en av flera orsaker medförde en höjning av premien. De nya preliminära premierna för samtliga avtalsförsäkringar för 2003 uppgår till 12,42 procent av bruttolönesumman och har beräknats utifrån det nya pensionsavtalet PA 03 som gäller från och med 2003. Eftersom PA 03 omfattar en indivi-

duell avgiftsbestämd del som ligger utanför försäkringsrörelsen blir en jämförelse med tidigare premienivåer emellertid inte korrekt. Om avgiften för den individuella ålderspensionen (2,858 procent av bruttolönesumman inklusive särskild löneskatt) räknas in uppgår de totala avtalsförsäkringspremierna till 15,28 procent av bruttolönesumman.

4.2.3 Effekter av nuvarande beräkning av avkastningen

Ett av syftena med försäkringsmodellen är att göra statens avtalsförsäkringar jämförbara med motsvarande försäkringar på den övriga arbetsmarknaden. Den utredning (SOU 1995:9) som föregick försäkringsmodellens tillkomst hade enligt utredningsdirektiven som inriktning att undvika särlösningar för staten. Utredaren framförde att det borde stå de statliga arbetsgivarna fritt att välja försäkringsgivare om full överensstämmelse med den privata marknaden eftersträvas. I sådant fall skulle emellertid den externa statskulden, såsom den traditionellt redovisas, och statsbudgetens kassamässiga utfall påverkas negativt av att betalningar skulle göras till en försäkringsgivare utanför staten. Av denna anledning fann utredaren inte skäl i det rådande statsfinansiella läget att lägga fonderingen av pensionsmedel utanför staten. Utredaren föreslog i stället att en tjänstepensionsfond skulle inrättas, vars behållning föreslogs tillgodoskrivas en marknadsmässig ränta. Regeringens beslut innebar att en försäkringsmodell infördes med NSA som ansvarig för modellens tillämpning med bland annat en fiktiv placering.

Med nuvarande genomsnittliga marknadsmässiga avkastning som tillskrivs tillgångarna får de statliga arbetsgivarna ta del av samma effekter av utveckling på börserna som de privata arbetsgivarna, med undantag av de positiva eller negativa effekter som en aktiv placering kan ge. Försäkringsmodellen uppnår härigenom i princip överensstämmelse med den privata sektorns pensionssystem, med vilka kostnaden för de statliga avtalsförsäkringarna därmed blir jämförbar. Kostnadsneutralitet avseende avtalsförsäkringspremierna upprätthålls mellan statliga arbetsgivare och arbetsgivare på andra sektorer av arbetsmarknaden. De statliga arbetsgivarna kan enligt nuvarande placeringspolicy ges premierabatter när börsutvecklingen är god på samma sätt som försäkringsgivare för andra sektorer av arbetsmarknaden. De första åren försäkringsmodellen tillämpades

blev den beräknade avkastningen hög, vilket ökade tillgångarna snabbt. Detta ledde till att premierabatter kunde lämnas och behållas också de år när börsen gått sämre. Om börsutvecklingen är negativ under flera år föreligger emellertid en risk att det inte blir möjligt att lämna några premierabatter. Detta har inträffat i år. NSA har avseende de nya preliminära premierna för 2003 beslutat att inte lämna några premierabatter då konsolideringsgraden understigit 115 procent. När premierabatter inte kan lämnas i samma omfattning olika år får detta till följd att det ytterligare kan medverka till tvära kast i premienivåerna. Med nuvarande placeringspolicy föreligger således en risk att premienivån fluktuerar mellan åren.

NSA kan inte faktiskt placera försäkringsrörelsens tillgångar eftersom premierna går in i statsbudgeten. Avkastningen beräknas i stället fiktivt, som om tillgångarna placerades i olika värdepapper men utan att nämnden utövar någon aktiv förvaltning av tillgångarna. Placeringen följer visserligen genomsnittliga index för de olika tillgångsslagen men placeringen ändras inte utifrån utvecklingen på börsen. Som en jämförelse kan konstateras att försäkringsbolaget Alecta, som hanterar tjänstepensioner på den privata tjänstemannasidan, minskade sitt börsvärde på aktier från 43 procent till 28 procent under 2002 med anledning av den dåliga börsutvecklingen och bolagets försämrade konsolideringsnivå på grund därav. Försäkringsmodellens grundläggande princip är att modellen skall vara jämförbar med den privata marknaden. Det kan dock ifrågasättas om det innebär att man skall eftersträva överensstämmelse i de delar där förutsättningarna inte är desamma.

Vad gäller flödet av premier kan konstateras att staten vid en god börsutveckling får in lägre premier eftersom premierabatter kan lämnas arbetsgivarna. De premier staten får in motsvarar inte värdet av de förmåner som skall utbetalas till förmånstagarna i framtiden, varför goda tider paradoxalt gör att statens behov av upplåning i framtiden ökar. En positiv avkastning regleras i försäkringsrörelsen som en ökad fordran på statsverket varför statens skuld ökar i det avseendet. Blir den beräknade avkastningen negativ, med följderna att premierabatter inte lämnas, ökar arbetsgivarnas premiekostnader. Staten får i så fall in högre premier och statens skuld för avkastningen minskar. I detta sammanhang kan även konstateras att placering på börsen får den effekt att arbetsgivarna får högre premiekostnader när börsutvecklingen är svag, och därmed svårt att ha

kvar eller att anställa personer, samt lägre premiekostnader när börsutvecklingen är god.

4.2.4 Alternativ beräkning

Ett alternativ till nuvarande avkastningsmodell med fiktiv placering är att se premieinbetalningarna till statskassan som en del av statsbudgetens finansiering och som minskar statens behov av upplåning på marknaden. Inbetalningarna medför att statens kostnader för upplåningen minskas motsvarande bortfallande räntekostnader. Att helt slopa ränteberäkningen på den samlade pensionsfordran skulle innebära ett kraftigt avsteg från marknadsmässigt vedertagna principer för en försäkringsmodell. Ett sådant avsteg skulle i princip innebära att premienivåerna för statliga avtalsförsäkringar långsiktigt skulle överstiga motsvarande på marknaden med ett belopp motsvarande den långsiktiga avkastningen på placerade pensionsmedel. Det skulle i sådant fall vara gynnsammare att försäkra förmånerna i egen regi eller på privata marknaden. För de statliga avtalsförsäkringarna skulle i stället avkastningen av pensionsfordran kunna knytas till en relativt stabil ränta. Vid valet av ränta bör man beakta att pensionsskulder är av mycket långsiktig natur, eftersom betalningarna ofta kan förväntas i en avlägsen framtid. En typ av långsiktig ränta utgör Statslåneräntan (SLR) som fastställs av Riksgäldskontoret varje vecka. Den baseras på en sammanvägning av räntor för statsobligationer med en löptid på minst 5 år. En fördel med räntan är att den är lätt tillgänglig för tillämpning eftersom ett årsgenomsnitt kontinuerligt och officiellt beräknas av Riksgälden. SLR tillämpas också som underlag för beskattning av privata livförsäkringsbolags avkastning. En mer relevant ränta för långsiktigt placerade pensionsmedel skulle dock kunna vara räntan för en statsobligation med längre löptid, förslagsvis tio år. Historiska genomsnitt visar att den kan bedömas ge en något högre avkastning än SLR. För närvarande är en bindningstid av räntan på drygt tio år den längsta förekommande i Sverige (statsobligation nr 1041). I den händelse statsobligation med längre löptid skulle emitteras, bör övervägas att i stället tillämpa en sådan obligation som räntebärande placering.

En sådan omläggning av beräkningen skulle medföra att avkastningen blir garanterat positiv varje år. Avkastningen skulle bli jämnare och mer förutsägbar. Samtidigt visar jämförelser mellan

olika placeringsalternativ att börsen långsiktigt har varit det bästa placeringsalternativet.

Vi har låtit göra en jämförelse mellan resultatet av den fiktivt beräknade avkastning som tillskrivits tillgångarna i försäkringsrörelsen och resultatet om tillgångarna i stället skulle ha tillskrivits enligt statslåneräntan eller statens tioåriga inlåningsränta. Jämförelserna redovisas i nedanstående tabeller. I jämförelserna ingår både liv- och skadeförsäkringsrörelsen.

Tabell 4.5 Försäkringsrörelsens fiktiva avkastning samt avkastning enligt statslåneräntan och statens tioåriga inlåningsränta, angiven i procent

Försäkringsrörelsen					
	Ränte- bärande papper	Svenska aktier	Utländska aktier	Statslåneräntan (SLR) (genomsnittligt årsvärde)	Statens 10-åriga inlåningsränta (genomsnittligt årsvärde)
1998	11,17 %	12,96 %	26,40 %	4,98 %	5,01 %
1999	0,01 %	69,76 %	31,80 %	4,89 %	4,98 %
2000	8,21 %	-10,77 %	-0,49 %	5,34 %	5,35 %
2001	4,01 %	-14,86 %	-9,12 %	4,97 %	5,09 %
2002	7,68 %	-35,89 %	-32,37 %	5,15 %	5,27 %

Tabell 4.6 Avkastningen enligt Försäkringsrörelsens fiktiva placering jämfört med en placering enligt statslåneräntan, angiven i mkr

Avkastning	Försäkringsrörelsen	Statslåneränta	Differens
1998	7 991	2 743	5 248
1999	12 495	2 490	10 005
2000	1 686	3 238	-1 552
2001	-2 691	2 920	-5 611
2002	-8 410	3 645	-12 055
Summa	11 071	15 045	-3 974

Tabellen visar att nämndens fiktiva placeringar gett cirka 4 mkr mindre än om avkastningen hade beräknats enligt statslåneräntan.

Tabell 4.7 Avkastningen enligt Försäkringsrörelsens fiktiva placering jämfört med en placering enligt statens tioåriga inlåningsränta, angiven i mnkr

Avkastning	Försäkringsrörelsen	10-årig ränta	Differens
1998	7 991	2 760	5 231
1999	12 495	2 545	9 950
2000	1 686	3 248	-1 563
2001	-2 691	3 008	-5 700
2002	-8 410	3 737	-12 147
Summa	11 071	15 298	-4 228

Tabellen visar att nämndens fiktiva placering gett cirka 4,2 mdkr mindre än om avkastningen beräknas enligt statens tioåriga inlåningsränta.

Hur börserna kommer att utvecklas i framtiden är självfallet omöjligt att förutse. Om vi emellertid utgår från att börserna på lång sikt kommer att ge en högre avkastning leder det antagandet till att utrymmet för premierbatterna kommer att bli något lägre vid en beräkning enligt SLR. För att den beräknade avkastningen skall täcka vad premierbatterna i första hand används till, de avtalade förmånernas värdesäkring, krävs en real avkastning med cirka 2,5 procent efter avdrag motsvarande avkastningsskatt. Det minskade utrymmet för premierbatter kommer sannolikt att leda till att premiekostnaderna för arbetsgivarna på sikt blir något högre.

I NSA:s försäkringstekniska riktlinjer avsnitt A står att en årlig ränta används för diskontering av framtida premier i anslutning till regler för premiernas beräkning. För räntans nivå anges att hänsyn ska tas till Finansinspektionens föreskrift om högsta tillåtna ränta och i beräkningsunderlaget anges att den skall vara 2,5 procent per år efter avdrag motsvarande antagen avkastningsskatt. Denna utgör för närvarande 3,0 procent vid nytecknade privata försäkringsavtal utan rätt till värdesäkring. Vid avtal med värdesäkring gäller 2,0 procent som högsta tillåtna ränta. Vidare finns i avsnitt C vissa regler för konsolidering och fördelning av överskott. Där anges att överskottet i sparrörelsen skall användas i form av uppräknings av intjänade pensionsrätter och till sin storlek bestämmas av prisbasbeloppets ökning, det vill säga i form av värdesäkring.

Vid en tillämpning av en avkastning som baseras på en 10-årig statsobligationsränta enligt utredningens förslag, kommer en uppräkning i enlighet med prisbasbeloppets utveckling att rymmas inom försäkringsrörelsens ekonomi endast om vald räntenivå vid premieberäkningen med tillägg av prisbasbeloppets utveckling i sin helhet kan rymmas inom den beräknade avkastningen (bortsett från de resultat som framgår av försäkringsrörelsen i övrigt). Om så inte är fallet, måste antingen ytterligare medel tillskjutas utifrån eller premierna höjas genom att NSA inte kommer att ha utrymme för att ge premierabatter motsvarande kostnaden för värdesäkring. I NSA:s försäkringstekniska riktlinjer anges att en kollektiv premie skall tas ut för värdesäkring av intjänad pensionsrätt men att NSA kan besluta att kostnaden skall bestridas av överskottsmedel. Även med beaktande av att en sådan situation anser utredningen att behovet av stabilitet i premiesättningen överväger. En möjlighet som står till buds är att det tillämpade ränteantagandet vid premieberäkningen sänks, så att utrymmet för värdesäkring genom uppräkning med prisbasbeloppet ökas. Detta innebär i sig – allt annat lika – höjda premier.

Mot förhållandet att premierna över tiden antas bli något högre står således de positiva effekter att avkastningen kommer att bli stabilare och jämnare över åren med samma effekt för premierabatterna. Detta ger ökad förutsägbarhet avseende premiekostnaderna för arbetsgivarna, vilket vi finner är ett tungt vägande skäl för att övergå till att beräkna avkastningen enligt en ränta enligt Riksgäldskontorets inlåningsräntor för myndigheter avseende långsiktiga placeringar på tio år alternativt Riksgäldskontorets fastställda statslåneränta (SLR). En nackdel är dock som tidigare framhållits att den årliga pensionspremien under antagandet om en långsiktigt högre avkastning enligt nuvarande modell jämfört med vårt räntealternativ kommer att bli högre för statligt anställda än för andra grupper på arbetsmarknaden.

Under våren 2003 har Ekonomistyrningsverket (ESV) föreslagit en ny modell för hur SPV:s anslag för statens avtalspensioner skall budgeteras och redovisas vid en eventuell övergång till en budget enligt bokföringsmässiga grunder.² Modellen, som framtagits under antagandet att modellen med fiktiv avkastning skulle vara kvar, innebär att fordran på statverket skall omvandlas till en behållning på ett särskilt konto i Riksgäldskontoret och att alla in- och ut-

² ESV 2003:7.

betalningar som berör pensionsredovisningen skall ske mot detta konto. Med en sådan modell skall de premier som myndigheterna betalar till SPV inte redovisas mot inkomstitel utan tillföras kontot som disponeras av SPV för framtida utbetalningar. Avseende finansiering av äldre förmåner tilldelas SPV anslag. Kontot enligt ESV:s förslag är inte räntebärande utan tillgångarna tillgodoskrivs en fiktiv avkastning i enlighet med NSA:s modell. Avkastningen skall dock tillföras SPV:s konto och finansieras genom anslag.

Vi föreslår vid ett eventuellt införande av ESV:s förslag att premierna på kontot skall tillföras en ränta för en statsobligation med tio års löptid. På så sätt skulle försäkringsrörelsen erhålla en verklig avkastning på pensionsmedlen. Om ESV:s förslag att lyfta över statens pensionsskuld till ett konto i Riksgälden inte genomförs föreslår vi att avkastningen till försäkringsrörelsen ändå beräknas efter föreslagen ränta.

4.3 Jämförelse med andra pensionssystem

Försäkringsbolaget Alecta hanterar tjänstepensioner för privatanställda tjänstemän. Under 2002 betalade arbetsgivarna in, i form av löpande premier och engångspremier, cirka 15 miljarder kronor till Alecta. Förvaltningen av Alectas pensionskapital sköts av Alecta Kapitalförvaltning AB. Per 2002-12-31 var tillgångarna placerade i räntebärande värdepapper (62,6 procent), aktier (27,7 procent) och fastigheter (9,3). Med bakgrund av bland annat försämrad konsolideringsgrad minskade Alecta sin aktieportfölj under året från 43 procent vid ingången av 2002 till cirka 28 procent vid utgången. Avkastning uppgick 2002-12-31 till -11 procent och konsolideringsgraden uppgick vid samma tillfälle till 113 procent. Det överskott som finns i Alectas rörelse återgår till försäkringstagarna och de försäkrade i form av återbäring. Återbäringen ges i form av fribrevuppräknning, premierreduktion, pensionstillägg och eventuella företagsanknutna medel. Varje år beslutar Alectas styrelse om fördelning av överskottsmedlen. Inför år 2003 har beslutats att några premierreduktioner inte kommer att ges.

KPA hanterar pensionsförsäkringar åt kommuner och landsting. KPA:s premieinkomst var under 2002 cirka 4 miljarder kronor. Tillgångarna var per 2003-12-31 placerade i räntebärande värdepapper (84,7 procent) och aktier (15,2 procent). Förvaltningen sker av KPA Kapitalförvaltning som i sin tur upphandlar förvaltningen

av Folksam Kapitalförvaltning. Totalavkastningen för 2002 uppgick till -1,1 procent. Konsolideringen var per 2002-12-31 91 procent. Återbäringsräntan var under år 2000 3 procent under januari–augusti och mellan 1-3 procent under september–december, beroendet på sparandet.

5 Utjämning av premier mellan åren på myndighetsnivå

5.1 Förslag

Vi bedömer att de förslag som vi lagt i kapitel 2–4 kommer att medföra att stabiliteten för premierna för de enskilda myndigheterna kommer att öka väsentligt. Av denna anledning finner vi inte skäl att föreslå någon särskild utjämningsmekanism på myndighetsnivå för att motverka premieinstabiliteten mellan åren.

5.2 Överväganden

Enligt utredningsdirektiven skall vi överväga om det bör införas någon mekanism för utjämning på myndighetsnivå av premierna mellan åren och i så fall föreslå en sådan mekanism.

5.2.1 Premievariationer

I nuvarande modell med preliminära och slutliga premier med avstämning mellan premierna har premierna fluktuerat mellan åren för de enskilda myndigheterna. Vid en jämförelse mellan de slutliga premierna år 2001 och de slutliga premierna år 2002 kan konstateras att variationer mellan premierna för myndigheter med upp till 30 anställda genomsnittligt uppgått till 4,49 procentenheter. För större myndigheter har variationerna genomsnittligt sett varit lägre och för de största myndigheterna med över 10 000 anställda har variationerna uppgått till 0,39 procentenheter.

Tabell 5.1. Variationer i premieprocent för statliga arbetsgivare med pensionspremier för åren 2001 och 2002

Antal anställda hos statliga arbetsgivare	Antal arbetsgivare	Antal anställda	Medelvärde av totala premier, procent		Premievariationer, procentenheter
			Slutlig premie 2001	Slutlig premie 2002	Slutlig 2002–slutlig 2001
0-30 anställda	47	627	17,61 %	22,10 %	4,49
31-100 anställda	46	2 776	15,50 %	16,29 %	0,78
101-500 anställda	63	15 254	13,62 %	15,17 %	1,55
501-1 000 anställda	34	23 196	12,92 %	13,60 %	0,68
1 001-10 000 anställda	29	87 292	13,95 %	13,80 %	-0,15
10 001-25 000 anställda	4	70 890	9,79 %	10,18 %	0,39
Summa (ovägt)	223	200 035	14,72 %	16,35 %	1,64
Arbetsgivare där jämförbara data 2001–2002 saknas	17	51 674	*/	14,36 %	
Totalt statliga arbetsgivare **/	240	251 709	13,92 %	13,36 %	-0,56

*/ Uppgifter saknas här om slutliga premieprocenter för 2001 och/eller prognos för 2002.

**/ Totala premieprocenter avser vägt medelvärde av premierna.

En av orsakerna till instabiliteten mellan åren för de slutliga premierna på myndighetsnivå är livräntetekniken i PA-91. I pensionsavtalet är pensionsförmånerna vid avgång, innan rätt till pension inträtt, så kallade livräntor. Beräkningen av livräntorna sker utifrån den anställdes pensionsgrundande anställningstid samt pensionsunderlag, som premien skall bekosta. På grund av att ökningstakten för pensionsunderlaget kan skilja sig åt mellan åren kan premien komma att variera mellan åren.

5.2.2 Effekter av förslagen i kapitel 2–4

Vi har i kapitel 3 belyst skillnaden mellan effekterna för premieberäkningen som PA-91 och PA 03 medför. Vid en jämförelse mellan pensionsavtalen har vi kunnat konstatera att PA 03 kommer att medföra en väsentligt ökad premiabilitet i premienivån på grund av att premierna för förmånerna enligt PA 03 kan beräknas löpande i enlighet med en så kallad fribrevsteknik. PA 03 innehåller därtill ett ökat inslag av avgiftsbestämda förmåner samt lägre nivåer för

den förmånsbestämda delen, varför utrymmet för fluktuationer i premien minskar.

Vi har i kapitel 4 föreslagit att avkastningen i försäkringsrörelsen skall beräknas enligt en ränta. Avkastningen har betydelse för de premierabatter som kan lämnas. Enligt nuvarande beräkning av den fiktiva avkastningen räknas försäkringsrörelsens kapital upp med ett index som bygger på en fiktiv värdepappersportfölj bestående av 60 procent räntebärande värdepapper, 20 procent svenska och 20 procent utländska aktier. Med en ränta som är långsiktig och stabil kan stabilare premierabatter lämnas och premierna blir därmed stabilare och jämnare över åren. Därmed ökar förutsägbarheten avseende premiekostnaden för arbetsgivarna.

I kapitel 2 har vi behandlat systemet för beräkning och betalning av premierna. Vi har därvid funnit att ett system med premier som månatligen beräknas definitivt kommer att medföra stabilare premier för arbetsgivarna. Anledningen till den ökade stabiliteten, i jämförelse med ett system med preliminära och slutliga premier, är att premierberäkningen kommer att ske löpande på aktuella anställnings- och löneuppgifter.

Vid en samlad bild av förslagen i kapitel 2–4 är det tydligt att dessa kommer att medföra att premienivåns stabilitet mellan åren väsentligt förbättras för myndigheterna. Det finns därför enligt vår mening inte skäl att föreslå någon särskild mekanism för att utjämna premierna mellan åren på myndighetsnivå.

6 Kostnadsfördelningen vid byte av anställning till eller från självförsäkrare

6.1 Förslag

Vi föreslår att det sistahandsansvar som tillämpas för pensioner inom staten inte längre skall gälla. Vi förordar att respektive arbetsgivare skall betala vad som motsvarar den andel som intjänats hos denne. Vi förordar att sistahandsansvaret upphör för förmåner för personer som omfattas av PA 03, och om en viss schablonisering godtas i kostnadsfördelningen, även för förmåner för personer som omfattas av de äldre pensionsavtalen.

6.2 Överväganden

Staten har ett sistahandsansvar för pensioner. Enligt direktiven skall vi utreda effekterna av de regler som finns mellan myndigheterna, som är anslutna till det statliga finansieringssystemet, och så kallade självförsäkrare, statliga affärsverk och andra statliga organisationer som inte är anslutna till det statliga finansieringssystemet.

6.2.1 Självförsäkrare

Försäkringsmodellen omfattar vissa myndigheter och organisationer som inte betalar premier för avtalsförmånerna. Dessa arbetsgivare gör i stället avsättningar i den egna balansräkningen för kommande förmånsutbetalningar. Arbetsgivarna finansierar förmånerna i egen regi och kallas därför för självförsäkrare. De arbetsgivare inom staten som finansierar pensionsförmånerna i egen regi är försäkringskassorna¹, Exportkreditnämnden samt de tre affärsverken Luftfarts-

¹ Försäkringskassorna är inte statliga myndigheter. I exempelvis årsredovisningen för staten är de emellertid en del av "staten" i den mening att de ingår i resultat- och balansräkningarna. De ingår i dessa eftersom de finansieras med anslag och ingår i den statliga redovisningsorganisationen.

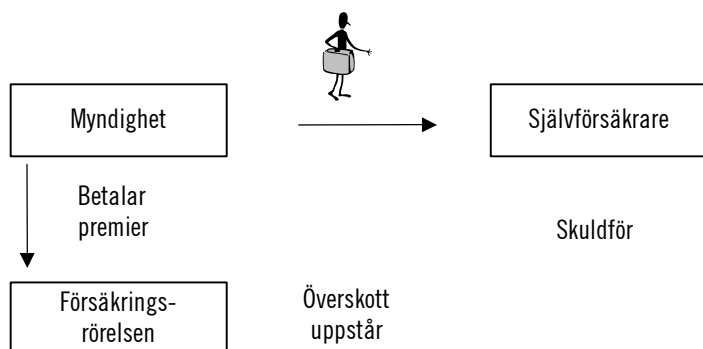
verket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät. Dessutom gäller att anställda hos myndigheter som betalar premier i vissa fall kan få förmåner utöver dem som legat till grund för premieberäkningen. Även i dessa fall finansierar myndigheten förmånerna i egen regi.

NSA redovisar självförsäkrarnas förmånsutbetalningar samt pensionsskuld i den årliga redovisning som NSA lämnar. Till denna grupp hör även Riksdagens förvaltningskontor avseende riksdagspensionerna. Riksdagens förvaltningskontor omfattas emellertid inte av sistahandsansvaret. Omvänt redovisar NSA inte utbetalning och skuld för den icke-statliga arbetsgivaren Allmänna barnhuset som emellertid tillhör sistahandsansvarskretsen.

6.2.2 Sistahandsansvaret

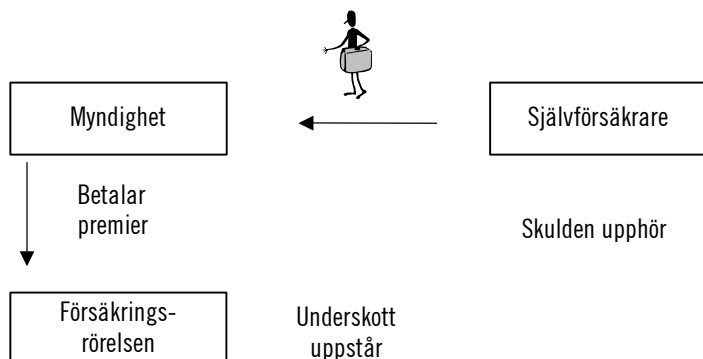
Vid byte av anställning till eller från en självförsäkrare gäller inom staten ett sistahandsansvar för tjänstepensionen. Sistahandsansvaret innebär att den sista arbetsgivaren står för hela kostnaden för den anställdes tjänstepension. Detta betyder att om en person är anställd hos en självförsäkrare så skuldför denne hela kostnaden för den anställdes tjänstepension. Detta gäller även om den anställda tidigare varit anställd hos en annan självförsäkrare eller i en myndighet som betalat premier för den pension som den anställda intjänat under sin anställningstid. Om premier tidigare betalats in för den anställda återbetalas inte dessa när den anställda går till självförsäkraren. En effekt av sistahandsansvaret är därför att det i denna situation uppkommer ett överskott i försäkringsrörelsen motsvarande de inbetalda premierna.

Figur 6.1 En person går från en premiebetalande myndighet till en självförsäkrare



Lämnar en person sin anställning hos en självförsäkrare och får en ny anställning inom sistahandsansvarskretsen, tar den nya arbetsgivaren över ansvaret för finansieringen av personens tjänstepension. Självförsäkrarens skuld för tjänstepensionen upphör därvid. Är den nya arbetsgivaren en premiebetalande myndighet betalas premier som är beräknade som om den anställda varit anställd i myndigheten sedan tidigare. I en sådan situation uppstår det därför ett underskott i försäkringsrörelsen motsvarande premier för tiden personen var anställd hos självförsäkraren.

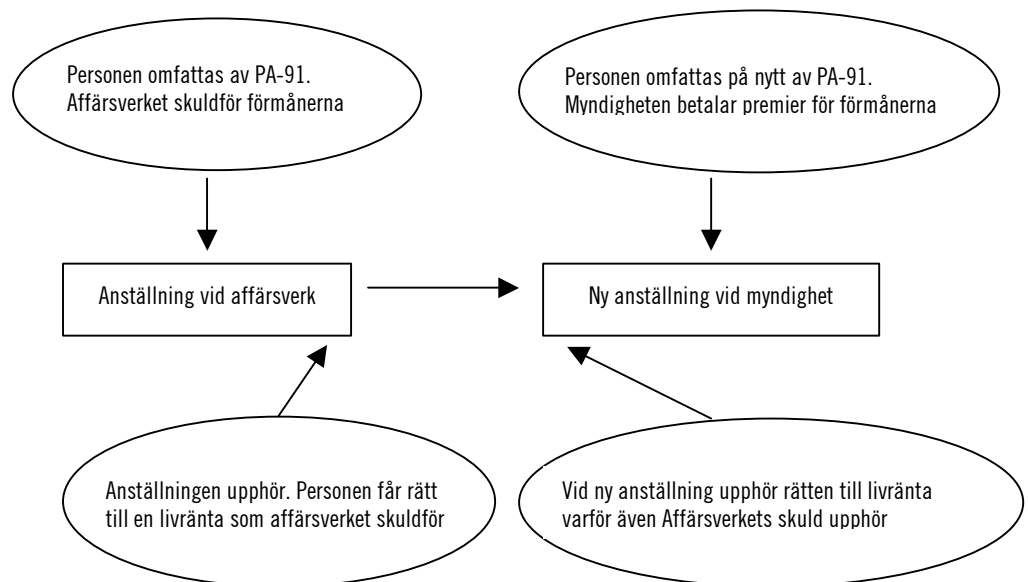
Figur 6.2 En person går från en självförsäkrare till en premiebetalande myndighet



Sistahandsansvaret bygger på antagandet att ungefär lika många personer går åt vardera hållet mellan myndigheter och självförsäkrare och att kostnaderna därför jämnar ut sig över tiden.

Principen om sistahandsansvar tillämpats på grund av tekniken att beräkna så kallad livränta, som finns i de äldre statliga pensionsavtalen. Enligt pensionsavtal PA-91 och PA-74 har den anställde rätt till en livränta om denne slutar sin anställning innan ordinarie pensionsavgång. Om personen får en ny anställning med rätt till pension enligt statliga pensionsbestämmelser upphör emellertid rätten till livränta. Vid pensionsavgång från den nya arbetsgivaren har den anställde i stället rätt till en ålderspension enligt pensionsavtalen eller, vid ny avgång utan rätt till pension, återigen en livränta. När pensionen eller livräntan beräknas inräknas all statlig tjänstetid den anställde haft. Detta medför att den sista statliga arbetsgivaren, respektive försäkringsrörelsen om den sista arbetsgivaren är en myndighet som betalar premier, måste finansiera hela den anställdes pension eller livränta.

Figur 6.3 Rätten till förmåner enligt PA-91 och dess finansiering vid övergång från ett affärsverk till en myndighet



6.2.3 Regleringen av sistahandsansvaret

Med hänsyn till livräntetekniken har varje förmån som SPV utbetalar till en förmånstagare hittills betraktats som en enda förmån vilken finansieringen följer. Den sista arbetsgivaren respektive försäkringsrörelsen betalar hela förmånen. Varje förmån som SPV utbetalar kommer därför antingen att, om arbetsgivaren betalat premier, belasta anslaget Statliga tjänstepensioner m. m. eller att, om arbetsgivaren finansierat i egen regi, debiteras arbetsgivaren.

I 6 § förordning (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner stadgas att Exportkreditnämnden och affärsverken skall betala till SPV vad som motsvarar deras andel av de förmåner för vilka medel hämtas från anslaget Statliga tjänstepensioner m.m. Med andel av de förmåner har förståtts att Exportkreditnämnden och affärsverken skall betala för sin andel ur den totala mängd förmåner som utbetalas av SPV, det vill säga för de personer som är anställda hos dem vid sin pensionsavgång eller har rätt till livränta. Detta gäller även för andra arbetsgivare inom kretsen för sistahandsansvaret, med vilka SPV enligt 10 § samma förordning skall komma överens om hur betalningen till SPV skall ske. Vad gäller Allmänna barnhuset framgår av förordning (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning att huvudmannen varje månad skall betala kostnaderna för de förmånsbestämda pensionsförmåner som betalas ut av SPV.

Begreppet livränta och tekniken att beräkna denna finns inte kvar i det nya pensionsavtalet PA 03. Om den anställda avslutar sin anställning före pensionsavgång har denne i stället rätt till ett fribrev, vars belopp är lika med den intjänade pensionen. För anställda som tjänar in sin pensionsrätt hos affärsverk, som tryggar pensionen genom skuldföring, bestäms intjänandet enligt PA 03 som om tryggandet skett genom försäkring. Fribrevet upphör inte, till skillnad mot livräntan, om personen får en ny anställning med rätt till pension enligt statliga pensionsbestämmelser. Om personen åter blir anställd inom staten räknas det intjänade fribrevet in i pensionsrätten i den nya anställningen. Fribrevstekniken leder till att det går att dela upp kostnaden för en persons samlade intjänade pensionsrätt på flera olika arbetsgivare.

6.2.4 Effekter av sistahandsansvaret

Systemet med sistahandsansvaret medför å ena sidan att arbetsgivaren betalar in premier till försäkringsrörelsen för anställda, vars förmåner i framtiden inte kommer att betalas av försäkringsrörelsen utan av en självförsäkrare. Å andra sidan betalas inte fullständiga premier till försäkringsrörelsen för anställda som tidigare varit anställd hos en självförsäkrare. De premier som tillförs inkomstiteln för statliga pensionsavgifter m.m. och de förmåner som belastar anslaget för statliga tjänstepensioner m.m. brister således i överensstämmelse vid ett sistahandsansvar. Ekonomistyrningsverket (ESV) har under våren 2003 lagt fram ett förslag till redovisnings- och finansieringsmodell för statens avtalspensioner². I modellen föreslår ESV att de premier som betalas in för avtalsförsäkringarna skall placeras på ett särskilt konto med rätt för SPV att använda premierna till att betala ut förmåner. Det innebär att man går ifrån dagens system där premier tas in via en inkomstitel och pensioner betalas ut från ett anslag. Om modellen införs kommer de icke önskvärda differenser mellan in- och utbetalningar som uppstår vid ett system med sistahandsansvar blir mer tydliggjorda.

Nuvarande kostnadsfördelning avseende pensionsförmånerna mellan självförsäkrare och premiebetalande myndigheter gör att det är oförmånligt för en självförsäkrare att anställa en person med tidigare statlig anställning. I detta avseende är risken stor att en sådan person väljs bort till förmån för en annan med anledning av den kostnad personen bär med sig. Systemet med sistahandsansvar kan således inneha diskriminerande effekter och systemet kan motverka personalrörligheten mellan de olika arbetsgivarna. Sistahandsansvaret motverkar därtill möjligheten för självförsäkrarna att förutse sina pensionskostnader eftersom pensionskostnader för en anställd i sin helhet kan falla bort eller tillkomma vid anställning eller upphörande av sådan.

6.2.5 Sistahandsansvarets upphörande

Huvudprincipen för finansieringen av avtalsförsäkringarna är att varje arbetsgivare skall bekosta sina anställdas avtalsförmåner. Systemet med sistahandsansvar är ett avsteg från denna princip.

² ESV 2003:7.

Det nya avtalet PA 03 och dess fribrevsteknik gör det möjligt att frångå sistahandsansvaret. Vid ett övervägande av sistahandsansvarets effekter är vi av uppfattningen att sistahandsansvaret mellan självförsäkrarna och staten i övrigt inte bör gälla avseende personer som intjänar förmåner enligt PA 03. Myndigheter som betalar premier och så kallade självförsäkrare bör, oavsett hos vilken av dessa den anställde har sin sista anställning, betala vad som motsvarar den andel av förmånerna som intjänats hos arbetsgivaren.

Vad gäller de äldre pensionsavtalen råder i dessa en livränteteknik utifrån vilken premierna beräknas. Som vi tidigare beskrivit i kapitel 2 gäller PA-91 och PA-74 fortfarande för vissa grupper av personer. SPV:s ståndpunkt är livräntetekniken i de äldre pensionsavtalen medför stora svårigheter att särskilja kostnaderna mellan olika arbetsgivare och att det därför inte är tillrådligt att slopa sistahandsansvaret härvidlag. Det är enligt vår mening inte önskvärt att tillämpa olika principer för fördelningen av kostnaderna mellan arbetsgivarna för de olika pensionsavtalen och tillämpningen av sistahandsansvaret bör minimeras så långt som möjligt. Vi ifrågasätter om det inte är möjligt att slopa sistahandsansvaret även för de äldre avtalen, om en viss schabloniseringen godtas av hur de utbetalda förmånerna skall fördelas mellan försäkringsrörelsen och de olika självförsäkrarna. Premieberäkningen har hittills skett med bortseende från effekterna av sistahandsansvaret och överensstämelsen mellan premie och förmåner som belastar försäkringsrörelsen skulle, vid upphörande av sistahandsansvaret för samtliga förmåner, bli väsentligt mycket högre.

Den nya kostnadsfördelningen bör tillämpas på den del av förmånerna som intjänats från och med den 1 januari 2003. För att tydliggöra den nya kostnadsfördelningen bör det anges i förordning (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner och i förordning (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning att arbetsgivaren skall betala vad som motsvarar den andel som intjänats hos denne. Vad gäller försäkringskassorna har en tillsatt utredning angående socialförsäkringsadministrationen lämnat ett delbetänkande (SOU 2003:63), i vilket föreslås att Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna slås ihop till ny myndighet. I och med detta skulle försäkringskassorna i sin nya form bli statliga. Ett vidareutvecklat och detaljerat förslag skall lämnas av utredningen senast den 15 november 2003. Om försäkringskassorna blir statliga kommer försäkringskassornas tjänste-

pensioner att behöva inordnas i det statliga tjänstepensionssystemet och försäkringsrörelsen. Med hänsyn till den pågående utredningen får en reglering av kostnadsfördelningen för tjänstepensionen mellan staten och försäkringskassorna avvaktas.

7 Effekterna av utredningens förslag för icke-statliga arbetsgivare

7.1 Effekter

De förslag vi har lagt fram i tidigare kapitel kommer att få samma effekt för icke-statliga arbetsgivare som är anslutna till den statliga finansieringen av avtalsförsäkringarna som statliga arbetsgivare. Förslagen innebär följaktligen för dessa arbetsgivare att premierna kommer att beräknas och betalas månatligen som definitiva premier, att de premierabatter som lämnas bestäms utifrån en avkastning enligt en ränta samt att det inte införs någon mekanism för utjämning av premierna mellan anställda i olika åldrar. Inte heller någon utjämning av premier mellan åren på myndighetsnivå föreslås införas. Vad gäller förslaget om att sistahandsansvaret inom staten skall upphöra får detta till följd att även icke-statliga arbetsgivare som finns inom kretsen för sistahandsansvaret kommer att få bekosta den andel av förmånerna som intjänats hos arbetsgivaren. I vilken mån förslagen har effekt för de institutioner som betalar premier enligt regeringsbeslut beror på hur kommande beslut om premier för institutionerna utformas.

7.2 Överväganden

Enligt direktiven skall vi beakta effekten av våra förslag för icke-statliga arbetsgivare som är anslutna till den statliga finansieringen av avtalsförsäkringarna.

7.2.1 Icke-statliga arbetsgivare

Enligt förordning (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupp-livförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning tillämpas pensionsavtalet PA 03, med undantag för den avgiftsbe-

stämda ålderspensionen, på personer med icke-statlig anställning. I förordningen finns även vissa tillägg till och undantag från bestämmelserna i avtalet. Vilka icke-statliga anställningar som avses anges i bilaga till förordningen. Flertalet är teater-, dans- och musikinstitutioner men även institutioner inom, bland annat, utrikesförvaltningen, socialvården och hälso- och sjukvården samt undervisningsväsendet förekommer. En förutsättning för att pensionsavtalet skall tillämpas är att arbetsgivaren betalar premier för detta enligt premieförordningen (1997:908). Enligt förstnämnda förordning tillämpas tjänstegrupplivavtalet TGL-S på vissa av de icke-statliga anställningarna. Enligt övergångsbestämmelser undantas vissa personer för tillämpningen av PA 03. För dessa gäller fortfarande bestämmelser enligt PA-91.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) har i sin instruktion bemyndigats att ansluta icke-statliga arbetsgivare till försäkringsmodellen, om arbetstagarna har anställningsvillkor som i fråga om avtalsförsäkringarna i huvudsak stämmer överens med villkoren för statligt anställda. PA 03 och TGL-S gäller därför dessutom för arbetstagare hos vissa icke-statliga arbetsgivare, som på grund av att de är frivilliga medlemmar i Arbetsgivarverket (AgV) är bundna av de kollektivavtal som AgV ingår.

För en del av de icke-statliga arbetsgivarna beräknas inte premierna av NSA enligt försäkringstekniska riktlinjer. Dessa arbetsgivare, vissa statsunderstödda teater-, dans- och musikinstitutioner, betalar i stället premier enligt en fast procent. En anledning till detta är att det ofta råder speciella anställningsförhållanden inom denna grupp arbetsgivare. Premierna beslutas av regeringen. I budgetpropositionen för år 2001 (prop. 2000/01:1 utgiftsområde 17 avsnitt 4.9.2) uttalade regeringen att premierna för dessa institutioner från och med år 2001 bör anpassas till de faktiska pensionskostnaderna. För åren 2001–2003 beslutade regeringen att institutionerna skall betala en fast procent, som uppgår till 11,89 procent, för sina avtalsförsäkringar. Avseende 2003 års premier har regeringen i beslut av den 6 februari 2003 sänkt premierna till 9,59 procent av premieunderlaget. Det ingår inte i vårt uppdrag att se över premierberäkningen för dessa institutioner.

7.2.2 Systemet för beräkning och betalning av premier

Vi har i kapitel 2 övervägt möjligheten och lämpligheten av ett system där premierna bestäms före den period de avser. Vi har därvid funnit att systemet med preliminära och slutliga premier bör frångås och att premierna i stället bör beräknas och betalas månatligen som definitiva premier. Effekten av vårt förslag blir att även icke-statliga arbetsgivare som betalar premier enligt premieförordningen skall betala premier månadsvis med de förändringar det innebär. Om det inte, med hänsyn till kostnadsaspekten, kan anses motiverat att även de äldre avtalen skall omfattas av föreslaget system med månatliga definitiva premier innebär det att premier för förmåner avseende personer som omfattas av PA-91 och PA-74 även i fortsättningen kommer att beräknas som preliminära och slutliga premier.

Vad gäller de statsunderstödda teater-, dans- och musikinstitutionerna kan vi konstatera att en effekt av vårt förslag blir att även dessa arbetsgivare skall betala premier månadsvis om de betalar premier enligt premieförordningen (1997:908). Enligt nuvarande lydelse i förordningen bestäms premierna som preliminära och slutliga premier och inbetalningen av premierna sker månadsvis. Eftersom institutionernas premier i dag bestäms som en fast premieprocent innan premieperioden, uppstår det som huvudregel vid avstämning mellan preliminär och slutlig premie året efter inte någon differens för dessa arbetsgivare. Vilka effekter ett system med månatliga premier kommer att ha beror på hur kommande beslut om premier utformas för dessa institutioner.

7.2.3 Ålderns påverkan på premierna

Vi har i kapitel 3 behandlat frågan om det föreligger skäl till att införa en mekanism för utjämning av premierna mellan anställda i olika åldrar. Vi har med utgångspunkten att varje arbetsgivare skall stå sina kostnader kommit fram till att de effekter PA 03 för med sig är tillräckliga för att motverka de eventuella snedvridningar som nuvarande system kan medföra. Vi är därför av uppfattningen att det inte bör införas någon mekanism för utjämning av premierna. Detta avser hela försäkringskollektivet.

7.2.4 Försäkringsrörelsens avkastning

Vad gäller vårt förslag i kapitel 4 om att beräkningen av avkastningen på försäkringsrörelsens tillgångar skall ske enligt en ränta kommer icke-statliga arbetsgivare som betalar försäkringstekniskt beräknade premier att påverkas av förslaget på samma sätt som de övriga arbetsgivarna.

Vad gäller de statsunderstödda teater-, dans- och musikinstitutioner är det oklart vilken effekten av vårt förslag kan bli. I kapitel 4 har vi konstaterat att bestämningen av avkastningen har betydelse för de premierabatter som NSA lämnar. De premier som fastställdes av regeringen för institutionerna under åren 2001–2003 påverkades dock inte av de beslut som NSA fattade om premierabatter under samma period. Samtidigt behövde institutionerna inte betala premier motsvarande värdesäkringen av avtalsförmånerna, till vilket premierabatterna i första hand används. Som vi nämnt ingår det inte i vårt uppdrag att se över premierberäkningen för dessa institutioner. De premier som institutionerna betalar tillförs emellertid försäkringsrörelsens tillgångar och ligger således till grund för den fiktiva avkastning som beräknas i rörelsen. För närvarande pågår en beredning av hur premierna för de statsunderstödda teater-, dans- och musikinstitutioner skall bestämmas från och med 2004. Det ligger i linje med det ovan nämnda uttalandet i propositionen för år 2001 att premierna för dessa institutioner bör anpassas till de verkliga pensionskostnaderna och att deras premier påverkas av avkastningen.

7.2.5 Utjämning av premier mellan åren på myndighetsnivå

Vi har i kapitel 5 behandlat frågan om det bör införas en mekanism för att utjämna premierna mellan åren på myndighetsnivå. De förslag vi lagt fram i kapitel 2–4 kommer att medföra att stabiliteten för premierna för de enskilda myndigheterna kommer att öka väsentligt varför vi inte har funnit skäl till att föreslå någon särskild utjämningsmekanism på myndighetsnivå för att motverka premierinstabiliteten mellan åren. Detta avser hela försäkringskollektivet.

7.2.6 Kostnadsfördelningen vid byte av anställning till eller från självförsäkrare

Vi har i kapitel 6 förordat att sistahandsansvaret inom staten skall upphöra. Inom kretsen för sistahandsansvaret finns den icke-statliga arbetsgivaren Allmänna Barnhuset, som finansierar förmåner i egen regi. Enligt särskilda bestämmelser skall arbetsgivaren vid utbetalning betala kostnaderna för de förmånsbestämda pensionsförmånerna varje månad till SPV. Vid upphörande av sistahandsansvaret inom staten blir följden att Allmänna Barnhuset vid utbetalning av förmåner månadsvis skall betala till SPV vad som motsvarar den andel av förmånerna som intjänats hos arbetsgivaren.

8 Administration och redovisning av försäkringsmodellen

8.1 Förslag

Med anledning av vårt förslag i kapitel 2 om en övergång från preliminära och slutliga premier till månatliga definitiva premier förordar vi att SPV skall kunna besluta om premier i enlighet med de försäkringstekniska riktlinjer samt de övriga förutsättningar för premieberäkningen som NSA fastställer. För att tydliggöra gränserna mellan NSA och SPV förordar vi att NSA:s kanslifunktion, som för närvarande finns hos SPV, överflyttas till NSA. Vi föreslår att representationen i NSA utökas med företrädare från myndigheterna, företrädesvis myndighetschefer, för att föra in arbetsgivarperspektivet tydligare i nämnden. Vi förordar inte att de fackliga organisationerna skall representeras i NSA. Vi är vidare av uppfattningen att NSA bör underställas årlig revision i likhet med andra statliga myndigheter. Med anledning av att det har framförts synpunkter om att SPV inte alltid har tillräcklig försäkringsteknisk kompetens till förfogande menar vi att SPV bör se över sin situation i denna fråga. Vi är därtill av uppfattningen att SPV och NSA bör se över den service och information som lämnas till arbetsgivarna och tillse att denna förbättras för att arbetsgivarna skall kunna tydligare förutse premiekonsekvenserna av sina beslut i anställnings- och lönefrågor. Information om konsekvenserna för premiekostnader av ändringar i pensionsavtalet, riktlinjerna för försäkringsrörelsen och de årliga besluten om premienivåer, premierabatter etc. måste också förbättras. De enskilda arbetsgivarna behöver dessutom inför budgeteringsarbetet ha ett tydligt beslut om det kommande årets premiekostnader.

8.2 Överväganden

Enligt direktiven för utredningen skall vi överväga om det bör ske några förändringar i fråga om modellens administration och redovisning. I detta ingår att se över NSA:s respektive SPV:s roller inom ramen för modellen.

8.2.1 Modellens administration och redovisning

NSA har det övergripande ansvaret för att försäkringstekniskt korrekta kostnader beräknas för de statliga avtalsförsäkringarna. Inom nämndens ansvarsområde ingår bland annat att besluta om de premier som arbetsgivarna skall betala samt om de försäkringstekniska riktlinjer enligt vilka premierna beräknas. Inom SPV:s ansvarsområde ligger beträffande försäkringsmodellen bland annat att beräkna och påföra arbetsgivarna premierna. Premierna skall enligt förordning (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar betalas som preliminära och slutliga premier.

Vi har i kapitel 2 funnit att systemet med preliminära och slutliga premier bör frångås till förmån för ett system där premierna beräknas och faktureras månatligen som definitiva premier. Vårt förslag föranleder följaktligen att NSA inte längre kommer att besluta om preliminära och slutliga premier före respektive efter premieåret. Beslut om premier kommer i stället att ske löpande under året. En anledning till att premierna för närvarande är uppdelade i preliminära och slutliga premier är att det inte är möjligt att beräkna definitiva premier utifrån de uppgifter SPV har under premieåret. SPV får för närvarande fullständiga anställningsuppgifter för premieberäkningen först under året efter premieåret. Med nuvarande förfarande för överföring av anställningsuppgifter är det alltså inte möjligt att beräkna definitiva premier under själva premieperioden. Eftersom de preliminära premierna beräknas före premieåret på uppgifter som är upp till två år gamla måste NSA vid beslut om premierna göra vissa antaganden, exempelvis om löne- och anställningsförhållanden. Med definitiva premier som beräknas utifrån aktuella uppgifter finns det inte längre skäl till att göra dessa antaganden och inte heller avstämningar mellan preliminära och slutliga premier. De månatliga premieberäkningarna, och skuldberäkningar, som SPV har att göra vid månatliga definitiva premier kommer att följa av de

försäkringstekniska riktlinjer som NSA beslutar om. Eftersom premierna vid månatliga beräkningar kommer att fastställas löpande finns en risk att administrationen av premieberäkningen kommer att bli onödigt tungrodd om varje förändring i premierna måste meddelas NSA för beslut. Vi föreslår därför att NSA inte längre skall besluta om premier. Detta skall SPV kunna göra vid beräkning av premier som följer av de försäkringstekniska riktlinjerna samt de övriga förutsättningar för premieberäkningen som NSA fastställer. I vissa sammanhang kan det finnas skäl till att SPV vid premieberäkningen inhämtar synpunkter från NSA. Sådana skäl kan föreligga när det inte direkt går att uttolka av de försäkringstekniska riktlinjerna eller övriga villkor hur premien skall beräknas. Vidare ligger det i sakens natur att ett system med definitiva månatliga premier medför att NSA:s beslut om premierabatter m.m. måste fattas före ingången av året så att de ligger med i prognosen över det kommande årets premier.

Det är av synnerlig vikt att myndigheters olika roller är avgränsade och att fördelningen av arbetsuppgifter är tydlig. Den utredning som föregick försäkringsmodellen anförde bland annat i sitt betänkande att NSA:s funktion som försäkringsgivare måste urskiljas så tydligt som möjligt. NSA har en kanslifunktion som utreder, bereder och föredrar ärenden för nämnden. Dessa kansligöromål utförs i dag av personal som är anställd vid SPV. Information om NSA läggs ut på SPV:s webbsida och vid kontakt med arbetsgivarna har kanslifunktionen SPV som adressat. Det är uppenbart att denna uppdelning medför en otydlighet för arbetsgivarna avseende myndigheternas olika roller. Detta skulle kunna ändras genom att kanslifunktionen överflyttas till NSA. En överflyttning skulle, utöver att avgränsningen mellan myndigheterna blir tydligare utåt sett, även medföra att NSA:s beställarförhållande gentemot SPV renodlas. Det skall vara tydligt att NSA är den myndighet som ansvarar för att försäkringstekniskt korrekta kostnader beräknas och att SPV är den myndighet som beräknar och påför arbetsgivarna premierna och som administrerar förmånerna. Kanslifunktionens personal utsätts därtill i dag för dubbla lojaliteter. De lyder under överordnade vid SPV men arbetar för NSA. NSA skulle med hjälp av ett eget kansli kunna ställa krav på administrationen av försäkringsmodellen på ett kraftfullare sätt. Det är av vikt att NSA kan uppfylla sin roll som beställare och att nämnden har tillgång till erforderlig aktuariekompetens etc. för att kunna ta de

strategiska besluten för finansieringssystemet samt överblicka de övergripande konsekvenserna för detta.

NSA är enligt sin instruktion undantagen från förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Vi förordar att NSA inte längre skall vara undantagen denna. NSA skall således svara för årsredovisningen avseende försäkringsmodellen, vilket innefattar redovisning av förmånssystemens intäkter, kostnader och förpliktelser, och underställas årlig revision i likhet med andra statliga myndigheter.

Det har under utredningstiden framförts synpunkter att SPV inte alltid har tillräcklig försäkringsteknisk kompetens till förfogande. SPV har för närvarande en aktuarie anställd på sektion Försäkringsteknik. SPV har därtill anställt ytterligare två aktuarier med tillträde hösten 2003 samt anlitar enligt uppgift externa aktuarier vid behov. Med anledning av de framförda synpunkterna förordar vi att SPV ser över sin försäkringstekniska kompetens och tillser att tillgången till denna är tillfredsställande.

8.2.2 Representationen i NSA

NSA var till en början en funktion inom SPV och skapades för att funktionen som försäkringsgivare skulle urskiljas så tydligt som möjligt. Efter två års verksamhet medförde önskemålet om klarare beslutsregler att NSA blev en egen myndighet utan anställda men med en kanslifunktion vid SPV.

NSA utses av regeringen och består av fyra ledamöter. Två av ledamöterna, däribland ordföranden, utses efter förslag av Arbetsgivarverket. För varje ledamot finns en personlig ersättare. Under 2003 kommer de av Arbetsgivarverket föreslagna ledamöterna från Arbetsgivarverket och Finansinspektionen och de två övriga från Finansdepartementet och SPV.

Den representation som finns i nämnden är enligt vår uppfattning inte tillräckligt bred. Försäkringsmodellen har under de år som den tillämpats haft avsevärda problem med differenser med preliminära och slutliga premier. Skillnaderna i premierna har kommit som en överraskning för flertalet myndigheter varje år och orsakat dem stora svårigheter. Vid besked om den slutliga premien för år 2001 konstaterade NSA att avvikelserna mellan prognos och slutlig premie var försumbar och att av merparten av arbetsgivarna fått en slutlig premie som avvikit med mindre än två procent-

enheter från prognosen. Även för 2002 fann NSA att denna avvikelser för merparten av arbetsgivarna var mindre än två procentenheter. Samtidigt visar de premiesammanställningar vi tagit del av från NSA att 48 arbetsgivare, av sammanlagt 184 statliga arbetsgivare som betalar pensionspremier, fått avvikelser mellan slutlig och prognostiserad premie som överstiger två procentenheter. För nio av dessa arbetsgivare var differensen mellan 5–10 procentenheter och för fyra arbetsgivare översteg differensen 10 procentenheter och gick upp till 26,74 procentenheter. I dag utses två ledamöter efter förslag av Arbetsgivarverket. För att tillföra nämnden ett starkare synsätt ur arbetsgivarnas perspektiv förordar vi att representationen utökas med företrädare från premiebetalande myndigheter, företrädesvis myndighetschefer. Vi föreslår att nämnden utökas med två ledamöter, jämte ersättare, vilka utses efter förslag av Arbetsgivarverket.

Det har från fackligt håll framförts att de fackliga organisationerna borde representeras i NSA. Som motiv har anförts bland annat att finansieringen av förmånerna på myndighetsnivå kan få konsekvenser för de anställda, att de fackliga organisationerna skulle kunna förstärka den försäkringstekniska kompetensen samt att så är den gängse principen på övriga delar av arbetsmarknaden. Vi ställer oss emellertid tveksamma till om dessa invändningar är relevanta för den faktiska situation som gäller på den statliga arbetsmarknaden. De fackliga organisationerna har tillsammans med Arbetsgivarverket förhandlat fram pensionsavtalen, i vilka nivåerna för den anställdes förmåner bestäms respektive den avgift som arbetsgivaren skall avsätta till de avgiftsbestämda förmånerna. Hur finansieringen av arbetsgivarnas åtaganden för de förmånsbestämda förmånerna sker utifrån försäkringstekniska beräkningar är en fråga för arbetsgivarna. Det är endast finansieringen av de förmånsbestämda förmånerna som är föremål för NSA:s arbete. Nämnden bör inte utökas utöver vad som är nödvändigt för att tillföra den de synpunkter och den kompetens som behövs för fördelningen av kostnaderna mellan arbetsgivarna. Vi förordar därför inte att företrädare för de fackliga organisationerna blir representerade i NSA.

8.2.3 Information till arbetsgivarna

Det har under utredningstiden gjorts tydligt att en stor del av de problem som uppkommit i administrationen av nuvarande försäkringsmodell beror på brister i kommunikationen mellan NSA/SPV och arbetsgivarna.

SPV sköter i princip alla kontakter med myndigheterna vad gäller den statliga försäkringsmodellen. NSA skickar genom SPV ut ett informationsblad några gånger om året till arbetsgivarna. Informationsbladet innehåller information om modellen och om premierna vid beslut om preliminära premier och slutliga premier. NSA lämnar även sådan information på SPV:s webbplats. SPV ger för egen del ut ett nyhetsbrev som vänder sig till personalchefer, ekonomichefer m.fl. och som bland annat innehåller information om försäkringsmodellen. SPV informerar även om denna vid informationsträffar, mässor m.m. i samband med presentation av övrig verksamhet. SPV arrangerar avgiftsbelagda kurser avseende premieberäkningen samt besöker arbetsgivare vid förfrågan och berättar om försäkringsmodellen. På SPV:s webbplats har SPV konstruerat ett kalkylark för beräkning av premier för statens avtalsförsäkringar. Avsikten med kalkylarket är att varje myndighet skall kunna bilda sig en uppfattning om premiernas storlek och vad som påverkar storleken. Fram till 2002 har beräkningar av premier kunnat göras enligt PA-91 för innevarande och föregående år. Beräkningen för innevarande år har då förutsatt att NSA:s preliminära beslut om premienivåer och eventuella premierabatter också skulle komma att gälla slutligt. Enligt uppgift från SPV håller verket på och utarbetar ett kalkylark avseende beräkningar av premier för förmåner enligt PA 03.

Trots den information som lämnas och det hjälpmedel för beräkning av premierna som finns att tillgå framkommer det av de skrivelser avseende försäkringsmodellen som inkommit till SPV och NSA under 2001 och 2002 att arbetsgivarna inte förstår vilka faktorer som påverkar premiesättningen. Myndigheterna efterfrågar mer information om detta, vilket bekräftas av de kontakter med företrädare för de olika myndigheter vi haft under utredningstiden. Systemet med preliminära och slutliga premier samt faktorer i PA-91 har gjort att det har varit svårt att förstå hur premierna beräknas. Med månatliga definitiva premier och fribrevstekniken i PA 03 finns förhoppningen att förståelsen för premieberäkningen underlättas. Det är emellertid alltså av betydande vikt att NSA och

SPV lämnar tydlig information om försäkringsmodellen med premieberäkningen och att de aktivt arbetar för att ge arbetsgivarna det stöd som krävs för att de skall kunna förutse de försäkringsmässiga konsekvenserna av sina beslut i anställningsfrågor. Därvid ligger även ett ansvar på arbetsgivarna att i högre grad ta del av den information som lämnas. I samband med en övergång från dagens system till månatliga beräkningar måste NSA och SPV tillse att man har en informationsstrategi för att skapa de förutsättningar som krävs för att det nya systemet med månatliga överföringar av anställningsuppgifter skall fungera tillfredsställande redan vid införandet. Vi förordar att SPV och NSA ser över den information som lämnas till arbetsgivarna och tillser att denna förbättras för att arbetsgivarna skall kunna förutse de försäkringsmässiga konsekvenserna av sina beslut i anställnings- och lönefrågor. Information till varje enskild arbetsgivare måste dessutom lämnas årligen inför myndigheternas budgeteringsarbete så att beräkningarna av det kommande årets premiekostnader blir så korrekta som möjligt. NSA:s beslut om premiesättning, tillämpning av eller indragning av premierabatter måste också meddelas i sådan tid att de kan beaktas av arbetsgivarna i deras budgetarbete.

9 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser

9.1 Kostnadsberäkningar

Vi har bedömt att våra förslag medför kostnadseffekter på följande områden:

- Utvecklingsarbete vid SPV av ett nytt system för premieberäkning
- Ökad årlig driftkostnad för SPV
- Omfördelning av kostnader mellan SPV och NSA
- Ökade kostnader för löneadministration hos arbetsgivare anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna
- Utvecklingskostnader för arbetsgivarnas lönesystem
- Oförändrade effekter för statsbudgeten

Utvecklingskostnader kommer att uppstå vid SPV för att ta fram ett nytt system som dels ska beräkna premier enligt det nya pensionsavtalet PA 03 och dels möjliggöra premieberäkningar månadsvis. Rutiner för månatliga överföringar av de premieuppgifter som krävs för den nya avgiftsbestämda individuella ålderspensionen, där de anställda kan välja försäkringsgivare, har redan etablerats under 2003. SPV har uppgett att man inte gjort några speciella beräkningar av merkostnaderna för den nya tänkta premieberäkningsmodellen med månatliga definitiva premier. Enligt uppgift från det pågående huvudprojektet inom SPV är det dock inte dyrare att utveckla premieberäkningen för månatliga eller årliga beräkningar för PA 03 utan det är i stort sett samma utveckling som görs. SPV har under utredningstiden meddelat att det skulle innebära väsentliga merkostnader att låta systemet också omfatta de äldre avtalen, i all synnerhet som premieberäkningen för dessa avtal endast skall göras i princip till och med 2007. Verket har dock inte presenterat kostnaden närmare. Vi bedömer att merkostnaderna för utveckling av de nya systemen för PA 03 i huvudsak är av engångskaraktär och

kan rymmas inom ramen för de medel SPV disponerar för sitt utvecklingsarbete. Vad gäller utvecklingskostnader för premieberäkningssystem för de äldre avtalen bör dessa kostnader närmare utredas.

Ökade årliga driftkostnader uppstår dels för månadshanteringen av avvikelserapportering av anställningsuppgifter från arbetsgivarna och dels för den månatliga premieberäkningen. Administrationen av den föreslagna modellen kräver tolv premieberäkningar per år mot nuvarande två. Enligt SPV innebär detta en mera jämn arbetsfördelning men vi bedömer att det även kan medföra visst merarbete och därmed ökade kostnader. Kostnaderna för månatlig drift contra årlig drift är enligt SPV inte beräknat, beroende på att SPV nu går över till en ny teknik och att det därmed inte finns tillräckligt med data att grunda driftkostnads kalkyler på. SPV:s tro är att det inte skall bli dyrare med månatlig drift då väsentligt bättre indatakontroller skall borga för effektivare månadskörningar. Förutsatt att rutinerna för månadsrapportering från arbetsgivarna, premieberäkningen och aviseringen i största möjliga utsträckning görs automatiserat genom elektroniska överföringar eller internetbaserade tjänster bedömer vi att de löpande administrationskostnaderna för SPV långsiktigt bör kunna hållas nere på en nivå som innebär en rimlig kostnadsökning. Om den nuvarande modellen med systemet för beräkning av preliminära och slutliga premier enligt PA-91 och PA-74 måste behållas kommer detta att köras parallellt med det nyutvecklade systemet för månadsberäknade premier enligt PA 03 under en övergångsperiod, i princip fram till 2007. Totalt sett innebär detta ökade driftkostnader under dessa övergångsår. De totala kostnaderna för administration av försäkringsmodellen bedömer vi kommer att bli något högre. Den totala kostnaden för SPV och NSA bör dock kunna hållas inom en rimlig nivå då de dessutom årligen följs genom jämförelser med motsvarande verksamhet inom övriga sektorer.

Omfördelning av kostnader uppstår på grund av vårt förslag att överföra kansliresurser från SPV till NSA. Utökningen av NSA med ytterligare två ledamöter medför också marginella merkostnader. Totalt innebär detta en omfördelning som i sin helhet bör finansieras inom ramen för finansieringen för de statliga avtalsförsäkringarna.

Ökade kostnader för löneadministration hos arbetsgivare anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna uppstår på grund av de nya överföringskraven med månatlig avvikelserapportering. Arbetet

med bland annat felrättningar kommer att ske månadsvis, vilket därmed ökar arbetsbelastningen hos arbetsgivarna samt ställer krav på bemanning under årets samtliga månader. För varje enskild arbetsgivare kan den ökade kostnaden bedömas vara marginell även om den samlade löneadministrationen hos de statliga arbetsgivarna härigenom blir mer omfattande. Vi har inte under den tid som stått till utredningens förfogande haft möjlighet att närmare kvantifiera de samlade merkostnaderna för arbetsgivarna anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna.

Utvecklingskostnader för att anpassa arbetsgivarnas lönesystem till månatliga överföringskrav kan medföra motsvarande merkostnader som uppstod när överföringskraven ändrades senast i början av 2003 vid införandet av rapporteringssystemet för den avgiftsbestämda individuella ålderspensionen. Vi har inte haft möjlighet att närmare bedöma kostnaderna för lönesystemleverantörerna eller arbetsgivarna anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna. Sammantaget bedömer vi att kostnaden ökar något hos myndigheterna för arbetet med månadsrapportering och månadsdebitering. Samtidigt innebär den förbättrade förutsägbarheten av kostnaderna för pensionsåtagandena att det ekonomiadministrativa planeringsarbetet väsentligt underlättas.

Effekterna för statsbudgeten bedömer vi bli i huvudsak oförändrade. Betalningstiden för avtalsförsäkringspremierna kan bli något senare än i dagens system, vilket i så fall innebär att premierna tillförs statsbudgeten senare. Å andra sidan bedömer vi att systemet med månatliga definitiva premier innebär att de nuvarande slutavstämningsskillnaderna försvinner. Eftersom dessa hittills uppgått till mellan 7,5–11,0 procent av premien eller ca 600–800 miljoner kronor per år innebär det nya systemet att dessa betalningar i stället kommer in som månatligt betalda premier under premieåret. Sammantaget bedömer vi därför att förslagen i vart fall inte skall innebära några negativa effekter på statsbudgeten. Vi bedömer däremot att de ger större långsiktighet och större förutsägbarhet, vilket bör ge en effektivisering. En övergång till räntebaserad avkastning medför att redovisningen blir mer transparent.

Det är inte tillfredsställande att vi inte närmare kan redovisa vilka kostnader de förändringar vi förslår innebär. SPV har, som vi ovan beskrivit, uppgivit att verket inte gjort några speciella beräkningar avseende merkostnader för utveckling och drift av den nya tänkta premieberäkningsmodellen med månatliga definitiva premier. Vi har under den tid som stått till utredningens förfogande

inte kunnat göra några egna kostnadsberäkningar. Inför den fortsatta beredningen är det därför viktigt att kostnaderna för förändringarna närmare utreds.

9.2 De generella direktiven

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) anges i betänkandet. Det samma gäller när ett lagt förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vi anser inte att de förslag som redovisas i detta betänkande har sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen. Någon redovisning är därför inte aktuell.

10 Den statliga tjänstepensionen

Den person som är statligt anställd har rätt till kollektivavtalade tjänstepensionsförmåner som kompletterar den lagstadgade allmänna pensionen.

10.1 Förmånsbestämt eller avgiftsbestämt pensionssystem

De största avtalsområdena inom tjänstepensionsområdet är PA 03 för statligt anställda, avtalspension SAF-LO för privatanställda arbetare, ITP för privatanställda tjänstemän och PFA för anställda i kommuner och landsting. Bland de olika pensionssystemen går det att urskilja två olika typer av avtalade pensionssystem: förmånsbestämt och avgiftsbestämt pensionssystem.

I ett förmånsbestämt pensionssystem garanteras den anställde en viss pensionsnivå den dag denne går i pension. För att bekosta den förmånsbestämda pensionen betalar arbetsgivaren in premier. Dessa premier kommer att variera bland annat beroende på den anställdes lön. Ju högre lön den anställde får, desto mer måste arbetsgivaren betala in för att täcka den högre pension som den anställdes lön genererar. Alternativt kan arbetsgivaren betala ut pensionerna allt eftersom de förfaller till betalning. I ett avgiftsbestämt pensionssystem betalar arbetsgivaren in en viss bestämd avgift till den anställdes pension. Storleken på den anställdes pension är inte bestämd i förväg, utan beror på hur mycket arbetsgivaren har betalat in i avgift och hur pengarna förräntas. De olika systemen skiljer sig följaktligen åt på så sätt att i ett förmånsbestämt system är den slutliga pensionen fastställd medan det i ett avgiftsbestämt system är arbetsgivarens inbetalning till pensionssystemet som är fastställd.

10.2 Pensionsavtal PA-91

De flesta statligt anställda omfattas av pensionsavtalet PA 03. Det tidigare pensionsavtalet PA-91 gäller emellertid ännu i viss utsträckning. PA-91 trädde huvudsak i kraft 1992 och gäller fortfarande för anställda med 65 års pensionsålder födda 1942 eller tidigare, samt för anställda med 60 års pensionsålder födda 1947 eller tidigare. PA-91 gäller även för vissa officerare. Detta innebär att avtalet som huvudregel kommer att vara tillämpligt till och med år 2007. Det finns dock även andra grupper av personer som av olika anledningar inte anslutits till PA 03 och som därför fortfarande omfattas av PA-91.

Den statliga tjänstepensionen enligt PA-91 är till största delen ett förmånsbestämt pensionssystem. Enligt den förmånsbestämda delen garanteras den anställde från och med 65 års ålder en tjänstepension enligt en viss nivå beroende av den anställdes pensionsunderlag (PU). I PA-91 definieras pensionsunderlaget som medeltalet av den pensionsgrundande lönen för de fem kalenderår som närmast föregått den anställdes avgångsår.

Tabell 10.1. Pensionsnivåerna enligt PA-91

PU uttryckt i antal förhöjda prisbasbelopp	PU uttryckt i kr (2002 års förhöjda prisbasbelopp)	Pensionsnivå enligt PA 91
0 – 7,5	0 – 290 250	10 %
7,5 – 20	290 250 – 774 000	65 %
20 – 30	774 000 – 1 161 000	32,5 %

Den anställde som har minst 30 tjänsteår och som har ett pensionsunderlag upp till 7,5 förhöjda prisbasbelopp får tio procent av pensionsunderlaget. För delar över 7,5 och upp till 20 förhöjda prisbasbelopp uppgår nivån enligt PA-91 till 65 procent och för delar däröver, upp till 30 förhöjda prisbasbelopp, till 32,5 procent. Gränsen för de olika nivåerna anges i förhöjda prisbasbelopp. Prisbasbeloppet och det förhöjda prisbasbeloppet beslutas årligen av regeringen och följer den allmänna prisutvecklingen. Vid beräkning av ålderspension under 2003 används 2002 års förhöjda prisbasbelopp, som uppgår till 38 700 kr.

I PA-91 kallas pensionsförmåner som den anställde kan ha rätt till vid upphörande av anställningen innan pensionsavgång för liv-

ränta. Reglerna för livräntor medför att ökningen av den anställdes pensionsrätt under ett år består av två delar. Den ena delen utgörs av värdet av att få tillgodoräknas ytterligare ett år som pensionsgrundande tid. Den andra delen utgörs av att pensionsunderlaget ändras. Tekniken att beräkna livränta har betydelse för premieberäkningen, vilket visas i avsnitt 13.

I PA-91 finns även en avgiftsbestämd del i form av en kompletterande ålderspension (Kåpan). Till denna avsätter arbetsgivaren 1,7 procent av den anställdes lönesumma. Dessa pensionsmedel förvaltas av Försäkringsföreningen för det Statliga Området (FSO).

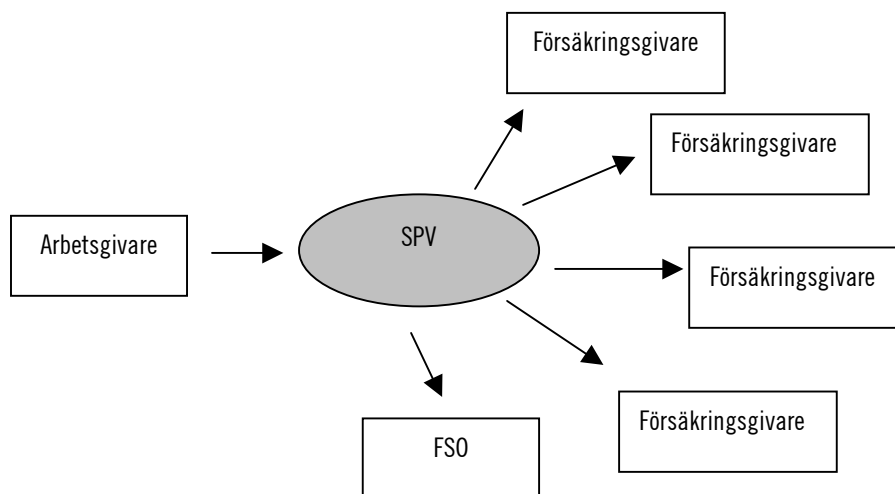
I avtalet finns utöver bestämmelser om ålderspension även bestämmelser om sjukpension, tillfällig sjukpension, efterlevandepension och kompletterande efterlevandepension.

10.3 Pensionsavtal PA 03

Från och med den 1 januari 2003 gäller det statliga pensionsavtalet PA 03. Avtalet omfattar anställda med 65 års pensionsålder som är födda 1943 eller senare samt anställda med 60 års pensionsålder som är födda 1948 eller senare. Det nya tjänstepensionsavtalet består både av en avgiftsbestämd och av en förmånsbestämd del. Den avgiftsbestämda delen utgörs av en individuell ålderspension (IÅP) och en kompletterande ålderspension (Kåpan).

Den individuella ålderspensionen innebär att arbetsgivaren varje månad sätter av 2,3 procent av den anställdes lön upp till 30 inkomstbasbelopp till dennes tjänstepension. Den anställda kan själv välja mellan ett antal olika försäkringsgivare för placering av avgiften. Om den anställda inte väljer hur pengarna skall placeras sker placeringen hos FSO. Enligt avtal med Arbetsgivarverket administrerar SPV valet av försäkringsgivare. Beträffande den kompletterande ålderspensionen sätter arbetsgivaren av 1,9 procent av den anställdes lön upp till 30 inkomstbasbelopp. Dessa pengarna förvaltas av FSO. SPV sköter administrationen av den kompletterande ålderspensionen vad gäller såväl inbetalning av avgiften som utbetalning av förmånerna.

Figur 10.1. Arbetsgivaren betalar den individuella avgiftsbestämda delen till SPV, som fördelar denna på respektive försäkringsgivare



Utöver den avgiftsbestämda delen finns en förmånsbestämd del. Likväl som i PA-91 innebär den förmånsbestämda delen att den anställda från och med 65 års ålder garanteras en tjänstepension till en viss nivå.

Tabell 10.2. Pensionsnivåerna enligt PA 03

PU uttryckt i antal inkomstbasbelopp	PU uttryckt i kr (år 2003)	Pensionsnivå enligt PA 03
0 – 7,5	0 – 291 250	
7,5 – 20	291 000 – 776 000	60 %
20 – 30	776 000 – 1 164 000	30 %

Till skillnad mot PA-91 har enligt PA 03 de arbetstagare som är födda 1973 och senare inte rätt till någon förmånsbestämd del under 7,5 inkomstbasbelopp. Avseende delar av pensionsunderlaget mellan 7,5 och 20 inkomstbasbelopp uppgår pensionsnivån till 60 procent. För delar däröver uppgår nivån till 30 procent. Arbetstagare födda 1943–1972 har rätt till en förmånsbestämd ålderspension i

varierande procenttal av pensionsunderlaget enligt vissa övergångsregler. Gränsen för de olika nivåerna i PA 03 anges i inkomstbasbelopp. Inkomstbasbeloppet följer den allmänna inkomstutvecklingen i Sverige. Vid beräkning av pension under 2003 används 2002 års inkomstbasbelopp, som uppgår till 38 800 kr.

Även i PA 03 utgörs den anställdes pensionsunderlag av medeltalet av den pensionsgrundande lönen för de fem kalenderår som närmast föregått den anställdes avgångsår. Om den anställda upphör sin anställning före pensionsåldern har den anställda inte rätt till en livränta såsom denne kunde ha enligt PA-91, utan till ett så kallat fribrev. Fribrevet intjänas månad för månad och storleken av den intjänade delen beräknas så att dess kapitalvärde är lika med bruttopremien för månaden enligt försäkringstekniska riktlinjer. Fribrevstekniken påverkar beräkningen av premierna för förmånerna.

I avtalet finns utöver bestämmelser om ålderspension även bestämmelser om sjukpension, tillfällig sjukpension och efterlevandepension. PA 03 innehåller dock inte några bestämmelser om en kompletterande efterlevandepension.¹

10.4 Pensionsavtal för vissa yrkesofficerare

För vissa yrkesofficerare gäller fortfarande pensionsavtalet från 1974, PA-74. Avtalet upphörde från och med den 1 januari 2003 men gäller fortfarande för officerare som avgår med så kallad särskild pension och officerare på reservstat. PA-74 bygger på ett bruttosystem, vilket innebär att pensionen minskas med hela eller viss del av den allmänna pensionen.

10.5 Ytterligare kollektivavtalade förmåner

Utöver pensionsavtalen omfattas statligt anställda av ett flertal andra kollektivavtalade förmåner.

- Enligt avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S) betalas ersättning ut till efterlevande om en anställd avlider. Ersättningen betalas ut i form av begravningshjälp samt ett grundbelopp som annat beror på den anställdes ålder.

¹ Det finns emellertid vissa övergångsbestämmelser för kompletterande efterlevandepension och familjepension.

- Avtal om ersättning vid personskada (PSA) ger den anställde ersättning vid personskada till följd av olycksfall eller sjukdom i arbetet eller vid färd till eller från detta. Ersättningen består bland annat av kompensation för inkomstförlust.
- Trygghetsavtalet (TA) innehåller åtgärder för att minska eller eliminera behov av uppsägning samt åtgärder för att undvika att uppsägningshotade eller uppsagda arbetstagare blir arbetslösa. Avtalet reglerar även utbetalning av olika ersättningar, exempelvis pensionsersättning till uppsagd arbetstagare som uppnått en viss ålder och som väljer att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

10.6 Tillgodoräknande av tjänstetid från andra avtalsområden

Den anställde tjänar under sitt yrkesverksamma liv i staten in en pensionsrätt som växer i takt med den anställdes tjänstetid och löneutveckling. För att få full pension krävs att man har uppnått en tjänstetid på minst 30 år.² För pensionen enligt PA-74 och PA-91 inräknas tjänstetid från de flesta andra pensionsplanerna på den svenska arbetsmarknaden i den pensionsgrundande tjänstetiden. Den statliga tjänstepensionen minskas med vad som betalas ut från dessa planer. Den totala tjänstepensionen blir därmed som om all tjänstetid fullgjorts hos staten. Enligt övergångsbestämmelser till PA 03 gäller detta även dem som den 31 december 2002 hade anställning med statlig pensionsrätt. För övriga med pensionsrätt enligt PA 03 gäller att endast statlig anställningstid tillgodoräknas. Om en arbetstagare har gått från staten till det privata området har hittills den intjänade pensionsrätten utgjorts av en livränta enligt reglerna i PA-74 respektive PA-91. Livräntan har samordnats med pensionsrätten i den nya anställningen om detta följer av det pensionsavtal som gäller i den nya anställningen. Detta gäller för till exempel ITP-planen.

² För vissa befattningar gäller ett annat krav på tjänstetid för full pension.

11 Den nuvarande försäkringsmodellen

Den nuvarande finansieringen av förmånerna i de statliga avtalsförsäkringarna sker genom försäkringsmodellen som infördes den 1 januari 1998. På grund av svårigheter med beräkningen av premierna kom den emellertid att tillämpas fullt ut först från och med år 2000. Innan modellen infördes finansierades de statliga avtalsförmånerna genom ett schablonmässigt lönekostnadspålägg för de statliga myndigheterna. Med modellen började avtalsförmånerna i stället att finansieras genom försäkringsmässigt beräknade premier.

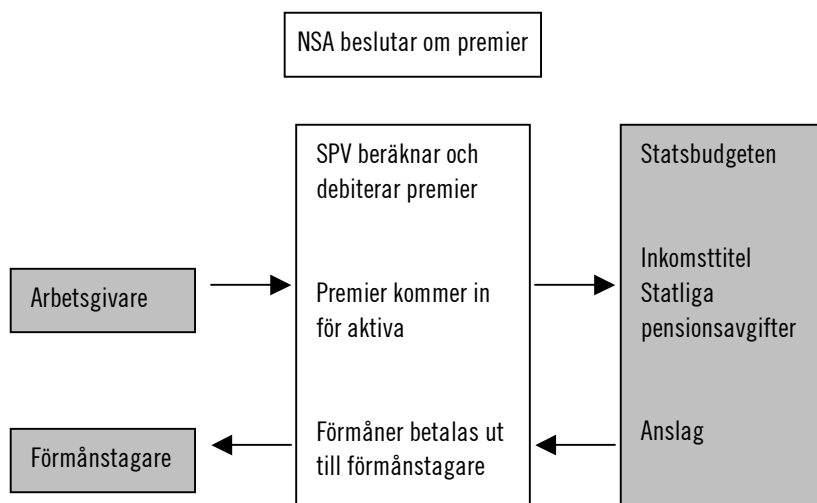
Försäkringsmodellen tillkom som ett led i målsättningen att myndigheterna skall ha det fulla kostnadsansvaret för förändringar i anställningsvillkoren. Med modellen blev det även möjligt att redovisa en samlad pensionsskuld för statens avtalsförsäkring samt att göra prognoser över framtida pensionsutbetalningar. Den grundläggande principen för finansieringen av avtalsförsäkringarna är att denna så långt som möjligt skall ske på samma villkor som på den övriga arbetsmarknaden och vara jämförbar med denna.

11.1 Finansieringen genom försäkringsmodellen

Modellen för finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna innebär i huvudsak att arbetsgivarna skall betala försäkringsmässigt beräknade premier för sina anställdas kollektivavtalade försäkringsförmåner.¹ Premierna beslutas av NSA och betalas in till SPV. SPV förfogar emellertid inte över de premier som betalas in. Premierna förs i stället till statsbudgeten och redovisas mot inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter (5211). För utbetalning av avtalsförmånerna till förmånstagarna tilldelas SPV samtidigt medel från anslaget Statliga tjänstepensioner m.m. (anslag 1:13 under utgiftsområde 2).

¹ Vissa av arbetsgivarna skuldför dock förmånerna.

Figur 11.1. Inbetalning av premier och utbetalning av förmåner



När försäkringsmodellen infördes den 1 januari 1998 värderades statens pensionsskuld till förmånstagarna. Värdet motsvarande statens skuld redovisades i försäkringsrörelsen som en fordran på statsverket. De premier som betalas in till försäkringsrörelsen redovisas under denna post. Försäkringsrörelsens tillgångar utgörs således av fordran på statsverket som står mot värdet av de förpliktelse försäkringsrörelsen har. Försäkringsrörelsens tillgångar fonderas inte som i ett försäkringsbolag. I stället tillskrivs tillgångarna en beräknad avkastning enligt en modell som beslutas av NSA. Även denna beräknade avkastning redovisas i försäkringsrörelsens fordran på statsverket.

11.2 Försäkringsmodellens omfattning

Försäkringsmodellen omfattar de statliga myndigheterna samt vissa icke-statliga arbetsgivare som är anslutna till statens avtalsförsäkringar. För de statliga myndigheterna är anslutningen till försäkringsmodellen obligatorisk. Vissa myndigheter, framför allt affärsverken, betalar inte in premier till SPV utan gör i stället reserve-

ringar i sina bokslut för framtida pensionsutbetalningar. Dessa myndigheter kallas för självförsäkrare.

Försäkringsmodellen kan delas in i tre områden.

- Försäkringsrörelsen
Försäkringsrörelsen omfattar förmåner till anställda den 1 januari 1998 eller senare för vilka premier betalas till SPV. I försäkringsrörelsen ingår försäkringsgrenarna pension, gruppliv och personskada.
- Äldre förmåner
Med äldre förmåner avses förmåner som är grundade på en anställning som upphört före den 1 januari 1998 när försäkringsmodellen infördes. Utbetalningar och pensionsskulden för förmånerna redovisas i försäkringsmodellen.
- Myndigheternas förmåner
Självförsäkrarna betalar inte premier till försäkringsrörelsen utan redovisar i stället en pensionsskuld motsvarande förmånerna i sin balansräkning. Detta gäller även övriga myndigheter för pensionsersättningar enligt det statliga trygghetsavtalet, TA, och för förmåner som enligt arbetsgivaren beviljas utöver kollektivavtalet. Utbetalningar och pensionsskulden för dessa förmåner redovisas i försäkringsmodellen.

De premier som löpande betalas in till försäkringsrörelsen avser

- pensioner enligt pensionsavtalen PA 03, PA-91 och PA-74
- vissa pensionsförmåner till personer som har haft pensionsersättning enligt det statliga trygghetsavtalet, TA
- gruppliversättningar enligt statens tjänstegrupplivförsäkring, TGL-S
- personskadeersättning enligt statens personskadeavtal, PSA

De avgiftsbestämda förmånerna, kompletterande ålderspension och individuell ålderspension, enligt PA 03 och PA-91 fonderas utanför staten och faller utanför försäkringsmodellen.

Figur 11.2. Försäkringsmodellens omfattning

Försäkringsmodellen		
Försäkringsrörelsen	Äldre förmåner	Myndigheternas förmåner
Förmåner till anställda 1 januari 1998 eller senare för vilka premier betalas	Förmåner som är grundade på en anställning som upphört före den 1 januari 1998	Förmåner som redovisas i myndigheternas balansräkning

11.3 Regleringen av försäkringsmodellen

Finansieringen och administrationen av avtalsförmånerna är reglerad i en rad olika förordningar och föreskrifter.

I förordning (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar regleras beräkningen och betalningen av myndighetens premier för de anställdas förmåner. Premierna fastställs enligt de grunder som fastställs av NSA och skall i huvudsak betalas som preliminära och slutliga premier.

NSA:s verksamhet regleras i förordning (1999:1170) med instruktion för Nämnden för statens avtalsförsäkringar. Förordningen stadgar att NSA har det övergripande ansvaret för att försäkrings- tekniska korrekta premier beräknas för de åtaganden myndigheter och andra arbetsgivare som är anslutna till avtalsförsäkringarna har gentemot de anställda.

De premier som NSA beslutar om skall betalas in till SPV. Enligt förordning (1997:131) med instruktion för Statens pensionsverk skall SPV särskilt svara för att myndigheter och andra arbetsgivare som är anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna debiteras premieavgifterna. SPV svarar även för att värdet av statens åtagande kan redovisas. De finansierade förmånsbestämda förmånerna handläggs vid SPV enligt förordning (1997:909) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner. Av förordningen framgår bland annat att myndigheterna skall lämna SPV de uppgifter som verket behöver för att kunna föra matrikel över arbetstagarnas anställningsuppgifter. Närmare föreskrifter om hur och när detta skall ske finns meddelade i Statens pensionsverks föreskrifter om lämnande av uppgifter till systemet för automatisk

matrikelföring (AgVFS 2001:1 A). Person-, löne- och anställningsuppgifterna ligger till grund för SPV:s beslut om statliga tjänstepensionsförmåner och NSA:s beslut om premier för statens avtalsförsäkringar. Förmånerna betalas ut av SPV enligt förordning (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner.

De förmåner som finansieras med premier till försäkringsrörelsen finns som vi nämnt i pensionsavtalen PA 03, PA-91 och PA-74. PA 03 är det senast ingångna avtalet och gäller från 2003. Till PA 03 har författats försäkringsvillkor som bland annat behandlar avstämning av preliminära och slutliga premier samt premiebefrielse vid den försäkrades arbetsoförmåga. Enligt förordning (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning skall PA 03, med vissa undantag, även tillämpas på dessa arbetstagare. Ytterligare förmåner som finansieras med premier till försäkringsrörelsen finns reglerade i avtalet om trygghetsfrågor, TA, Statens tjänstegrupplivförsäkring TGL-S och Statens personskadeförsäkring PSA. Utbetalningen av personskadersättning finns reglerad i SAVFS 1990:3 A1 och görs av AFA Trygghetsförsäkringsaktiebolag.

11.4 Försäkringsmodellens aktörer

11.4.1 Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA)

NSA har det övergripande ansvaret för att försäkringstekniskt korrekta premiekostnader beräknas för de åtaganden som de arbetsgivare som är anslutna till statens avtalsförsäkringar har gentemot sina anställda. NSA ansvarar även för att det totala försäkringsmässiga värdet av sådana åtaganden beräknas.

Inom NSA:s ansvarsområde ligger att fatta beslut om:

- Försäkringstekniska riktlinjer
- Förutsättningar för beräkning av preliminär premie
- Preliminär premie
- Slutlig premie
- Engångspremier
- Årlig redovisning av försäkringsmodellen för statens avtalsförsäkringar (tjänstepensioner och gruppliv-, personskade- samt pensionsersättningar)

- Anslutning till statens avtalsförsäkringar av icke-statliga arbetsgivare som har anställningsvillkor som stämmer överens med dem som gäller för statligt anställda

Nämnden undantas från förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och är därför inte föremål för någon årlig revision. Nämnden är emellertid skyldig att senast den 15 maj varje år till Regeringskansliet lämna en årlig redovisning av förmånssystemens intäkter, kostnader och förpliktelser enligt de riktlinjer som finns i ett av regeringen särskilt fattat beslut. Nämnden är även skyldig att lämna en berättelse över verksamheten under det senaste verksamhetsåret.

Nämnden inrättades 1997 och var till en början en nämnd inom SPV. Från och med den 1 januari 2000 blev nämnden emellertid en egen myndighet. Nämnden utses av regeringen och består av fyra ledamöter som vardera har en personlig ersättare. Den får stöd från en kanslifunktion vid SPV som utgörs av två personer samt bistås i arbetet av SPV och vid behov av externa konsulter.

11.4.2 Statens pensionsverk (SPV)

SPV är en central förvaltningsmyndighet och har som huvudsaklig uppgift att administrera de statliga tjänstepensionsförmånerna. Verket utför emellertid även viss uppdragsverksamhet.

SPV svarar för den huvudsakliga administrationen av avtalsförsäkringarnas förmåner. SPV har som uppgift att föra matrikel över de anställda som omfattas av avtalsförsäkringarna. I verket upprättas förslag till NSA:s beslut om premier. Verket debiterar myndigheterna premier för statens avtalsförsäkringar. SPV lämnar i sin årsredovisning uppgifter om utbetalda förmåner, inbetalda premier, pensionsskuld m.m.

SPV sysselsätter cirka 370 personer i Sundsvall och Söderhamn. Inom Pensionsverksamhet Staten arbetar cirka 170 personer med administrationen av den statliga tjänstepensionen. Inom sektion Försäkringsteknik arbetar sju personer på heltid med beräkning och administration av pensionsskulder och premier för de statliga avtalsförsäkringarna. Vid SPV finns även NSA:s kanslifunktion som består av två personer. I kansligöromålen ingår bland annat att bereda och föredra ärenden inför nämnden.

11.4.3 Försäkringsbolaget AFA Trygghetsförsäkring

Försäkringsbolaget AFA Trygghetsförsäkring administrerar personskadeersättningarna enligt personskadeavtalet PSA. AFA Trygghetsförsäkring prövar rätten till förmån och betalar ut förmånerna. Bolaget tar även fram underlag för NSA:s beslut om premier och försäkringsteknisk redovisning för personskaderörelsen.

12 Premieberäkningen

12.1 Faktorer som påverkar premieberäkningen

De avtalspremier som arbetsgivarna skall betala in till SPV är uppdelade i individuella och kollektiva premier.

De kollektiva premierna avser bland annat Tjänstegrupplivförsäkringen (TGL-S), Trygghetsavtalet (TA) och Personskadeförsäkringen (PSA). Premierna kan utgöras av ett enhetligt belopp per person eller en bestämd procentsats av pensionsunderlaget eller lönen. Eftersom de kollektiva premierna beloppsmässigt utgör den mindre delen av de premier som arbetsgivarna betalar kommer dessa inte att beskrivas närmare.

De individuella premierna, sparpremierna, som är den största delen av de premier arbetsgivaren betalar, bestäms enligt försäkringstekniska riktlinjer som NSA beslutar om. Enligt riktlinjerna bestäms premierna med hänsyn till den anställdes ålder, pensionsålder, tid under vilken pensionen intjänas och pensionens storlek.

Genom pensionsavtalen garanteras den anställde, avseende den förmånsbestämda delen, en viss procentuell del av pensionsunderlaget i pension. För att den anställde skall erhålla denna pension förutsätts det att denne har uppnått full tjänstetid, vilket är trettio år. Pensionens storlek är alltså beroende av vilken pensionsgrundande lön den anställde haft samt hur länge denne har arbetat. Arbetsgivaren skall bekosta den anställdes pension genom att betala in sparpremier som motsvarar den framtida utbetalningen.

Vad som utgör den anställdes pensionsunderlag framgår av pensionsavtalen. Enligt PA-91 och PA 03 utgörs pensionsunderlaget av medeltalet av den pensionsgrundande lönen för de fem kalenderår som närmast föregått den anställdes avgångsår. De fyra äldsta åren räknas upp till det senaste (femte) årets nivå med hjälp av prisbasbeloppet. När premien för ett år skall beräknas påverkas denna, om än på olika sätt för premier enligt PA-91 och PA 03, av pensionsunderlagets höjning från föregående år. Av denna anledning är

de pensionsgrundande lönerna från de sex senaste åren intressanta vid premieberäkningen. För att visa detta ger vi följande förenklade exempel.

Premien skall beräknas för en anställd för år 2001. Den anställda har haft följande pensionsgrundande löner mellan åren 1996 och 2001.

Figur 12.1 Exempel på pensionsunderlag

	2001	2002	
2001		210 000	
2000	200 000	200 000	
1999	190 000	190 000	
1998	180 000	180 000	
1997	170 000	170 000	
1996	160 000	-	Höjning
PU	180 000	190 000	10 000

För att få fram vilken höjning av pensionsunderlaget som skett för den anställda mellan 2001 till 2002 måste först de genomsnittliga pensionsunderlagen för år 2001 och 2002 räknas fram (i exemplet bortses uppräkningsbeloppet). I exemplet uppgår dessa till 180 000 kr respektive 190 000 kr. Höjningen, 10 000 kr, som påverkar förmånens storlek, resulterar i en viss premie. Som synes har tidigare årslöner inverkan på premieberäkningen för ett visst år. I nedanstående exempel visas detta ännu tydligare.

I exemplet har den anställda haft en låg lön 1996, som räknas med vid beräkningen av pensionsunderlaget för 2001. Vid beräkningen av pensionsunderlaget för 2002 faller 1996 års låga lön bort. I stället tillkommer 2001 års lön, vilket gör att pensionsunderlagets höjning blir högre i detta exempel än i det förra. Att pensionsunderlaget utgörs av genomsnittsvärdet för de fem föregående åren kan alltså förklara höjningar av premien även om någon höjning av den pensionsgrundande lönen inte skett det senaste året.

Figur 12.2 Exempel på pensionsunderlag

	2001	2002	
2001		210 000	
2000	200 000	200 000	
1999	190 000	190 000	
1998	180 000	180 000	
1997	170 000	170 000	
1996	45 000	-	Höjning
PU	157 000	190 000	33 000

Om en anställd inte kan tillgodoräkna sig pensionsgrundande lön för samtliga fem som föregått beräkningsåret utgörs pensionsunderlaget av medeltalet av de hela kalenderår som den anställde kan tillgodoräkna sig. Om den anställde endast kan tillgodoräkna sig ett år utgörs pensionsunderlaget av det året. Kan inte något kalenderår tillgodoräknas skall pensionsunderlaget utgöra det på hela kalendermånader grundade genomsnittsbeloppet per månad multiplicerat med tolv.

Anledningen till att pensionsunderlaget utgörs av ett medeltal av pensionsunderlaget för flera år är att inte endast det senaste året skall vara avgörande för den anställdes pension.

Även andra faktorer än ökad tjänstetid och ökat pensionsunderlag påverkar premiens storlek.

- Lönen har inverkan på värdet av den intjänade pensionsrätten. Lönedelar som överstiger 7,5 förhöjda prisbasbelopp enligt PA-91 och 7,5 inkomstbasbelopp för PA 03 kostar väsentligt mer för arbetsgivaren än lönedelar därunder. Ovan dessa gränser upp till 20 förhöjda prisbasbelopp/inkomstbasbelopp utgör tjänstepensionen 65 respektive 60 procent av den anställdes pensionsunderlag, eftersom det inte utgår någon allmän pension för lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp.
- De försäkringstekniska riktlinjerna som NSA beslutar om innehåller antaganden om ränta, livslängd, omkostnader m.m. som påverkar nivån på premien.
- Beroende av försäkringsrörelsens resultat och konsolideringsnivå lämnas premierabatter till arbetsgivarna. Dessa premierabatter påverkar nivån på premien.

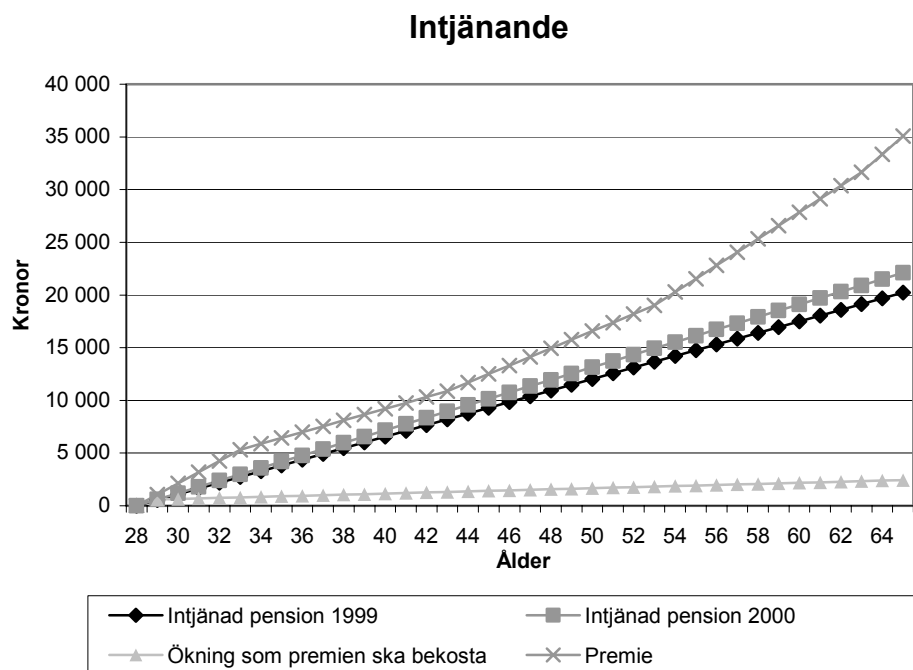
Vid beräkningen av sparpremien har hittills den anställde tillgodoräknats en tjänstetid enligt en schablon. Enligt schablonen räknar man premien som om den anställde tjänat in pensionsrätt i staten från den första tidpunkt som avtalet föreskriver, det vill säga från 28 års ålder. Detta gäller även om den anställde tidigare arbetat in pensionsrätt inom ett annat avtalsområde. Den pension som tjänats in inom ett annat område behöver naturligtvis inte finansieras via sparpremien. För att kompensera detta har NSA beslutat om en schablonmässig sänkning av premierna med 5 procent. Fram till dess att samtliga anställda arbetstagare blir fullt tjänstetidsberäknade, vilket är ett uppdrag som SPV har, måste schablonberäknad tjänstetid tillämpas.

12.2 Tekniken att beräkna premier

Tekniken för hur sparpremien skall betalas skiljer sig mellan PA-91 och PA 03.

I PA-91 tillämpas en teknik som kallas livränteteknik. Om den anställde slutar sin anställning för ordinarie pensionsavgång har denne rätt till en livränta. Livräntans storlek regleras i avtal. Om den anställde går i pension före den avtalade pensionsåldern reduceras livräntan i proportion till hur stor del av intjänandetiden som återstår till pensionsåldern. Livräntetekniken gör att den lönehöjning en anställd får skall betalas in med en engångspremie. Vid inbetalning av engångspremien skall sparpremien täcka hela kostnaden för värdeökningen av pensionsrätten. En anställd som får en löneökning tidigt i arbetslivet har endast en kort intjänad tid som sparpremien skall bekosta varför premien inte blir så hög. Om en anställd däremot får en höjning sent i arbetslivet skall sparpremien bekosta en lång tjänstetid varför premien kan bli hög. Premiens storlek beror emellertid även på andra faktorer såsom ökningen av pensionsunderlaget. PA-91 tillkom innan försäkringsmodellen skapades och är inte anpassat för en försäkringslösning.

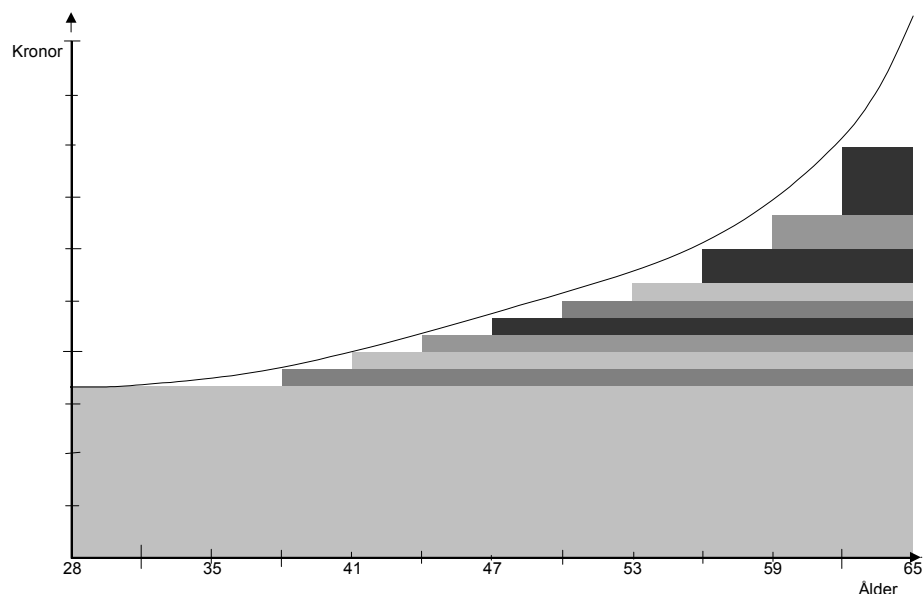
Diagram 12.1 Förenklad bild över intjänande och premier enligt PA-91



Figuren visar premien vid olika åldrar om målpensionen, den pension en person ska få vid 65 år, ökar från 20 000 kr år 1999 till 22 000 kr år 2000.

PA 03 är däremot ett försäkringsanpassat pensionsavtal som medger en ny beräkningsteknik för premier. I PA 03 har man frångått livräntetekniken och använt sig av en fribrevsteknik. Fribrevets storlek regleras inte i avtalet, som livräntan i PA-91, utan av vad som betalats in för förmånen. Med fribrevsteknik betalas premierna inte heller genom en engångspremie utan med löpande premier. Premierna slås i stället ut på kommande år. För en anställd som får en löneökning tidigt i arbetslivet finns många år att plocka in ökningen på. För en anställd vars löneökning sker sent i arbetslivet skall premien betalas in på kortare tid.

Diagram 12.2 Förenklad bild över intjänande och premier enligt PA 03



Figuren visar tekniken att premierna fördelas över kommande år.

12.3 Beräkningsunderlaget

Beräkningen av premierna bygger på de uppgifter som levereras av arbetsgivarnas lönesystem till SPV:s system för automatisk matrikelföring, MAREG. Maskinella överföringar från lönesystemen startade den 1 januari 1981. Tid före den 1 januari 1981 eller tid före den anställdes första anställningsdag måste därför aktualiseras. Med begreppet aktualisering avses att SPV samlar in och registrerar den anställdes samtliga anställningsuppgifter samt beräknar dennes tjänstetid.

1998 startade SPV en verksamhet i Söderhamn där man arbetar med så kallad totalaktualisering. Totalaktualiseringen omfattar alla som hade en öppen statlig anställning den 31 december 1997. En tilläggsaktualisering kommer sedan att ske av alla som anställts i staten från och med 1998. Om SPV erhåller de uppgifter som behövs för aktualiseringen kommer denna enligt SPV:s beräkningar att vara avslutad 2004/2005.

För att kunna beräkna helt korrekta fribrev enligt PA 03 måste alla som omfattas av avtalet aktualiseras. För de som inte är aktualiserade beräknas premierna avseende tjänstetiden schablonmässigt.

12.4 Preliminära och slutliga premier

Enligt premieförordningen skall premierna huvudsakligen betalas som preliminära och slutliga premier.

SPV beräknar preliminära premier före det år premierna avser. Beräkningen sker utifrån uppgifter om respektive arbetsgivares personalsammansättning vid utgången av andra året före premieåret. I detta avsnitt använder vi år 2002 som exempel på premieår. Om premier skall beräknas för år 2002 sker beräkningen på uppgifter som lämnas till SPV i början av år 2001 och som avser anställda per den 31 december 2000. Eftersom premieberäkningen görs på uppgifter som ligger två år före själva premieåret görs det vid beräkningen antaganden om ändringar i anställnings- och löneuppgifter. Om dessa antaganden inte stämmer med den verkliga utvecklingen hos arbetsgivarna kommer den preliminära och den slutliga premien att skilja sig åt. Vid bestämmande av preliminär premie tar NSA, som beslutar om premierna, hänsyn till försäkringstekniska riktlinjer, premierabatter m.m.

Den preliminära premien beräknas först individuellt för varje anställd. Beräkningarna läggs sedan samman till en total premie per arbetsgivare och jämförs med bruttolönesumman och anges som en procentsats. Med hjälp av denna procentsats räknar arbetsgivaren själv ut hur mycket som skall betalas in månadsvis till SPV.

NSA lämnar arbetsgivarna en prognos under premieåret över den slutliga premien. Prognosen för 2002 års slutliga premier bygger på uppgifter avseende 2001 som SPV får in i början av 2002. Eftersom premieberäkningen sker utifrån ett genomsnitt av de fem år som föregår beräkningsåret, 1997–2001, finns rätt löneuppgifter med i prognosen. Det är emellertid fortfarande okänt vilka personalförändringar som kommer att ske under 2002. Detta vet SPV först i början av 2003.

I början av 2003 får SPV tillgång till anställningsuppgifterna för 2002. Först nu kan SPV beräkna de korrekta premierna för 2002. När NSA beslutar om de slutliga premierna tar NSA återigen hänsyn till försäkringstekniska riktlinjer och premierabatter. Om den slutliga premien skiljer sig från den preliminära skall mellanskill-

naden återbetalas till arbetsgivaren respektive betalas in till SPV senast den 31 maj.

13 Uppkomsten och införandet av försäkringsmodellen

13.1 Från lönekostnadspålägg till premier

Innan försäkringsmodellen infördes finansierades de statliga avtalsförmånerna genom ett schablonmässigt lönekostnadspålägg för de statliga myndigheterna. Lönekostnadspålägget var ett av regeringen bestämt procentuellt pålägg på lönesumman som var lika stort för alla myndigheter oavsett personalstruktur. Det omfattade både lagstadgade socialförsäkringsavgifter och avgifter som följde av kollektivavtal. Den statliga pensionsavgiftens andel av lönekostnadspålägget fastställdes i en särskild ordning och inbetalades till statsbudgetens inkomsttitel Statliga pensionsavgifter, netto. Utbetalningen av förmånerna finansierades sedan från denna inkomsttitel och socialförsäkringsavgifterna för de statligt anställda omfördes till motsvarande inkomsttitlar. Systemet förändrades så att varje myndighet betalar socialförsäkringsavgifter för sina anställda. Dessa avgifter förs direkt till motsvarande inkomsttitlar. När det infördes en bruttobudgetering i staten överfördes utgifterna för de utbetalda förmånerna till ett särskilt anslag under utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv. Detta anslag är det numera under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning uppförda anslaget Statliga tjänstepensioner. Det tidigare finansieringssystemet saknade en försäkringsteknisk koppling mellan de avgifter som betalades in och de pensionsförmåner som betalades ut. Staten redovisade i stället de faktiska pensionsutbetalningarna direkt över varje års budget.

Systemet med lönekostnadspålägg förutsatte att det fanns en balans mellan anställda och antalet statspensionärer. I slutet av 1980-talet anförde den dåvarande regeringen att utvecklingen av åldersstrukturen på arbetsmarknaden skulle komma att medföra en förskjutning mot ett större antal pensionärer i förhållande till antalet aktiva. Denna utveckling ansågs kunna leda till att staten behövde ta ut högre lönekostnadspålägg för att staten skulle kunna

betala de ökade pensionskostnaderna. För att minska de negativa effekterna av en ojämn fördelning mellan antalet aktiva och statspensionärer och för att få en bättre bild av framtida pensionsåtaganden uttalade regeringen att beredskapen inför den kommande situationen borde förbättras och att finansieringen av den statliga tjänstepensionen¹ borde utredas (prop. 1988/89:150). Någon utredning tillsattes dock inte i detta skede. När regeringen 1991 presenterade principer för den finansiella styrningen av statsförvaltningen (prop. 1991/1992:100 bil 1) uppgav denna att det dåvarande systemet – med personalkostnader som avräknades kollektivt från en inkomstitel för samtliga myndigheter – istället borde redovisas i anslutning till respektive myndighet. Härigenom skulle personalomkostnaderna inte betalas som en schablon utan avse de faktiska personalkostnaderna för de anställda. Myndigheterna skulle i framtiden ges ett tydligare kostnadsansvar för samtliga personalomkostnader. Regeringen föreslog att en utredare skulle tillsättas med uppgift att studera förutsättningarna för att införa arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter för att göra den statliga arbetsmarknaden jämförbar med övrig arbetsmarknad samt för att tydliggöra kostnadsbilden för myndigheterna. I 1992 års kompletteringsproposition redovisade regeringen sin syn på behovet av en redovisning av statens pensionsåtagande och anförde att den då rådande redovisningsmetoden av löpande pensionsutbetalningar medförde att det var okänt vilket samlat pensionsåtagande staten hade samt hur stora de framtida pensionsutgifterna skulle bli. För att få ett bättre underlag för en långsiktig strategi för de statliga utgifterna samt klargöra förutsättningarna för finansieringen av pensionsåtagandena anförde regeringen vidare att statens samlade pensions-skuld borde kunna redovisas årligen och de löpande utgifterna på medellång sikt borde kunna uppskattas med ökad noggrannhet. Det tillades att inriktningen för detta borde vara att statens samlade pensionsåtagande skall kunna konsolideras utifrån en redovisning av respektive myndighet.

1992 uppdrog regeringen åt Riksrevisionsverket (RRV) och SPV att i samråd utreda och lämna förslag till utformningen av en beräkning och redovisning av statens åtagande i form av tjänstepensioner inom statsförvaltningen. SPV uppdrogs att särskilt utreda möjligheterna att på lång sikt beräkna utgifterna för tjänstepensioner och att beräkna värdet av statens pensionsåtagande. SPV läm-

¹ Vi har valt att genomgående använda ordet tjänstepension, trots att denna tidigare benämndes statlig kompletteringspension.

nade – i samråd med RRV – en rapport i vilken föreslogs ett införande av en försäkringsmodell. Under våren 1994 förordnades en särskild utredare att pröva förutsättningarna för ett system med arbetsgivaravgifter och avgifter som följer av kollektivavtal för statliga myndigheter (dir 1993:89). Utgångspunkten för utredningen var de rapporter RRV och SPV avlämnat. Enligt direktiven skulle så långt som möjligt särlösningar för den statliga arbetsmarknaden undvikas, för att göra den statliga arbetsmarknaden mer jämförbar med marknaden i övrigt. Utredaren redovisade sitt slutbetänkande i februari 1995 (SOU 1995:9) att finansieringen av statens avtalsförsäkringar skulle ersättas med ett system med försäkringsmässigt beräknade premier. I budgetpropositionen för 1997 föreslog regeringen en reformering av systemet enligt utredningens förslag.

Övergången från lönekostnadspålägg till försäkringstekniska premier var ett led i det delegerade arbetsgivaransvaret. I detta låg även att de statliga myndigheterna från och med budgetåret 1993/94 finansierades med ramanslag. Detta innebär att riksdagen och regeringen sätter en ekonomisk ram för myndigheterna, som inom denna ram själva kan utforma verksamheten. Inom denna ram skall myndigheten även ta de finansiella konsekvenserna av förändringar i de statliga kollektivavtalen. Eftersom ändringar i kollektivavtalen inte påverkar beräkningen av anslagen ändrades regeringsformen så att kollektivavtalen inte längre behöver godkännas av riksdagen. I sammanhanget ändrades även Statens arbetsgivarverk till Arbetsgivarverket, som skall arbeta på övriga myndigheters uppdrag, vilket kommer till uttryck i att det leds av ett arbetsgivar-kollegium som representerar andra myndigheter.

13.2 Problem vid införandet och tillämpningen av modellen

Omlägningsåret av finansieringen skulle vara neutral för myndigheterna. Regeringen gjorde därför en preliminär teknisk justering av myndigheternas förvaltningsanslag i budgetpropositionen för budgetåret 1998. Det visade sig emellertid att de beräkningar som gjordes för justeringen inte överensstämde med de försäkringstekniska kostnaderna för försäkringarna. Framförallt hade sparpremien underskattats. Regeringen beslutade att de preliminära premier som myndigheterna betalat in för 1998 även fick utgöra de slutliga

premierna och samma nivå för premierna tillämpades för premieåret 1999. Försäkringsteknisk korrekt beräknade premier kom därför att tillämpas först 2000.

Efter det första året med det nya systemet anförde regeringen (prop. 1998/99:1) att det borde tillsättas en utredning på grundval av erfarenheterna från året. En sådan utredning skulle också lägga fram ett förslag om förändringar i systemet som förenar ett bibehållande av dess syfte med möjligheterna att ge myndigheterna rimliga planeringsförutsättningar. Regeringen gav år 1999 NSA i uppdrag att göra en översyn av systemet för att förbättra myndigheternas planeringsförutsättningar. I sin rapport (dnr Ju1999/2657) uttalade NSA att vissa åtgärder som hade vidtagits skulle leda till premier för myndigheterna som i rimlig grad uppfyller de krav regeringen ställt.

Våren 2002 lämnade Riksdagens revisorer en rapport 2001/02:11 till riksdagen. Riksdagens revisorer hade på eget initiativ gjort en granskning av finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna. I rapporten anförde revisorerna att regeringen borde införa ett nytt system för finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna. Revisorerna pekade i sin rapport på att de premier som myndigheterna betalar in kan variera kraftigt beroende på ålders- och lönestrukturen hos myndighetens personal. De menade att variationen av premierna drabbar framförallt mindre myndigheter och försvårar deras ekonomiska planering. Revisorerna anförde vidare att det föreligger en risk för åldersdiskriminering vid nyanställning och löneförhandling avseende äldre personer eftersom premien blir dyrare med stigande ålder. Revisorerna granskade därför i sin rapport premierberäkningen för de statliga avtalsförsäkringarna med inriktning på ålderns och lönens inverkan på premiekostnaden samt systemets effekter för myndigheternas ekonomiska planering. Riksdagens revisorer föreslog i rapporten bland annat följande förändringar i dagens modell.

- Det bör införas ett premiemaximeringssystem för att i viss mån utjämna premierna mellan myndigheterna
- Det bör vidtas åtgärder för att stabilisera premiekostnaderna för arbetsgivarna. Detta skulle kunna ske genom att beräkning av premierna sker löpande under året.
- NSA:s roll bör förändras i viss mån. NSA:s kanslifunktion bör överflyttas från SPV till NSA. NSA bör bli föremål för årlig re-

vision i likhet med andra myndigheter och representationen i NSA bör breddas med representanter från de myndigheter som belastas med premier

- SPV bör förbättra sitt stöd, i form av beräkningar och prognoser, till myndigheterna

I budgetpropositionen för 2003 uttalade regeringen att reformen borde utvärderas i syfte att bland annat åstadkomma bättre ekonomiska planeringsförutsättningar för myndigheterna och att motverka de eventuella snedvridningar som nuvarande system kan medföra. I december 2002 beslutades att en särskild utredare skulle tillsättas med uppdrag att se över finansieringen för försäkringsmodellen.

Kommittédirektiv



Översyn av systemet för finansiering av de statliga avtalsförsäkringarna

Dir.
2002:159

Beslut vid regeringssammanträde den 12 december 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall genomföra en översyn av nuvarande modell som reglerar åtaganden för myndigheter anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna. Översynen skall vara inriktad på att motverka de eventuella snedvridningar som nuvarande system kan medföra och att förbättra myndigheternas möjlighet att förutse kostnaderna för avtalsförsäkringar till sina anställda.

Bakgrund

Allmänt

Statens åtagande för avtalsförsäkringarna till de anställda bestäms genom kollektivavtal. Såväl de totala kostnaderna som varje anställds förmåner måste därmed ses som givna vid utformningen av den modell som reglerar åtaganden för myndigheter anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna. Modellen är ett sätt att inom staten fördela kostnaderna för statens åtagande.

Det finns ett mindre antal icke-statliga arbetsgivare, som är anslutna till det statliga finansieringssystemet. Utformningen av modellen får därmed betydelse även för dem.

Huvudregeln för finansiering av de statliga avtalsförmånerna är att varje myndighet betalar premier för de förmåner som dess anställda intjänar rätt till. Premierna tillförs en inkomstittel på statsbudgeten. De utgående förmånerna belastar ett särskilt anslag. Från denna huvudregel finns undantag som innebär att respektive myndighet inte betalar premier efter hand utan betalar förmånen när den faller ut. Myndigheten är i detta avseende en så kallad självförsäkrare. Detta gäller framför allt för affärsverken, som betalar

tjänstepensionerna på detta sätt och som gör reservering i sina bokslut för framtida pensionsutbetalningar. Affärsverket betalar pensioner för de personer vars sista statliga anställning var hos verket, medan anslaget belastas för pensioner till personer vars sista statliga anställning var hos en myndighet, som inte är självförsäkrare.

Modellen med premier omfattar pensioner, gruppliv och personskadeersättning. Dessa förmåner betalas ut från staten när förmånen förfaller till betalning till förmånstagaren. Utanför modellen ligger t.ex. de avgiftsbestämda förmånerna kompletterande ålderspension och individuell ålderspension. Medlen till dessa betalas löpande ut från staten under anställningstiden och fonderas utanför staten.

Modellen är ett led i det delegerade arbetsgivaransvaret. Myndigheterna skall ha det fulla kostnadsansvaret såväl för ingångna kollektivavtal som för sin lokala arbetsgivarpolitik. Modellen skall även vara ett hjälpmedel vid styrningen av myndigheternas personalpolitik. Det är därför önskvärt att det är lätt för myndigheterna att se sambandet mellan sin personalpolitik och sina premier.

De statliga myndigheter som inte är självförsäkrare måste vara anslutna till systemet med premier. Rätten att undanta vissa anställda från den statliga pensionsrätten är starkt begränsad. Det finns därmed ingen risk för ett moturval, det vill säga att en myndighet undantar sådana arbetstagare som det till följd av utjämningen skulle betalas högre premier för än som motsvarar deras intjänade pensionsrätt, från statlig pensionsrätt. Det kan därför göras vissa avvikelser från principen att premien för varje anställd skall motsvara värdet av hans eller hennes avtalsförmåner. Man kan, till exempel för att uppnå vissa personalpolitiska mål, omfördela kostnaderna inom kollektivet av statliga myndigheter. Exempelvis tillämpas könsneutrala premier i det nuvarande systemet för finansiering av de statliga tjänstepensionerna. Möjligheten att införa en åldersutjämning av premierna behöver inte heller avvisas uteslutande på grund av risken för moturval.

Nuvarande system

Det nuvarande systemet för finansiering av de statliga avtalsförsäkringarna infördes den 1 januari 1998. Systemet, som det kommer till uttryck i förordningen (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar, utgår från att premien för varje år och varje anställd

skall motsvara den pensionsrätt som den anställde tjänat in just det året. Denna pensionsrätt beräknas efter utgången av året, när Statens pensionsverk (SPV) har fått uppgift om lön, anställningstid m.m. Systemet är därför uppbyggt med preliminära och slutliga premier. De preliminära premierna beslutas under året före det år premierna avser. De baseras på anställningsuppgifter till och med året före beslutsåret och i övrigt på prognoser. Den slutliga premien fastställs under april året efter det år den avser och skillnaden mot inbetalda preliminära premier skall regleras före utgången av maj.

Beräkningen av premier i det nuvarande statliga systemet har avvikit från hur premier för pensionskostnader beräknas inom andra sektorer av arbetsmarknaden. En av orsakerna till detta är att i det nuvarande pensionsavtalet, PA-91, är reglerna för bestämning av den ålderspensionsförmån, egenlivränta, som en anställd får vid avgång före pensionsåldern, inte anpassade till att de skall kunna ligga till grund för en premieberäkning.

Systemets administration

Det övergripande ansvaret för systemet har Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA). NSA består av fyra ledamöter, som utses av regeringen. Varje ledamot har en ersättare. Två av ledamöterna, däribland ordföranden, utses efter förslag av Arbetsgivarverket. Kanslifunktionen utförs av SPV. I kanslifunktionen ingår bl.a. att debitera de av NSA beslutade premierna. SPV lämnar i sin årsredovisning uppgifter om utbetalda förmåner, inbetalda premier, pensions-skuld m.m. Dessa uppgifter ligger till grund för årsredovisningen för staten. NSA lämnar en särskild årlig redovisning över de statliga avtalsförsäkringarna senast den 15 maj. Denna innehåller bland annat en mer ingående analys av systemets intäkter, kostnader och förpliktelse. SPV:s årsredovisning granskas av Riksrevisionsverket. NSA:s årliga redovisning revideras inte.

Det nya pensionsavtalet

Den 1 februari 2002 ingick Arbetsgivarverket och dess motparter ett nytt pensionsavtal, PA 03, som avses träda i kraft den 1 januari 2003. Avtalet har ingåtts under förbehåll av regeringens godkännande och regeringen har i budgetpropositionen för år 2003 (prop. 2002/03:1

utgiftsområde 2) hemställt om riksdagens bemyndigande att godkänna avtalet. Avtalet liknar i vissa avseenden mer pensionsavtal på andra sektorer av arbetsmarknaden än vad PA-91 gör. En av avsikterna med avtalet är att det skall ge myndigheterna en bättre kontroll över sina kostnader.

Pensionsavtalens relation till premieberäkning

I PA-91 bestäms förmånerna utifrån löner, anställningstid m.m. utan hjälp av något premiebegrepp.

I PA 03 beräknas i vissa fall den förmån som en anställd är berättigad till med hjälp av premier, som beräknas på ett i avtalet föreskrivet sätt. Detta gäller till exempel då en anställd avgår före pensionsåldern.

Tidigare utredningar

Regeringen gav år 1999 NSA i uppdrag att göra en översyn av systemet för att förbättra myndigheternas planeringsförutsättningar. I sin rapport (dnr Ju1999/2657) uttalade NSA att vissa åtgärder som hade vidtagits skulle leda till premier för myndigheterna som i rimlig grad uppfyller de krav regeringen ställt.

Regeringen gav vidare år 2001 Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att följa upp om övergången till den nya finansieringsmodellen varit kostnadsneutral för myndigheterna. ESV:s rapport (dnr Fi2001/2234) låg till grund för justeringar av förvaltningsanslag i budgetpropositionen för år 2002 (prop. 2001/02:1 volym 1 avsnitt 9.2).

Vissa problem med nuvarande system

I budgetpropositionen för år 2003 (prop. 2002/03:1 utgiftsområde 2, avsnitt 6.3) har regeringen uttalat att nuvarande modell som reglerar åtaganden för myndigheter anslutna de statliga avtalsförsäkringar bör ses över i syfte att förbättra myndigheternas planeringsförutsättningar och att motverka de eventuella snedvridningar som nuvarande system kan medföra. Riksdagens revisorer har även i en rapport till riksdagen (rapport 2001/02:RR21) framfört vissa synpunkter och förslag om modellen.

Avvikelser mellan preliminära och slutliga premier

De preliminära premierna beslutas på grundval av anställningsuppgifter till och med det andra året före det år premierna avser och i övrigt på prognoser, medan de slutliga premierna baseras på anställningsuppgifter till och med det år premierna avser. Till detta kommer att premien för ett år slutligt fastställs först i april året efter och att regleringen skall ske i maj.

PA 03 har samma definition på pensionsunderlag och pensionsgrundande tjänstetid som PA-91. Dessa begrepp är utgångspunkt för beräkning av de förmånsgrundade pensionsförmånerna. Bytet av avtal från PA-91 till PA 03 medför således ingen ändring i fråga om de tidpunkter vid vilka de uppgifter som behövs för premieberäkningen kan vara tillgängliga.

Instabilitet mellan åren för de slutliga premierna

I PA-91 är pensionsförmånerna vid avgång innan rätt till pension inträtt så kallade livräntor. Reglerna för livräntor medför att ökningen av pensionsrätten under ett år med anställning består av två delar. Den ena delen utgörs av värdet av att få tillgodoräknas ytterligare ett år som pensionsgrundande tid. Den andra delen utgörs av att pensionsunderlaget i förekommande fall ändras och därmed värdet av den pensionsrätt som intjänats under tidigare år. På grund av att ökningstakten för pensionsunderlaget kan skilja sig åt mellan åren, kommer denna andra del av premien att variera.

Detta gör att det är svårt för myndigheterna att inför ett verksamhetsår förutse sina premier och gör även att premierna på myndighetsnivå kan visa en instabilitet mellan åren.

I PA 03 är förmånen för den som avgår innan han eller hon fått rätt till pension ett så kallat fribrev. Reglerna för fribrev förväntas medföra att premien blir mindre känslig för ändringstakten för pensionsunderlagen än vad som följer av reglerna i PA-91.

Svårighet att vid nyanställning förutse framtida premier

Pensionspremien för en nyanställd, som inte har någon medförd pensionsrätt från en tidigare anställning, består vid beräkning enligt reglerna i PA-91 endast av den nämnda första delen och blir därför väsentligt lägre det första året än vad den blir i fortsättningen, vilket

kan medföra att myndigheten får en felaktig bild av värdet av anställningsförmånerna. Vid beräkning enligt reglerna i PA 03 förväntas detta problem inte uppstå.

Premierna är i regel högre för äldre arbetstagare

Hur den intjänade pensionsrätten ökar under anställningstiden följer av pensionsavtalet. Pensionsavtalens regler tenderar att göra ökningstakten högre för äldre arbetstagare än för yngre. Eftersom de gällande reglerna utgår från att premien för varje anställd skall motsvara värdet av den pensionsrätt som tjänas in under året, är premien i de flesta fall betydligt högre för äldre arbetstagare.

Värdet av den pensionsrätt som en anställd tjänar in under ett år enligt det statliga pensionsavtalet PA-91 bestäms av såväl pensionsunderlaget som ökningstakten på pensionsunderlaget. För två anställda med olika ålder men med samma pensionsunderlag och samma ökning av pensionsunderlaget från föregående år är värdet av den pensionsrätt som tjänas in under ett år högre för den äldre.

Även i PA 03 finns ett samband mellan arbetstagarens ålder och premien. Ett ökat pensionsunderlag medför en motsvarande ökning av den pensionsrätt som skall vara intjänad vid pensionsåldern. Ju kortare tid som återstår till pensionsåldern, desto högre är ökningstakten för värdet av pensionsrätten vid en viss given ökning av pensionsunderlaget.

Kostnadsfördelning vid byte av anställning till eller från självförsäkrare

Staten har ett sista handsansvar för pensioner. Ett affärsverk betalar hela den statliga tjänstepensionen för den person vars sista statliga anställning var hos verket, även om personen tidigare har varit anställd i ett annat affärsverk eller i en myndighet, som betalat premier för den pensionsrätt som intjänats hos myndigheten. I gengäld betalar affärsverket ingen del av pensionen för den som efter anställningen i verket har haft en annan statlig anställning. Detta kan motverka personalrörlighet genom att göra det oförmånligt för ett affärsverk att anställa en person med tidigare statlig anställning. En annan följd är en bristande överensstämmelse mellan de premier som har tillförts inkomsttiteln för statliga pensionsavgifter m.m. och de förmåner som belastar anslaget för statliga tjänstepensioner m.m.

Uppdraget

Utgångspunkten för översynen är att myndigheterna skall ha det fulla kostnadsansvaret för sina anställdas avtalsförmåner. I systemet för finansiering av de statliga avtalsförsäkringarna får finnas inslag, som kan medföra en omfördelning av kostnaderna mellan myndigheterna, dock endast i den utsträckning det är nödvändigt för att uppnå en likabehandling mellan könen eller andra angelägna mål. Kravet att de av kollektivavtalen bestämda förmånerna skall tas som givna vid utformningen av systemet utgör en viktig restriktion i detta avseende, särskilt eftersom PA 03 använder en premieberäkning för att bestämma vissa förmåner.

Utredaren bör överväga möjligheten och lämpligheten av ett system där premierna bestäms före den period de avser. Därvid bör utredaren bland annat behandla hur avvikelser mellan de förutsättningar om kommande löner m.m. som beslutet grundas på och det i efterhand konstaterade utfallet härav skall påverka kommande premier.

Om utredaren finner att systemet med preliminära och slutliga premier bör bibehållas, bör utredaren behandla frågan om det är möjligt att minska skillnaden mellan preliminära och slutliga premier.

Utredaren skall även överväga om det bör införas någon mekanism för utjämning på myndighetsnivå av premierna mellan åren och i så fall föreslå en sådan mekanism.

Utredaren skall även behandla frågan om utjämning av premierna mellan olika åldrar och vilka konsekvenser sådana utjämnningar skulle få. Bland annat bör det belysas vilken inverkan på redovisningsfrågor och på fördelningen av kostnader mellan olika myndigheter det skulle få om värdet av de premier som betalats för en arbetstagare och värdet av arbetstagarens pensionsfordran på staten inte utvecklas parallellt. Om utredaren finner att en sådan utjämning bör införas, skall förslag lämnas om en eller flera mekanismer för detta.

Utredaren skall behandla frågorna om å ena sidan bristande överensstämmelse mellan erlagda premier och de förmåner som belastar anslaget för statliga tjänstepensioner och å andra sidan eventuell snedvridning av kostnadsbilden för affärsverk och andra självförsäkrare på grund av reglerna om kostnadsfördelning mellan självförsäkrarna och staten i övrigt.

Vid behandling av frågorna i utredningsuppdraget skall utredaren göra jämförelser med system, som finns på andra sektorer av den svenska arbetsmarknaden.

Utredaren skall beakta effekten av sina förslag för de icke-statliga arbetsgivare som är anslutna till den statliga finansieringen av avtalsförsäkringarna.

Utredaren skall även överväga om det bör ske några förändringar i fråga om modellens administration och redovisning. I detta ingår att se över NSA:s respektive SPV:s roller inom ramen för modellen. Utredaren skall redovisa behovet av eventuella författningsändringar och lämna förslag på lydelsen av dessa.

Arbetsformer

Utredaren skall

- inhämta synpunkter från Arbetsgivarverket, Statens pensionsverk, och Nämnden för statens avtalsförsäkringar särskilt i vad mån skillnaden mellan PA-91 och PA 03 påverkar de frågor som skall studeras,
- samråda med Ekonomistyrningsverket,
- inhämta synpunkter från revisionen och
- informera de centrala arbetstagarorganisationerna och ge dem tillfälle att föra fram synpunkter på utredningen.

Uppdraget skall vara slutfört och redovisat före utgången av juni 2003.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av systemet för finansiering av de statliga avtalsförsäkringarna (Fi 2003:03) **Dir. 2003:31**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 mars 2003.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 12 december 2002 (dir. 2002:159) tillkallade statsrådet Gunnar Lund den 24 februari 2003 en särskild utredare med uppdrag att se över systemet för finansiering av de statliga avtalsförsäkringarna (Fi 2003:03). Utredaren skall enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2003.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredaren senast den 1 oktober 2003 skall redovisa sitt uppdrag.

(Finansdepartementet)

Promemoria avseende Statens pensionsverks överväganden angående förändringar i försäkringsmodellen

Bakgrund

Parterna inom det statliga avtalsområdet träffade den 1 februari 2002 en överenskommelse om ett nytt statligt pensionsavtal, PA03, med förbehåll för riksdagens godkännande. Riksdagen godkände avtalet den 20 december 2002. Det materiella innehållet i avtalet var dock i stort sett klart redan före jul 2001, så Statens pensionsverk (SPV) startade alldeles i början av 2002 ett förprojekt för att utröna vilka krav det nya avtalet ställde på SPV. Förprojektet följdes av ett huvudprojekt under sommaren. Huvudprojektets uppgift är att utifrån de krav som framkom i förprojektet utforma arbetsrutiner och systemstöd.

I början av mars 2002 lämnade Riksdagens revisorer en granskningsrapport avseende den statliga försäkringsmodellen. I granskningsrapporten konstaterar revisorerna att försäkringsmodellen medför två huvudsakliga problem. För det första varierar sparpremierna kraftigt år från år, vilket orsakar de statliga arbetsgivarna, som skall betala in premierna, en kostnadsosäkerhet som försvårar deras budgetarbete. För det andra fann revisorerna att det fanns en risk att premierna kunde verka åldersdiskriminerande, eftersom premien speciellt enligt det statliga avtalet PA-91 är känslig för arbetstagarens ålder, höga löner och i synnerhet höga löneökningar.

Det som revisorerna fann vid sin granskning var för SPV kända konsekvenser av försäkringsmodellen. Redan tidigt i SPV:s förberedelsearbete inför det nya pensionsavtalet PA03 ägnades många tankar åt hur SPV skulle kunna förbättra för arbetsgivarna vad avser premierna för den förmånsbaserade delen och särskilt vad gäller sparpremien, d.v.s. den del som revisorerna behandlar i sin rapport.

Avtalet PA03 består av tre olika förmånsdelar, varav två är avgiftsbestämda och en är förmånsbestämd. De avgiftsbestämda delarna är den individuella ålderspensionen och den kompletterande ålderspensionen och för dessa betalar arbetsgivaren varje månad en viss

procentsats av den utbetalda lönen till SPV, som vidarebefordrar pengarna till en försäkringsgivare.

För den förmånsbestämda delen gör SPV försäkringstekniska beräkningar avseende premier och fribrev. De förbättringar som verket ville åstadkomma var framförhållningen och planerbarheten inför premieåret samt att undvika att arbetsgivarna skulle överraskas av ett stort skillnadsbelopp, mellan preliminär och slutlig premie, som skall inbetalas inom en månad. Tidigt i förberedelsearbetet dök tanken upp att förfara på samma sätt som stora delar av pensionsmarknaden i övrigt. Det skulle innebära att fastställa definitiva premier och frångå det nuvarande systemet med preliminära och slutliga premier, som i sig medför skillnader genom att de baseras på anställningsuppgifter för olika år. Det skiljer två år mellan anställningsuppgifterna för de preliminära respektive slutliga premierna. Under den tiden kan uppgifterna förändras mer eller mindre, beroende bl. a. på hur många anställda som slutar och börjar samt på hur löneutvecklingen är för olika individer.

För att kunna beräkna definitiva premier löpande krävs tillgång till de senaste anställningsuppgifterna från arbetsgivarna via lönesystemen. SPV har därför förberett rutiner och systemstöd för detta och även färdigställt överföringskrav för månatliga överföringar, som ska skickas till arbetsgivare och lönesystem.

Efter det att SPV påbörjat sin utveckling enligt tankarna ovan har regeringen den 12 december 2002 tillsatt en utredning (Dir. 2002:159) som skall se över systemet för finansiering av de statliga avtalsförsäkringarna. Utredningen innebär att andra lösningar för premieberäkningar än den som SPV hade i tankarna kan komma att gälla. Utredningens uppdrag skall vara slutfört och redovisat före utgången av september 2003.

SPV:s utgångspunkter inför utvecklingsarbetet för PA03.

Sammanfattningsvis var SPV:s utgångspunkter inför utvecklingsarbetet att tillvarata statens syfte med försäkringsmodellen samt att beakta den kritik som förekommit under de år som modellen tillämpats.

Statens syfte med att införa försäkringsmodellen var att övergå till en ordning liknande den som fanns på den privata marknaden och där varje arbetsgivare belastas med de verkliga kostnaderna för avtalsförmånerna. Införandet av försäkringsmodellen var en konse-

kvens av systemet med rambudgetering och ett självständigt arbetsgivaransvar för statliga myndigheter. Regeringen gav myndigheterna det fulla ekonomiska ansvaret för de kollektivavtal och andra avtalsförsäkringar som Arbetsgivarverket förhandlar fram. Tanken var alltså att arbetsgivarna skulle belastas med de faktiska avtalskostnaderna för den egna personalen.

Sammanfattningsvis var behoven som styrde införandet följande: en rättvisande kostnadsbild, samlad redovisning av den totala pensionskulden, prognoser över framtida pensionsutbetalningar, fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar för statliga myndigheter samt jämförbarhet mellan den statliga arbetsmarknaden och arbetsmarknaden i övrigt.

Kritiken under åren har främst gällt kostnadsosäkerheten. Den ena delen av kostnadsosäkerheten är att enskilda myndigheter har kunnat få en väsentligt högre premie än den preliminära, vilket har skapat problem med finansieringen. Den andra delen av kostnadsosäkerheten är att premierna har varierat avsevärt mellan åren.

Månatliga överföringar av anställningsuppgifter

För att kunna beräkna definitiva premier på månadsbasis krävs att anställningsuppgifter hämtas in från arbetsgivarna via lönesystemen varje månad. Samtliga uppgifter behöver inte överföras varje månad för den förmånsbaserade delen, utan tanken är att endast avvikelserapportering skall ske varje månad. Det betyder att nytillkomna och avslutade personer rapporteras, samt sjukledigheter och andra avvikelser som har betydelse för premierna. Förutom att utgöra grund för beräkning av definitiva månatliga premier ser verket andra stora fördelar med månatliga överföringar. Verket förbereder därför ett införande av månatliga överföringar från lönesystemen.

De fördelar SPV ser med månatliga överföringar är:

- Redan i dag levererar arbetsgivarna information månatligen för de avgiftsbestämda förmånerna enligt PA03. Att samtidigt leverera ytterligare uppgifter för den förmånsbestämda delen bidrar till ett enhetligt förfaringsätt och SPV kan samla samtliga överföringskrav i ett dokument. För arbetsgivaren medför det en kontinuitet i uppgiftslämnandet och en snabb återkoppling för den händelse att uppgifterna inte skulle vara kompletta eller korrekta.

- Prognoser över premier och skulder kan göras när som helst under året med ett mycket mer tillförlitligt resultat än vad som kan uppnås med årliga uppgiftsöverföringar. För arbetsgivare, exempelvis affärsverk, som önskar täta skuldberäkningar kan sådana göras utan extra insatser från arbetsgivarens sida. Idag redovisar SPV statens pensionsskuld i sin årsredovisning. Den skuldberäkningen grundar sig på ett år gamla anställningsuppgifter och skulden speglar alltså inte det aktuella årets personalförändringar. Korrekt skuld beräknas och redovisas i den årliga redovisningen av statens avtalsförsäkringar som lämnas till regeringen den 15 maj. Med månadsvisa överföringar skulle dubbla skuldberäkningar inte behöva göras och SPV skulle kunna redovisa en korrekt skuld i sin årsredovisning och i sitt delårsbokslut.
- Alla fakta finns hos SPV vid en förmånsberäkning och arbetsgivaren behöver inte separat lämna ytterligare upplysningar angående den sista delen av anställningstiden.
- SPV kan löpande beräkna aktuella fribrev. Tillgången till dessa innebär att värdet av en persons intjänade förmån alltid är känd och finns lagrad i SPV:s försäkringsregister. Det betyder att förfrågningar från enskilda och övriga pensionskassor kan besvaras omedelbart och att pensionsbesked, värdebesked, kan skickas ut kontinuerligt till anställda och fribrevsinnehavare när som helst under året med aktuella uppgifter.
- Månatliga överföringar ger SPV bättre förutsättningar för en kontinuerlig aktualisering. Idag finns ingen nyanmälningsfunktion för dem som börjar sin anställning hos staten. Det innebär att aktualiseringsarbetet inte startar omedelbart någon börjar sin statliga anställning utan att det sker en fördröjning genom att de årliga överföringarna inväntas. Genom att varje månad ta emot uppgifter och skilja ut de som tillkommit sen föregående överföring kan arbetet med att aktualisera dessa starta omedelbart, vilket snabbare leder till bättre, dvs. mer kompletta, grunduppgifter. Att grunduppgifterna är kompletta och korrekta är en förutsättning för att kunna beräkna ett korrekt intjänande.

För att kunna beräkna helt korrekta fribrev för hela beståndet måste den totalaktualisering som SPV startade i Söderhamn 1998 avslutas och all tilläggsaktualisering vara gjord. Aktualisering innebär att en individs samtliga anställningsuppgifter hämtas in och bearbetas samt

att tjänstetiden beräknas. Totalaktualiseringen omfattar alla som var i aktiv tjänst den 31 december 1997 och tilläggsaktualiseringen omfattar alla nytillkomna i staten från och med 1998 och fram till utgången av 2002. Innan all denna aktualisering är gjord kommer fribrev och därmed också premier för icke-aktualiserade personer att endast vara schablonmässigt beräknade. Enligt SPV:s beräkningar kommer totalaktualiseringen och tilläggsaktualiseringen att vara avslutad 2004/2005 såvitt SPV erhåller nödvändiga uppgifter från arbetsgivare och andra pensionsorgan.

Det nya avtalet PA03s påverkan

De preliminära premier som Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) fastställde i april månad 2003 är försäkringstekniskt beräknade enligt de riktlinjer som gäller för PA03. Beräkningarna visar att de arbetsgivare som har många högavlönade arbetstagare får en avsevärd reduktion i förhållande till de höga premier som de tidigare betalat och omvänt att de arbetsgivare med många lägre avlönade får en viss höjning. Generellt gäller att övergången till PA03 väsentligt minskar spridningen i premiernas storlek såväl mellan myndigheterna som mellan åren. Den genomsnittliga storleken av premien har minskat något om man bortser från tidigare premierabatter.

Genom resultatet av beräkningen kan konstateras att det faktiska utfallet stämmer mycket väl överens med de antaganden som gjordes under avtalsarbetet. Genom de beräkningar som SPV har gjort visar det sig också att premierna blir stabilare i och med att fribrevstekniken har införts. SPV har utfört beräkningar där sparpremien enligt PA91 jämförts med sparpremien enligt PA03. Premierna sjunker avsevärt inledningsvis, men det går inte att säga att PA03 är ett väsentligt billigare avtal utan avtalets nya teknik medför att premiefluktuationer kommer att utjämnas över tiden.

Följande faktorer bidrar till att premierna inledningsvis sjunker:

Kompletterande efterlevandepension finns inte längre i PA03 och följaktligen heller ingen sparpremie för den. Den förmånsbestämda ålderspensionens nivå är lägre och den utjämnande premietekniken, fribrevstekniken, innebär att premie för en förmånshöjning betalas under den återstående premiebetalningstiden fram till pensionsåldern.

Den kompletterande efterlevandepensionen i PA-91 utbetalas endast till dem vars pensionsunderlag överstiger 7,5 gånger det förhöjda prisbasbeloppet. Om antagandet att det främst är äldre som är hög-

avlönade stämmer, gör borttagandet av den kompletterande efterlevandeförmånen i det nya avtalet PA03 att premierna sjunker för högavlönade äldre.

Kostnadsosäkerheten minskar också genom att en större del av den totala tjänstepensionsförmånen i PA03 är avgiftsbestämd och genom att inkomstbasbeloppet används i stället för det förhöjda prisbasbeloppet. Förmånsbestämd pension enligt PA03 utges endast till den som har ett pensionsunderlag överstigande 7,5 inkomstbasbelopp. Inkomstbasbeloppet har ersatt det förhöjda prisbasbeloppet som gäller för PA91. Ändringen har skett på grund av ändringen i allmän försäkring eftersom en grundtanke är att endast nivåer över taket i den allmänna försäkringen skall medföra en förmånsbestämd tjänstepension enligt PA03.

I år uppgår inkomstbasbeloppet till 40 900 kronor och det förhöjda prisbasbeloppet till 39 400 kronor, vilket medför att det krävs att pensionsunderlaget är nästan 1 000 kronor högre per månad för att premier skall betalas för denna förmånsdel. Genom att använda inkomstbasbeloppet höjs alltså kraven på lönenivån för att en förmånsbestämd pension skall utbetalas, vilket medför att premier betalas för färre anställda.

Sammanfattningsvis ser SPV att kostnadsosäkerheten kommer att minska till följd av det nya avtalet genom fribrevstekniken, ökat inslag av avgiftsbestämda förmåner och genom att ersätta det förhöjda prisbasbeloppet med inkomstbasbeloppet. Risken för åldersdiskriminering kommer också att minska, vilket har visat sig genom de beräkningar som SPV har utfört, genom att premierna för högavlönade minskar om antagandet att det främst är äldre som är högavlönade stämmer.

Övervägande avseende månatlig definitiv premieberäkning

Avseende arbetsgivaren

SPV kan med månatliga överföringar löpande beräkna aktuella fribrev och därmed korrekta premier. För arbetsgivaren medför detta ökade möjligheter att själva styra kostnadsutvecklingen genom att de kan följa hur olika förändringar i anställningsförhållandena månad för månad påverkar kostnaderna och av detta lära sig att förstå konsekvenserna i premiehänseende av olika personalbeslut så att de får en ökad medvetenhet vid rekryteringar och lönesättning.

Premiefrielser kan ligga i fas med händelsen som orsakar premiefrielsen, så att inte arbetsgivaren behöver ligga ute med pengarna. Premiefrielsen kan också användas samtidigt för såväl de avgiftsbestämda delarna som den förmånsbestämda. Premiefrielse inträder vid exempelvis sjukpension och pensionsersättning.

I dagens system är skillnaden mellan den antagna löneutvecklingen i beräkningen av den preliminära premien och den faktiska löneutvecklingen vid beräkningen av den slutliga premien en mycket viktig orsak till avvikelser vid slutregleringen. Detta problem upphör helt vid definitiv beräkning på grundval av faktiska anställningsförhållanden och löneuppgifter.

Beräkning och debitering av premie kan ske i direkt anslutning till bildandet av en ny myndighet och slutavräkning kan ske med en månads fördröjning då en myndighet upphör.

Avseende individen

Pensionsbesked kan skickas ut till anställda och fribrevshavaren med aktuella uppgifter när som helst under året. Det betyder att alla förfrågningar från individer och andra pensionsorgan kan tas om hand omedelbart eftersom aktuella fribrev alltid finns beräknade och tillgängliga i SPV:s system. Individen kan därigenom fatta faktabaserade beslut i privatekonomiska frågor närhelst behov uppstår.

Avseende koncernen staten

En stor fördel är att utgifter och kostnader belastar den period och den myndighet där de uppkommer, vilket är den grundläggande principen för alla ekonomistyrning inom staten. Det sker fortlöpande förändringar inom koncernen staten genom att nya myndigheter tillkommer, myndigheter slås samma och myndigheter upphör. I alla dessa fall uppstår problem med premieberäkningen idag genom systemet med årliga överföringar av anställningsuppgifter och årliga premieberäkningar. Nyttillkomna myndigheter kan inte få sina preliminära premier beräknade under tillkomståret utan får vänta till påföljande år och myndigheter som upphör får problem att reglera sin slutavstämning.

Inkomsttiteln kan belastas det år kostnaden uppkommer så att fördelningen på inkomsttitelns delposter blir korrekt i den löpande anslagsredovisningen. För närvarande belastas inkomsttiteln under premieåret enligt den preliminära utdebiteringen. Redovisningen i staten kan förbättras genom fakturering av en definitiv månatlig premie då det medger en helt korrekt uppdelning på sparrörelsen osv. Redovisningen mot inkomsttiteln stämmer också överens med försäkringsmodellens resultaträkning. Genom en definitiv premie skjuts ingen del av premieårets åtagande framåt i tiden vilket borde vara gynnsamt med hänsyn till utgiftstaket.

Ett system liknande de som finns för avtalsförsäkringar inom övriga avtalsområden ger större möjligheter att jämföra effektivitet, kostnader och kvalitet. I regleringsbrevet åläggs SPV sedan några år tillbaka att jämföra den statliga pensionsadministrationens driftkostnader med kostnader för motsvarande tjänster som utförs av andra aktörer på marknaden med likartad verksamhet. SPV har gjort jämförelser med Alecta pensionsförsäkring, ömsesidigt och i Årsredovisningen för SPV för 2002 konstateras att jämförelsen kompliceras av att Alecta hanterar pensionspåverkande händelser för anställda löpande, i stället för årsvis som i SPV:s fall.

En större säkerhet vad gäller den faktiska konsolideringsnivån kan uppnås genom att beräkningar för prognosändamål kan göras frekvent på aktuella uppgifter. Därmed kan avstämningar i prognos syfte göras mellan beslutad återbäring och den aktuella konsolideringsnivån. Uppgifterna kan förutom för NSA:s egen information användas för att informera arbetsgivarna om det aktuella läget och förutskicka att det kan bli svårt att lämna återbäring kommande år eller att det ser ut att bli möjligt att lämna rabatter.

Avseende SPV

För SPV kommer en omläggning att medföra en jämnare arbetsbelastning under året. För närvarande innebär perioden från årsskiftet till och med maj månad ett hektiskt arbete som inleds med att få in alla uppgifter för föregående år, kontrollera dem, skicka tillbaka dem till arbetsgivaren för korrigerings och slutligen för godkännande. När alla uppgifter väl är inne skall alla anställda vars anställningar har upphört under föregående år skiljas ut och beräknas och därefter startar den slutliga premieberäkningen varefter slutligen årliga redovisningen för statens avtalsförsäkringar fastställs av

Nämnden för statens avtalsförsäkringar. Hela arbetet bygger idag på att hela beståndet bearbetas samtidigt eftersom systemlösningarna är uppbyggda på det sättet. Svåra problem uppstår då när en arbetsgivare inte kommer in med kompletta och korrekta uppgifter i tid.

SPV:s lösning bygger på att det nya systemstödet förändras så att endast förändringar skapar en aktivitet i systemet, som t ex en nyanställning. Eftersom förändringar sker löpande under året blir verkets arbetsbelastning jämnare om förändringar kan tas om hand när de uppstår. Genom att kontinuerligt under året rapportera och få återkoppling är det verkets övertygelse att lönerapportörerna kommer att bli bättre på att rapportera och att de fel som kommer att uppstå endast berör en mindre mängd anställda och snabbare kan korrigeras.

Den s.k. bruttolönesummeproblematiken kommer också att försvinna. De preliminära premierna betalas i dag av arbetsgivarna som en procentsats av bruttolönesumman. Procentsatsen bestäms genom att den beräknade krontalspremien divideras med den bruttolönesumma för föregående år, uppräknad med en antagen löneutveckling, som varje arbetsgivare lämnar uppgift om. Lönesystem kan inte lämna uppgift på bruttolönesumman. Om den antagna bruttolönesumman avviker från den faktiska kommer troligen den preliminära premien att avvika från den slutliga. Konstruktionen med procentsatsen istället för krontalspremie har tillkommit som ett sätt att moderera den preliminära premien utifrån att beståndet har förändrats sedan den senaste årliga överföringen av uppgifter. Detta behov kommer att försvinna och premien kan debiteras fullt ut som en krontalspremie genom att beståndet är korrekt.

Sistahandsansvaret

Sistahandsansvar innebär att den siste arbetsgivaren, dvs. den som har den blivande pensionären anställd vid pensionsavgången, står för hela kostnaden för förmånen. Sistahandsansvar gäller inom koncernen staten och har tidigare gällt även mellan stat och kommun. Principen bygger på att ungefärligen lika många anställda går åt vardera hållet så att kostnaderna över tiden jämnar ut sig.

Denna princip har sin grund i framförallt livräntetekniken i äldre statliga pensionsavtal men är inte förenlig med ett system där varje arbetsgivare skall belastas med de fulla kostnaderna för avtalsför-

månerna. Då livräntetekniken i PA03 har ersatts av fribrevsteknik förordar SPV att sistahandsansvaret inom koncernen staten upphör att gälla.

SPV:s nuvarande tillämpning bygger på bestämmelser i Förordning (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner. Förordningen inleds med: SPV betalar ut *förmåner* som bekostas av staten. I § 6 sägs att Luftfartsverket osv. skall betala vad som motsvarar *myndighetens andel av de förmåner* --- Finansieringen följer förmånen och hittills har det betraktats som *en förmån* om en individ först har varit anställd vid en statlig myndighet och därefter anställts av ett affärsverk eller omvänt. Detta synsätt grundar sig på den tidigare livräntetekniken. En livränta har tjänats in vid den statliga myndigheten, men denna upphör att gälla då individen ånyo fått statlig pensionsrätt genom sin anställning hos affärsverket och följaktligen har affärsverket fått stå för hela kostnaden för förmånen. Det omvända förhållandet gäller om den första anställningen var hos ett affärsverk och anställningen som individen pensioneras från är hos en statlig myndighet.

Genom PA03:s bestämmelser om fribrevsteknik kommer situationen i en annan dager. Ett fribrev tjänas in kontinuerligt månad för månad och upphör inte att gälla när individen får en annan anställning med statlig pensionsrätt. Livräntan däremot beräknas först vid avgång från en anställning med statlig pensionsrätt och rätten till livräntan upphör under vissa förutsättningar t.ex. vid återanställning hos en myndighet. Då uppgifter nu finns om den intjänade förmånen hos varje arbetsgivare är det naturligt att betrakta *varje intjänat fribrev hos en arbetsgivare* som *en förmån* och med synsättet att varje intjänad del är en separat förmån också låta varje arbetsgivare finansiera sin del av förmånen.

Detta synsätt har störst betydelse för affärsverk eftersom de skuldför sina pensionsåtaganden. För en myndighet som betalar premier för sina åtaganden finansieras förmånerna av ett anslag på statsbudgeten, så finansieringen mellan myndigheter påverkas inte. Däremot skulle exempelvis stiftelsehögskolan Chalmers tekniska högskola påverkas vid en eventuell anslutning till PA03. Eftersom de också skuldför sina åtaganden skulle situationen för dem bli likartad den som affärsverken får om SPV:s förslag genomförs.

Det ovan beskrivna betraktelsesättet stämmer helt överens med vad som överenskommit mellan staten och exempelvis bolagiserade affärsverk såsom Posten AB. Staten har till bolaget överfört tillgångar motsvarande det tidigare pensionsåtagandet och bolaget har

därefter finansierat alla utbetalda förmåner hänförliga till affärsverkstiden. Om en anställd vid Posten AB övergår till en anställning hos en myndighet finansierar Posten AB förmånen som intjänats under affärsverkstiden och bolagstiden medan staten finansierar den intjänade förmånen under myndighetstiden.

Försäkringsmodellen

Nuvarande modell

Försäkringsmodellen byggdes upp så att arbetsgivarna månadsvis betalar in en preliminär myndighetsdifferentierad avgift till SPV. Premien fastställs av NSA under hösten före premieåret och grundar sig på anställningsuppgifter för premieåret – 2 år. Arbetsgivaren betalar in premien under premieåret och under senhösten samma år skickas en prognos över den slutliga premien ut. Prognosen grundar sig på anställningsuppgifter för premieåret – 1 år. Prognosen grundar ingen rätt eller möjlighet till betalning utan är endast en upplysning för myndigheten inför kommande års budgetarbete och för årsredovisningen. Årliga slutliga premier fastställs av NSA i april månad året efter premieåret och regleras per arbetsgivare mot inbetald preliminär avgift. De slutliga premierna grundar sig på anställningsuppgifter för premieåret. Sammantaget gör SPV, för ett premieår, tre olika premieberäkningar grundade på tre olika års anställningsuppgifter.

Förmåner för vilka premier inte betalas tas upp i arbetsgivarens balansräkning och garantiavgift betalas. NSA beslutar om garantiavgift.

Statens totala pensionsåtagande redovisas av SPV i verkets årsredovisning. Ingen fondering sker utanför staten utan premierna tillförs en inkomsttitel och förmånsutbetalningar sker med medel från ett särskilt anslag på statsbudgeten.

Föreslagen modell

SPV:s förslag bygger på att endast en definitiv premieberäkning skall äga rum och att beräkning skall ske utifrån aktuella anställningsuppgifter. En annan viktig grundtanke är att skapa enhetlighet för arbetsgivare och för verket genom att behandla de avgiftsbestämda delarna och den förmånsbestämda på ett likartat sätt.

För de avgiftsbestämda delarna skickar arbetsgivarna idag in filer med information till SPV i anslutning till den månatliga löneberäkningen. Filerna kommer till SPV den 16–20 varje månad varefter de bearbetas och en faktura kommer att skickas ut mellan den 25 och 30 varje månad. Idag sker debiteringen av avgift för de avgiftsbestämda delarna genom att arbetsgivaren själv beräknar avgiften och SPV skickar ut OCR-underlag för arbetsgivarens inbetalning. Överläggningar pågår dock för att förändra rutinen till att SPV beräknar beloppet och skickar en faktura. Betalningen kommer in månaden efter premiemånaden.

För den förmånsbestämda delen är tanken att etablera ett likartat förfaringssätt. Inför premieåret skickas prognoser, grundade på premieberäkningar, över det kommande årets premiekostnad. Prognoserna kan exempelvis grunda sig på anställningsförhållandena under oktober månad året för premieåret och ligga till grund för myndigheterna internbudgetar. Prognoserna blir tillförlitliga eftersom de grundar sig på aktuella uppgifter och förändringar i förhållande till prognosen kan endast uppkomma om anställningsförhållandena eller lönerna förändras.

Under premieåret beräknas premien direkt efter att arbetsgivarens filer med anställningsuppgifter inkommit och kontrollerats. Beräkningen och fakturaframställning äger då rum under perioden den 20–25 varje månad. Under premieåret sker betalningen en månad i efterskott och alltefter som året går har arbetsgivaren hela tiden insyn i hur premien utvecklas och en möjlighet att göra nödvändiga korrigeringar i sin ekonomiska planering, eventuellt efter kontakt med SPV för beräkning med anledning av förändrade förhållanden. När premierna är betalda är åtagandet fullgjort.

Endast i situationer då det tillkommer premiepåverkande uppgifter långt i efterskott, exempelvis en retroaktiv löneförhöjning eller att fel lön har uppgivits, skall en ny premie fastställas. För att en retroaktiv löneförhöjning eller felaktigt uppgiven lön ska påverka premien krävs att retroaktiviteten överstiger mer än ett kalenderår, eftersom pensionsunderlaget är ett medeltal av pensionsunderlagen för de fem åren som föregår beräkningsåret.

En risk med den föreslagna lösningen kan vara att den faktiska månatliga debiteringen överstiger den budgeterade, vilket kan leda till ett budgetöverskridande. Risker uppstår först då myndigheten medvetet handlar så att situationen uppkommer. Om myndigheten, trots att den borde ha insyn i premiesituationen och kan få hjälp från SPV med beräkningar, väljer att exempelvis nyanställa några

högavlönade utöver vad den budgeterat för, kan det leda till anslagsöverskridande.

Styrande bestämmelser

Regleringen av premieberäkningar och premiebetalningar styrs framförallt av Förordningen (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar och Försäkringsvillkor, försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag för statens avtalsförsäkringar. Även Förordning (1999:1170) med instruktion för Nämnden för statens avtalsförsäkringar berörs. Förordningen beslutas av regeringen och Försäkringsvillkoren, riktlinjer och beräkningsunderlag av NSA. Förslag till ändringar återfinns i bilaga 1.

Lämnandet av matrikelföringsuppgifter till SPV styrs av Förordningen (1997:909) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner. Enligt dess § 5 ges SPV möjlighet att utfärda föreskrifter angående hur arbetsgivarna skall lämna uppgifter som verket behöver för matrikelföring. Den 19 januari 2001 beslutade SPV fastställa "Statens pensionsverks föreskrifter om lämnande av uppgifter till systemet för automatisk matrikelföring", föreskriften är publicerad i Arbetsgivarverkets författningssamling AgVFS 2001:1 A1. Förordningen beslutas av regeringen och SPV:s styrelse beslutar om föreskriften. Till föreskriften finns även s.k. överföringskrav, som närmast är en teknisk beskrivning över hur uppgiftslämnandet skall ske. Överföringskraven beslutas av verkets generaldirektör. SPV ser inget behov av ändring i förordningstexten. Förslag till ändring av föreskriften återfinns i bilaga 4.

Sistahandsansvaret mellan arbetsgivare inom försäkringsmodellen regleras i Förordningen (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner. SPV ser inget behov av förändring i förordningen utan avser att ändra de interna rutinerna om förslaget till reglering av kostnaderna mellan olika arbetsgivare inom försäkringsmodellen vinner gehör.

NSA:s roll

Det övergripande ansvaret för att försäkringsmässigt korrekta premier beräknas ligger på en nämnd, NSA, som inrättades 1998 som en nämnd inom SPV. Senare har NSA blivit en egen myndighet. I

nämndens ansvar ingår bl.a. att självständigt besluta om försäkringstekniska riktlinjer och beräkningsunderlag, att fastställa preliminära och slutliga premier för myndigheterna och att besluta om anslutning av icke-statliga arbetsgivare till statliga avtalsförsäkringar. Nämnden fastställer även grunderna för garantiavgiften och beslutar om premie för varje berörd myndighet samt beslutar om årlig redovisning av statens avtalsförsäkringar. Nämnden består av fyra ledamöter och fyra ersättare, alla tillsatta av regeringen. Ordföranden och en av ledamöterna är tillsatta på förslag av Arbetsgivarverket.

I och med SPV:s förslag skulle nämndens roll fortfarande vara att ha det övergripande ansvaret för att försäkringstekniskt korrekta kostnader beräknas. NSA skulle besluta om de försäkringstekniska riktlinjerna för premieberäkningen samt om återbäring. Då själva premie- och skuldberäkningen följer av dessa riktlinjer finns inte längre något behov av att NSA ska fatta beslut om varje månads premie. I övrigt skall NSA ha kvar de uppgifter den har idag såsom beslut om anslutning av icke-statliga arbetsgivare och årlig redovisning. I anslutning till att den årliga redovisningen har fastställts och konsolideringsnivån för föregående år har konstaterats skulle NSA fatta beslut om återbäring. NSA:s föreslagna roll blir därmed mer likartad med den roll ett försäkringsbolags styrelse har.

SPV:s förslag att träda i kraft den 1 januari 2005, bilaga 1

Förordning (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar

Allmänt

1 § Denna förordning gäller för myndigheter under regeringen.

2 § En myndighet skall betala premier för sina anställdas förmåner enligt den statliga tjänstepensioneringen, grupplivförsäkringen och personskadeförsäkringen samt, såvitt gäller pensionsersättning och särskild pensionsersättning, enligt det statliga trygghetsavtalet.

3 § Premierna bestäms enligt grunder som fastställs av Nämnden för statens avtalsförsäkringar.

Premierna skall också täcka kostnaderna för administration av förmånerna.

I premien för grupplivförsäkring skall det ingå ett belopp motsvarande särskild premieskatt enligt lagen (1990:1427) om särskild premieskatt på grupplivförsäkring. Beloppet skall uppgå till den andel av premien, utan pålägg enligt detta och föregående stycke, som skatten skall utgöra av skatteunderlaget enligt 5 § nämnda lag.

Till premierna för tjänstepensionering, pensionsersättning och särskild pensionsersättning skall det läggas belopp motsvarande särskild löneskatt enligt lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader. Beloppen skall uppgå till den andel av dessa premier som skatten skall utgöra av skatteunderlaget enligt 1 § nämnda lag. Förordning (1999:1172).

Beräkning och betalning av premier

4 § *Premier för förmåner till anställda för vilka pensionsavtalet PA-03 skall tillämpas, skall betalas som månatliga definitiva premier. Bestämmelser om beräkning och betalning av månatliga definitiva premier finns i 4 a § i denna förordning.*

Premier för förmåner till anställda för vilka andra pensionsavtal än PA-03 skall tillämpas, skall betalas som preliminära och slutliga pre-

mier. Bestämmelser om beräkning och betalning av preliminära och slutliga premier finns i 5–8 §§ i denna förordning.

Första och andra stycket gäller inte om det av ett pensionsavtal eller annars följer att myndigheten skall betala kostnaden för en pension med en engångspremie.

Kostnaden för särskild pensionsersättning betalas med en engångspremie. Premien betalas, då anställningen upphör, av den myndighet där den som kan få rätt till särskild pensionsersättning är anställd.

Om en anställd i samband med eller efter avgång från anställningen får en förbättring av sina intjänade förmåner, skall myndigheten betala för denna förbättring med en engångspremie.

Engångspremier betalas till Statens pensionsverk. Förordning (2001:242).

4 a § Statens pensionsverk skall beräkna de månatliga, definitiva premierna utifrån fastställda försäkringstekniska riktlinjer och villkor.

De månatliga definitiva premierna skall betalas till Statens pensionsverk senast före utgången av månaden efter den månad de avser.

5 § Myndigheten skall varje månad betala en av Statens pensionsverk beräknad preliminär premie angiven i kronor per månad och anställd.

6 § Statens pensionsverk skall lämna varje myndighet besked om den preliminära premie som skall betalas. De preliminära premierna skall avvägas så att de så nära som möjligt kan antas motsvara de slutliga premierna för året. Förordning (1999:1172).

7 § De preliminära premierna skall betalas till Statens pensionsverk och ha kommit in till verket senast den 12 i månaden efter den månad premierna avser. I januari skall betalningen ha kommit in senast den 17. Förordning (1998:1331).

8 § Statens pensionsverk skall beräkna slutliga premier för en myndighet. Dessa beräknas som individuellt beräknade premier för de personer som omfattas av respektive förmån. Beskedet skall meddelas myndigheten senast den 30 april året efter det år premierna avser.

Skillnaden mellan de slutliga premierna och de preliminära premierna skall betalas till Statens pensionsverk respektive betalas tillbaka av verket senast den 31 maj samma år. Förordning (1999:1172).

Förmåner för vilka premier inte skall betalas

9 § Om en myndighet enligt särskilda föreskrifter skall svara för kostnaderna för en utbetald förmån, skall premier enligt 2–8 §§ inte betalas för förmånen. Sådana föreskrifter finns bland annat i förordningen (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner, i förordningen (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäkring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning och i förordningen (SAVFS 1990:3 A1) om utbetalningen av personskadeersättning. Förordning (2003:61).

Avgift för garanti av pensionsåtagande

10 § I de fall som avses i 9 § skall myndigheten betala en årlig garantiavgift som beräknas på kapitalvärdet av det pensionsåtagande som myndigheten skall svara för.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar fastställer grunderna för garantiavgiften och beslutar om avgiften för varje berörd myndighet. Beslutet skall meddelas myndigheten senast den 31 januari året efter det år avgiften avser. Avgiften skall betalas till Statens pensionsverk före utgången av februari året efter det år den avser. Förordning (1999:1172).

Administrationsavgift då premie inte skall betalas för förmånen

11 § I de fall som avses i 9 § skall myndigheten även betala en särskild avgift till Statens pensionsverk för administration av förmånerna. Avgiften bestäms av regeringen. Förordning (1999:1172).

12 § Bestämmelserna i denna förordning med undantag för 3 § fjärde stycket tillämpas också på de icke-statliga arbetsgivare som har anställda som är anslutna till statens avtalsförsäkringar enligt 2 §. Förordning (1999:1172).

Överklagande

13 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas. Förordning (1998:1101).

Tillämpningsföreskrifter

14 § Statens pensionsverk får meddela föreskrifter om tillämpningen av denna förordning. Förordning (1999:742).

Beräkningar

Beställning av beräkningar

Beställning av analys: SPÅ-utredningen behöver en belysning av ålderns påverkan på premierna för statliga avtalsförsäkringar enligt det nya pensionsavtalet PA-03 som ersätter det tidigare avtalet PA-91.

Bakgrund: Riksdagens Finansutskott har behandlat frågan om finansieringen av statens avtalsförsäkringar i betänkande 2002/03:FiU9. Frågan har även behandlats av Riksdagens Revisorer i Rapport 2001/02:11. Problemet med nuvarande system är enligt Riksdagens Revisorer bland annat att systemet medför en risk för åldersdiskriminering vid anställning och löneförhandling. Se vidare ovan nämnda skrivelser.

Utredningsuppdrag: Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att företa en översyn av systemet för finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna. I utredningsuppdraget ingår som en punkt att behandla frågan om ålderns inverkan på premierna. I direktivet har uttryckts följande:

”Utredaren skall även behandla frågan om utjämning av premierna mellan olika åldrar och vilka konsekvenser sådana utjämningsåtgärder skulle få. Bland annat bör det belysas vilken inverkan på redovisningsfrågor och på fördelning av kostnader mellan olika myndigheter det skulle få om värdet av de premier som betalas för en arbetstagare och värdet av arbetstagarens pensionsfordran på staten inte utvecklas parallellt. Om utredaren finner att en sådan utjämning bör införas, skall förslag lämnas om en eller flera mekanismer för detta.”

- Frågor:
1. Gör typfallsberäkningar (5 x 2 x 2 styck) som visar premiekostnaden vid olika lönenivåer och åldrar, för individer med följande förutsättningar:
 - Premiekostnader 2003, dels enligt PA-91 och dels enligt PA-03
 - Individen är 30, 40, 50, 60 och 63 år
 - Månadslönen är 24 000 kr resp. 30 000 kr år 2002
 - Samma löneutveckling under de senaste 5 år
 - Pensionsunderlaget (PU) beräknas efter schablonen 95 %

 2. Gör typfallsberäkningar (5 x 2 x 3 styck) som visar premiekostnaden vid olika löneökningar och åldrar, för individer med följande förutsättningar:
 - Premiekostnader 2003, dels enligt PA-91 och dels enligt PA-03
 - Individen är 30, 40, 50, 60 och 63 år
 - Månadslönen är 30 000 kr år 2002 (före löneökning)
 - Pensionsunderlaget (PU) beräknas efter schablonen 95 %
 - Löneökningen för 2002 är alternativt +1 000, +2 000 och +3 000 kr/mån

 3. Finns det bland SPV/NSA:s kalkylmaterial, som låg till grund för införandet av PA-03, beräkningar som visar typexempel på ålderns inverkan på premierna enligt PA-91 kontra PA-03. I så fall vill utredningen ta del av dessa.

 4. Beräkna vilka effekter en premiemaximering skulle få vid följande förutsättningar:
 - Premiemaximering 150 % resp. 200 % av den genomsnittliga sparpremien
 - Den slutligt preliminära premieberäkningen hos SPV/NSA för 2003 enligt PA-03 kan användas som bas för beräkningen.

- Frågor:
- A. Hur många individer och med vilket belopp skulle de få reducerad premie, summerat per myndighet/arbetsgivare
 - B. Hur många av dessa individer är 60 år eller äldre
 - C. Hur stor skulle premiereduceringen totalt bli
 - D. Hur stor utjämningspremie skulle krävas för att den totala sparpremien skulle vara oförändrad
 - E. Vilka generella effekter uppstår beträffande omfördelning av sparpremiekostnaden mellan olika myndigheter/arbetsgivare

Uppdraget skall vara slutför och överlämnat till utredningen den 2 juni 2003.

Vid eventuella oklarheter i förutsättningarna för typfallsberäkningarna kan frågor ställas till sekreterare i utredningen Göte Haraldsson, ekonomichef vid Skattemyndigheten i Växjö, eller till expert i utredningen Göran Ronge, aktuarie vid Finansinspektionen.

Fråga 1 Beräkningarna avser år 2003

Årslön 2001 = 360 000 (30 000:-/mån). Löneutveckling har skett med 4%/år.
Pensionsunderlag: 356 475:- (varav 66 225:- ligger över 7,5 inkomstbasbelopp)

Ålder 2003	Personnr	PA-91	PA-91	PA-91	PA 03	(PA 03)
		SPAR-premie pensionsålder 65 år	SPAR-premie Kompl efterlevandeförmån*	Total sparprenie	SPAR premie pensionsålder 65 år (avgift individuell ålderspension ingår ej)	Sparpremie <i>inkl</i> avgift individuell ålderspension**
63	400201	118 194 kr	18 570 kr	136 764 kr	omfattas ej av PA 03	omfattas ej av PA 03
60	430201	101 234 kr	17 603 kr	118 837 kr	38 319 kr	46 518 kr
50	530201	60 014 kr	12 715 kr	72 729 kr	19 214 kr	27 413 kr
40	630201	32 969 kr	7 322 kr	40 291 kr	13 118 kr	21 317 kr
30	730201	14 549 kr	2 747 kr	17 296 kr	9 605 kr	17 804 kr

Årslön 2002 = 288 000 (24 000:-/mån). Löneutveckling har skett med 4%/år.
Pensionsunderlag: 285 180:- (varav 0:- ligger över 7,5 inkomstbasbelopp)

Ålder 2003	Personnr	PA-91	PA-91	PA-91	PA 03	(PA 03)
		SPAR-premie pensionsålder 65 år	SPAR-premie Kompl efterlevandeförmån*	Total sparprenie	SPAR premie pensionsålder 65 år (avgift individuell ålderspension ingår ej)	Sparpremie <i>inkl</i> avgift individuell ålderspension**
63	400201	21 758 kr		21 758 kr	omfattas ej av PA 03	omfattas ej av PA 03
60	430201	19 087 kr		19 087 kr	8 858 kr	15 417 kr
50	530201	12 567 kr		12 567 kr	3 346 kr	9 905 kr
40	630201	8 213 kr		8 213 kr	954 kr	7 513 kr
30	730201	5 154 kr		5 154 kr	- kr	6 559 kr

*För lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp

**Schablonräknad individuell avgift (Pensionsunderlaget *2,3%)

Kommentarer:

Vid premieberäkningen har kostnad för värdesäkring inte tagits med.

För 2003 finns en värdesäkringspremie som uppgår till 2% av pensionsunderlaget.

Pensionsunderlaget presenteras vid respektive beräkning.

För beräkningarna enligt PA 03, finns ett intjänande per 021231. Intjänandet är beräknat enligt den schablon för tjänstetidsberäkning som anges i de försäkringstekniska riktlinjerna.

Vid premieberäkning ingår reguljär rabatt för både PA-91 och PA 03.

Fråga 1

Indata

	månadslön 30000	månadslön 24000
	Årslön m 4% löneutv. Pensionsgrundandelön 2001 är 30 000:-/mån	Årslön m 4% löneutv. Pensionsgrundandelön 2001 är 24 000:-/mån
2002	374 400 kr	299 520 kr
2001	360 000 kr	288 000 kr
2000	346 154 kr	276 923 kr
1999	332 840 kr	266 272 kr
1998	320 039 kr	256 031 kr
1997	307 730 kr	246 184 kr

Aldrar	
ålder 2003	Personnr
30	197302
40	196302
50	195302
60	194302
63	194002

Fråga 2 Beräkningarna avser år 2003

Årslön 2001 = 360 000:- (30 000:-/mån).

Löneutveckling har skett med 4%/år förutom sista året.

(Löneökningen för sista året finns angivet under respektive räkneexempel)

Pensionsunderlag: 356 475:- (varav 66 225:- ligger över 7,5 inkomstbasbelopp)

Person A

Personnummer		Lönen ökar med 4% sista året				
		PA-91	PA-91	PA-91	PA 03	(PA 03)
Ålder 2003		SPAR-premie pensionsålder 65 år	SPAR-premie Kompl efterlevandeförmån*	Total sparpremie	SPAR premie pensionsålder 65 år (avgift individuell ålderspension ingår ej)	Sparpremie <i>inkl</i> avgift individuell ålderspension**
63	400201	118 194 kr	18 570 kr	136 764 kr	omfattas ej av PA 03	omfattas ej av PA 03
60	430201	101 234 kr	17 603 kr	118 837 kr	38 319 kr	46 518 kr
50	530201	60 014 kr	12 715 kr	72 729 kr	19 214 kr	27 413 kr
40	630201	32 969 kr	7 322 kr	40 291 kr	13 118 kr	21 317 kr
30	730201	14 549 kr	2 747 kr	17 296 kr	9 605 kr	17 804 kr

Pensionsunderlag: 355 995:- (varav 65 745:- ligger över 7,5 inkomstbasbelopp)

Person B

Personnummer		Lönen ökar med 12 000:- sista året				
		PA-91	PA-91	PA-91	PA 03	(PA 03)
Ålder 2003		SPAR-premie pensionsålder 65 år	SPAR-premie Kompl efterlevandeförmån*	Total sparpremie	SPAR premie pensionsålder 65 år (avgift individuell ålderspension ingår ej)	Sparpremie <i>inkl</i> avgift individuell ålderspension**
63	400201	114 009 kr	17 847 kr	131 856 kr	omfattas ej av PA 03	omfattas ej av PA 03
60	430201	97 716 kr	16 925 kr	114 641 kr	37 466 kr	45 654 kr
50	530201	58 112 kr	12 254 kr	70 366 kr	18 969 kr	27 157 kr
40	630201	32 117 kr	7 089 kr	39 206 kr	12 992 kr	21 180 kr
30	730201	14 397 kr	2 704 kr	17 101 kr	9 528 kr	17 716 kr

Pensionsunderlag: 358 395:- (varav 68 145:- ligger över 7,5 inkomstbasbelopp)

Person C

Ålder 2003	Lönen ökar med 24 000:- sista året					
	Personnummer	PA-91	SPAR-premie Kompl efterlevandeförmån*	Total PA-91	PA 03	(PA 03)
		SPAR-premie pensionsålder 65 år	Total sparpremie	SPAR premie pensionsålder 65 år (avgift individuell ålderspension ingår ej)	Sparpremie <i>inkl</i> avgift individuell ålderspension**	
63	400201	134 933 kr	21 461 kr	156 394 kr	omfattas ej av PA 03	omfattas ej av PA 03
60	430201	115 307 kr	20 312 kr	135 619 kr	41 730 kr	49 973 kr
50	530201	67 621 kr	14 563 kr	82 184 kr	20 190 kr	28 433 kr
40	630201	36 379 kr	8 253 kr	44 632 kr	13 620 kr	21 863 kr
30	730201	15 155 kr	2 921 kr	18 076 kr	9 912 kr	18 155 kr

Pensionsunderlag: 360 795:- (varav 70 545:- ligger över 7,5 inkomstbasbelopp)

Person D

Ålder 2003	Lönen ökar med 36 000:- sista året					
	Personnummer	PA-91	PA-91	PA-91	PA 03	(PA 03)
		SPAR-premie pensionsålder 65 år	SPAR-premie Kompl efterlevandeförmån*	Total sparpremie	SPAR premie pensionsålder 65 år (avgift individuell ålderspension ingår ej)	Sparpremie <i>inkl</i> avgift individuell ålderspension**
63	400201	155 858 kr	25 074 kr	180 932 kr	omfattas ej av PA 03	omfattas ej av PA 03
60	430201	132 898 kr	23 698 kr	156 596 kr	45 993 kr	54 291 kr
50	530201	77 129 kr	16 872 kr	94 001 kr	21 410 kr	29 708 kr
40	630201	40 642 kr	9 416 kr	50 058 kr	14 249 kr	22 547 kr
30	730201	15 912 kr	3 138 kr	19 050 kr	10 295 kr	18 593 kr

* För lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp.

**Schablonräknad individuell avgift (Pensionsunderlaget *2,3%)

Kommentarer:

Vid premieberäkningen har kostnad för värdesäkring inte tagits med.
För 2003 finns en värdesäkringspremie som uppgår till 2% av pensionsunderlaget.
Pensionsunderlaget presenteras vid respektive beräkning.

För beräkningarna enligt PA 03, finns ett intjänande per 021231. Intjänandet är beräknat enligt den schablon för tjänstetidsberäkning som anges i de försäkringstekniska riktlinjerna.

Vid premieberäkning ingår reguljär rabatt för både PA-91 och PA 03.

Fråga 2

Indata

månadslön 30000				
	Person A	Person B	Person C	Person D
	Årslön m 4% löneutv. Pensionsgrundandelön 2001 är 30 000kr per mån.	Årslön m 4% löneutv/år förutom löneökningen från 2001 till 2002 som är 12 000:-. Pensionsgrundandelön 2001 är 30 000kr per mån.	Årslön m 4% löneutv/år förutom löneökningen från 2001 till 2002 som är 24 000:-. Pensionsgrundandelön 2001 är 30 000kr per mån.	Årslön m 4% löneutv/år förutom löneökningen från 2001 till 2002 som är 36 000:-. Pensionsgrundandelön 2001 är 30 000kr per mån.
2002	374400	372000	384000	396000
2001	360000	360000	360000	360000
2000	346154	346154	346154	346154
1999	332840	332840	332840	332840
1998	320039	320039	320039	320039
1997	307730	307730	307730	307730

Åldrar	
ålder 2003	Personnr
30	197302
40	196302
50	195302
60	194302
63	194002

Parametrar i en modell för maximering av premier enligt det statliga pensionsavtalet

Underlag vid fastställandet av parametrarna har varit det bestånd som låg till grund för 2003 års preliminära premier. Beståndet består huvudsakligen av personer vars tekniska pensionsålder är 64 år och 11 månader. Dock förekommer även personer med pensionsålder 60 år och för ett fåtal personer är pensionsåldern ytterligare lägre. Antal personer med pensionsålder 64 år 11 månader uppgår till 190 878. Antalet med lägre pensionsålder, där 60 år är dominerande, uppgår till 16 080 personer. De parametrar som jag har fastställt baseras endast på de personer som har pensionsåldern 64 år och 11 månader. Av förfrågan framgår endast indirekt att detta har varit avsikten. Beställaren önskar nämligen en redovisning av personer som är 60 år eller äldre vilket jag har tolkat som att endast de med "normal" pensionsålder skall behandlas. Skulle även de med exempelvis 60 års pensionsålder medtas i underlaget skulle medelpremien för ålderspensionen från 65 år och familjepensionen öka på grund av den avkortade tiden som premien skall erläggas.

Medelvärden / antal	Pensionsålder 64 år 11 månader			
	Alla löner		Med lön \geq 7,5 Inkomstbasbelopp	
	Ålder 60 år eller äldre	Alla åldrar	Ålder 60 år eller äldre	Alla åldrar
Antal	16 517	190 878	6 934	58 031
Lönedel mindre än 7,5 Bb	248 814	246 322	-	-
Lönedel större än 7,5 Bb	-	-	104 496	81 151
Premie för åp under 7,5 Bb	11 394	3 198	-	-
Premie för åp över 7,5 Bb	-	-	93 321	29 155
Premie för fp över 7,5 Bb	-	-	17 351	2 092
Medelpremie åp	4,58 %	1,30 %	89,30 %	35,93 %
Medelpremier fp			16,60 %	2,58 %
Maxpremie åp 150 %		1,95 %		53,90 %
Maxpremie åp 200 %		2,60 %		71,86 %
Maxpremie fp 150 %			24,90 %	
Maxpremie fp 200 %			33,20 %	

Medelpremien för ålderspension under taket baseras på alla personers löner där dock endast lönedel upp till taket medtagits för de som har lön över taket. Medelpremien för ålderspension över taket baseras endast på lönedelar över taket. Medelpremien för familjepensionen baseras på uppgifter från personer som är 60 år eller äldre och har lön över taket.

Den premie som erfordras för att finansiera premie som överstiger den maximala premien benämns utjämningspremie. Den har fastställts till 0,97 % av pensionsunderlaget vid maxpremie lika med 150 % av medelpremien och till 0,71 % vid en maxpremie om 200 %.

I bifogade Excelark har för varje arbetsgivare i en särskild kolumn inlagts den premie som inte behöver betalas på grund av maximeringen samt den utjämningspremie som istället skall erläggas. Längst till höger anges i två kolumner dels premieprocent vid tillämpning av maximering, dels utan maximering.¹

Sigtuna den 25 augusti 2003

/ Karl-Åke Carlström

¹ Vi har av utrymmesskäl valt att inte bilägga angivna Excelark.

Samrådsyttrande från ESV

Utredningen (Fi 2003:03) om översyn av systemet för finansiering av de statliga avtalsförsäkringarna har den 22 augusti 2003 för samråd översänt utkast till betänkande. Ekonomistyrningsverket (ESV) lämnar följande synpunkter.

Allmänt

ESV anser att utredningen som helhet är bra, analytisk och pedagogisk, och tillstyrker i allt väsentligt förslagen. På de flesta punkterna delar verket utredningens överväganden och bedömningar. Utredningens förslag om slopandet av sistahandsansvaret är bra.

ESV har dock på ett antal punkter avvikande uppfattningar eller kommentarer.

1. Månadsvis eller årsvis beräknade definitiva premier?

Utredningen presenterar två olika alternativ för beräkning av premierna. ESV ser fördelar med löpande hantering av premierna för avtalsförsäkringarna. Till skillnad från utredningens förslag om månatliga definitiva premier bedömer dock ESV att det sannolikt skulle räcka med kvartalsvis definitiva premier, och anser därför att en sådan lösning bör övervägas närmare. För kostnadsredovisning och anslagsbelastning är det tillräckligt om premier beräknas och betalas fyra gånger per år. Löpande fakturering ger en definitiv kostnad som kan ligga till grund dels för löpande redovisning mot anslag och dels för periodiserat utfall för Nationalräkenskaperna. Förslaget med kvartalsvis premier innebär också administrativa besparingar i och med att beräkning och fakturering sker endast fyra istället för tolv gånger per år. Kvartalsvis beräknade premier

kan också vara ett första steg, som senare utökas till månadsvis beräkning om det skulle visa sig behövt.

Det alternativ som beskrivs som årsvisa definitiva premier bör ges en annan benämning, eftersom premierna inte gärna kan ses som definitiva när de justeras i efterhand. En möjlig benämning skulle kunna vara Årsvisa totalpremier, eftersom de under året är totala och inkluderar justeringar för tidigare år. Förslaget har den nackdelen att det fortfarande innehåller inslag av preliminär och slutlig premie (s.k. justeringsbeloppet).

Förslaget med fakturering per kvartal

En lösning med kvartalsvis beräkning skulle kunna utformas på följande sätt:

Myndigheterna lämnar avvikelserapportering: 28 februari, 31 maj, 31 augusti, 30 november.

SPV beräknar och fakturerar premier: 31 mars (första kvartalet), 30 juni, 30 september och 31 december.

Betalning: 12 april, 12 juli, 12 oktober, 12 januari.

2. Nuvarande modell

Utredningen har inte som alternativlösning nuvarande modell. Med tanke på att PA-03 med sin fribrevsteknik utjämnar premierna på ett helt annat sätt än PA-91 kommer de stora avvikelserna mellan preliminära och definitiva premier automatiskt till viss del att försvinna. Om SPV bygger sina beräkningar på mer aktuella anställnings- och löneuppgifter (t.ex. per 30/9 eller 31/10) skulle en modifierad modell kunna presenteras som jämförelse. ESV bedömer dock modellen med månatliga/kvartalsvis premier som bättre.

3. Riktig kostnadsperiodisering

Utredningen kopplar kostnadsperiodiseringen till övergången till en kostnadsnärlig budget. Vilken lösning som väljs för premiejustering har inte ett direkt samband med en kostnadsnärlig budget. Oavsett hur ofta eller när man justerar premierna skall kostnaderna periodiseras om myndigheten har tillförlitlig information om slutlig kostnad vid bokslutstidpunkten. Däremot försvinner poängen med

den s.k. årsvisa definitiva premien till stor del med en kostnadsmässig budget, eftersom man då måste redovisa en prognos på justeringsbeloppet dels i räkenskaperna, dels mot anslag redan det år som justeringen avser om man har sådan kunskap.

4. Försäkringsrörelsens avkastning

ESV tillstyrker utredningens förslag om att försäkringsrörelsens avkastning hellre bör beräknas/utgå från räntan för en statsobligation med 10 års löptid än dagens system utifrån en fiktiv portföljplacering. Eftersom aktieplacering över tid bör ge högre avkastning innebär det dock i princip att myndigheterna på lång sikt får något högre premier än vad som gäller med nuvarande portföljmodell. Fördelen med ökad stabilitet och förutsägbarhet synes ändå överväga.

5. Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser

Utredningen bör precisera och uppskatta sina kostnadsberäkningar, i form av krontal, antal tjänster eller liknande.

Enligt utredningen är effekterna för statsbudgeten i huvudsak oförändrade. Detta stämmer inte helt. Redovisningen mot anslag förskjuts i tiden eftersom justeringsbeloppen redovisas mot anslag vid olika tidpunkter beroende på vilken lösning som väljs. Däremot blir statsbudgetens saldo opåverkat av detta, eftersom betalningar och kostnader är statsinterna. SPV kommer dessutom att få kostnadsökningar dels för utveckling av nya system och dels för administrationen av försäkringsrörelsen, som via premierna till myndigheterna påverkar anslag. Om anslagen inte höjs för att kompensera dessa kostnader, påverkar de genom att anslagskrediter sannolikt utnyttjas mer och genom undanträngning av annan verksamhet på myndigheterna.

6. Revision

ESV tillstyrker förslaget i avsnitt 8 att NSA bör underställas årlig revision och anser att försäkringsrörelsen skall innefattas i revisionen.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat om detta yttrande. Föredragande har varit enhetschefen Ingemar Härneskog. I den slutliga handläggningen har även deltagit direktören Bengt Anderson, experten Nebil Aho och utredaren Anne-Marie Ögren.

Yvonne Gustafsson

Ingemar Härneskog

Referenser

- Alecta Årsredovisning 2002.
- Arbetsgivarverket cirkulär 1998: A 7, Trygghetsavtalet (TA).
- Arbetsgivarverket cirkulär 1999: A 6, Avtal om statens tjänstegrupp-
livförsäkring (TGL-S).
- Arbetsgivarverket cirkulär 2000: A 5, Pensionsavtal PA-91.
- Arbetsgivarverket cirkulär 2001: A 9, Avtal om ersättning vid person-
skada (PSA).
- Arbetsgivarverket 2002-02-01, Pensionsavtal för arbetsgivare hos
staten m.fl. (PA 03).
- Arbetsgivarverkets författningssamling Förordning (SAVFS 1990:3)
om utbetalning av personskadeersättning.
- Arbetsgivarverkets Författningssamling, AgVFS 2001:01 Staten pen-
sionsverks föreskrifter om lämnande av uppgifter till systemet för
automatisk matrikelföring.
- Direktiv 1993:89, Arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter.
- Direktiv 2002:159 Översyn av systemet för finansiering av de statliga
avtalsförsäkringarna.
- Dnr Ju1999/2657.
- Ekonomistyrningsverket 2003:7 Redovisnings- och finansierings-
modell för statens avtalspensioner.
- Finansutskottets betänkande 2002/03:FiU9.
- Förordning (1997:131) med instruktion för Statens pensionsverk.
- Förordning (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar.
- Förordning (1999:1170) med instruktion för Nämnden för statens
avtalsförsäkringar.
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
- Förordning (2002:869) om utbetalning av statliga tjänstepensions-
och grupplivförmåner.
- Förordning (2003:56) om tjänstepension och tjänstegrupplivförsäk-
ring för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning.
- Försäkringsmodellen informationsblad utgivna 2001–2003.

- KPA Årsredovisning 2002.
NSA, Statens avtalsförsäkringar, Årlig redovisning 2000.
NSA, Statens avtalsförsäkringar, Årlig redovisning 2001.
NSA, Statens avtalsförsäkringar, Årlig redovisning 2002.
NSA, Försäkringstekniska riktlinjer för statens tjänstepensions-
åtaganden 2001-11-23.
NSA, Försäkringstekniska riktlinjer för statens avtalsförsäkringar
2002-11-15.
NSA, Försäkringsvillkor för statens avtalsförsäkringar 2002-10-18.
NSA, Protokoll 2003-04-11.
Prop. 1998/99:1.
Prop. 1988/89:150.
Prop. 1991/1992:100 bil 1.
Prop. 1991/92:150.
Prop. 1993/94:150.
Prop. 1996/97:1.
Prop. 1998/99:1.
Prop. 1999/2000:1.
Prop. 2000/01:1.
Prop. 2001/02:1.
Prop. 2002/03:1.
Regeringens beslut av den 17 juni 1999 om hemställan om fast-
ställande av ingångsvärden för särskild redovisning.
Regeringens beslut av den 21 december 2000 avseende premier för
vissa statsunderstöta institutioner.
Regeringens beslut av den 6 februari 2003 avseende premier för
vissa statsunderstöta institutioner.
Riksdagens revisorer, Rapport 2001/02:11.
Seniorgruppen inom Näringsdepartementet, Ds 2002:10 Riv hindren
för äldre i arbetslivet!
SOU 1995:9 Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar.
SOU 2003:63 En sammanhållen administration av socialförsäkringen,
delbetänkande.
SPV, Statens Tjänstepensionsåtagande Delrapport 1993.
SPV, Statens Tjänstepensionsåtagande Slutrapport 1994.