

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 ålderskategorier. 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 intjänas. Ändras de till Statens pensionsverk inkomna uppgifter på vilken premien grundats, skall reglering 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.

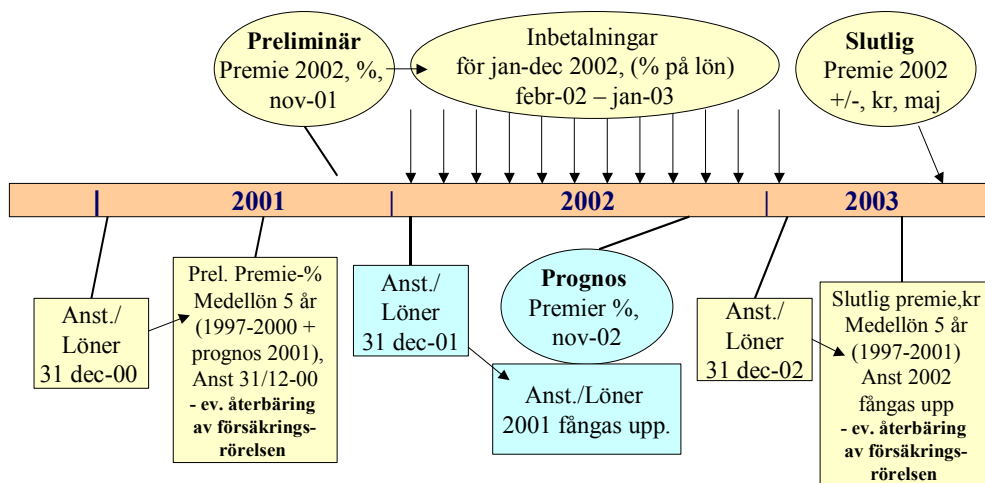
2.2.1 Problem med premier enligt nuvarande system

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 Mnr
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.

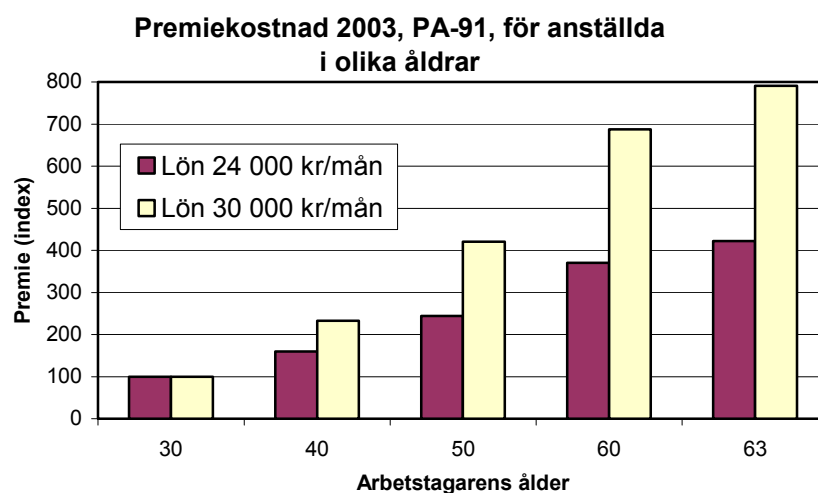
** Premie inkl avgiftsbestämd IÅP med 2,3 % eller 6 559 kr oavsett ålder.

*** 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

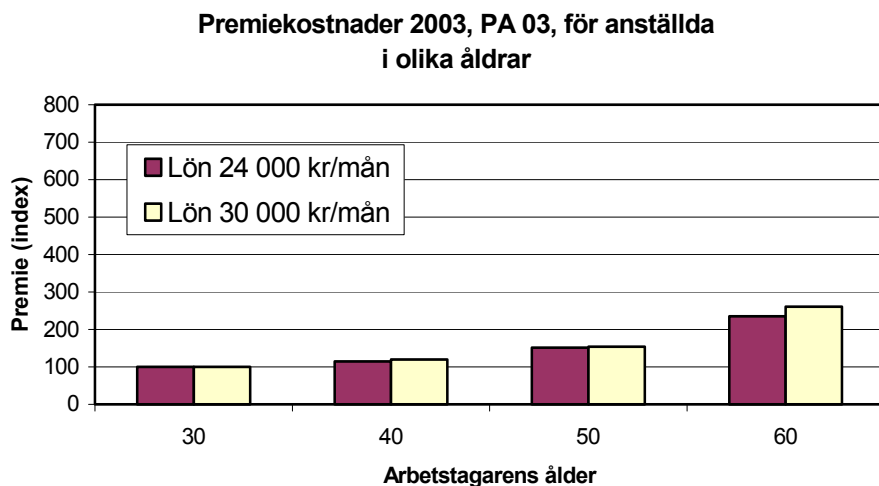
133 procent högre än för en 30-åring. Enligt PA 03 är motsvarande premie enbart 20 procent högre. Av jämförelsen framgår att premiekostnaden enligt PA 03 blir väsentligt mindre känslig för den anställdes ålder och löneutveckling än premien enligt PA-91. Förhållandet framgår tydligt när vi för in index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

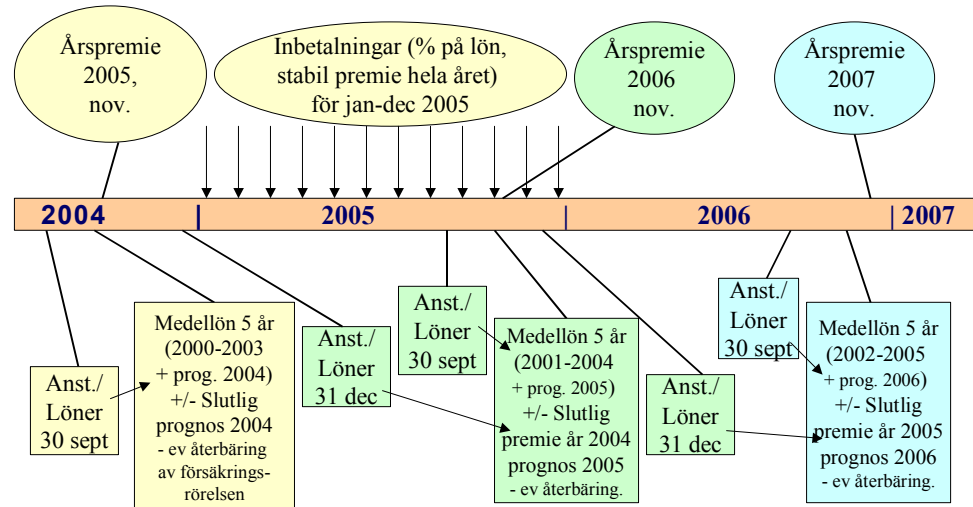
Vi har kunnat konstatera att det nya pensionsavtalet PA 03 medför väsentligt stabilare premier. Detta medför i sig att problemet med stora differenser mellan i första hand preliminär och slutlig premie kan förväntas minska. Kostnadsosäkerheten vid den nuvarande prognosberäkningen i november månad för 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 årsvis 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 premieberäkningen. 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.

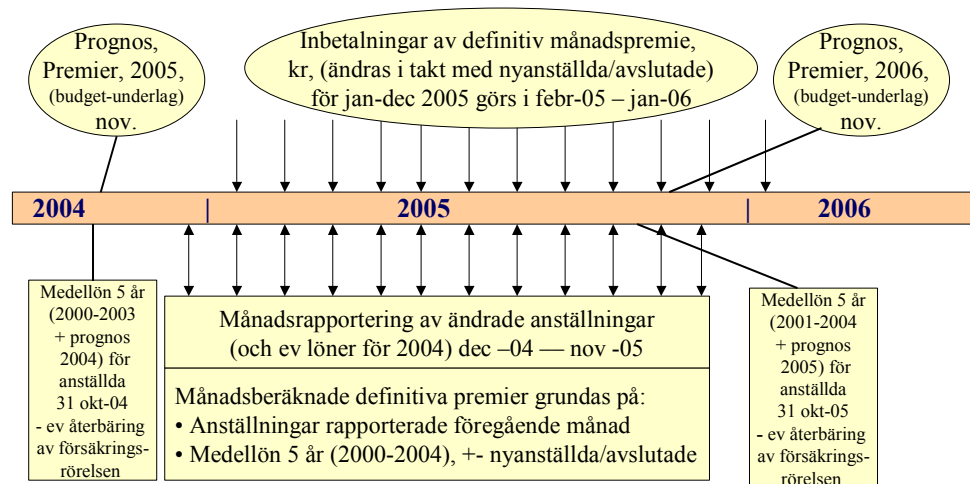
Vi har övervägt fördelarna och nackdelarna med detta system och kommit fram till att fördelarna ur arbetsgivarnas perspektiv är betydande. Nackdelen är dock att svårigheten att periodisera kostnaden för premierna i årsbokslutet delvis kvarstår, även om denna är reducerad till tre månaders – i stället 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, betalningsbevakning och redovisning blir mer omfattande. Risker 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 innebär 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.

avvikelse 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.

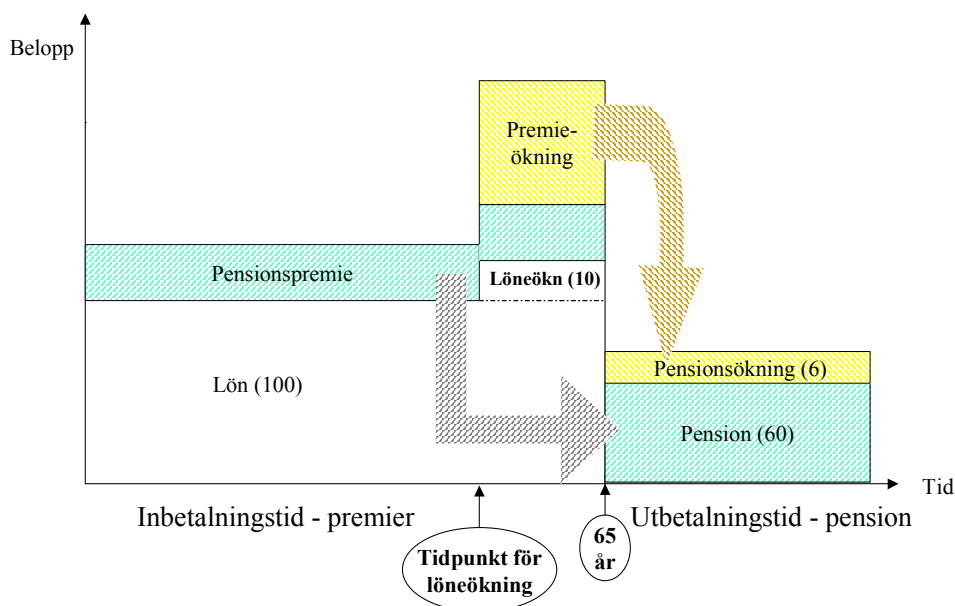
Frågan om utjämning av premier mellan olika åldrar har diskuterats av Riksdagens Revisorer i Rapport 2001/02:11. Revisorererna anser att den försäkringsmodell som tillämpas för det statliga tjänstepensionssystemet medför betydande problem. Framför allt anser

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 premiemaximeringssystem 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.

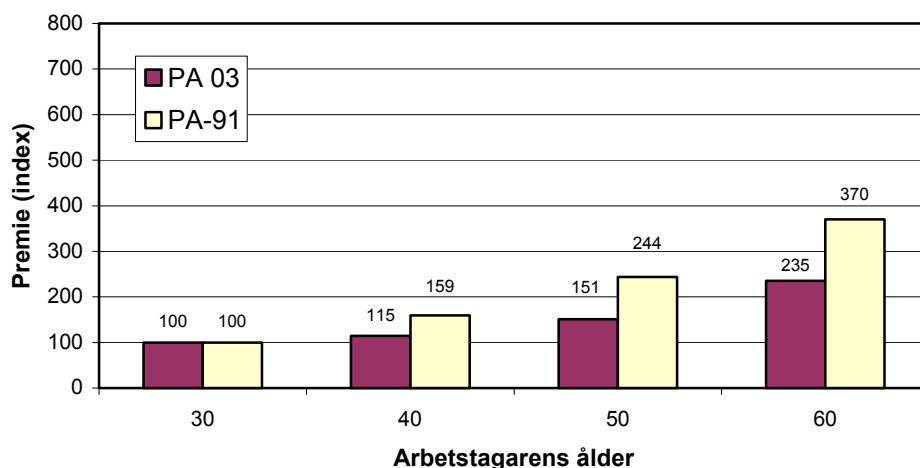
Beräkningarna har gjorts för premieåret 2003. Som vi beskrivit i kapitel 2 påverkas beräkningen för PA 03 av övergångsbestämmelserna med ett intjänande per den 31 december 2002 med en avtrappning, som innebär att den förmånsgrundande pensionens storlek beror på födelseår. Detta kommer att medföra vissa 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

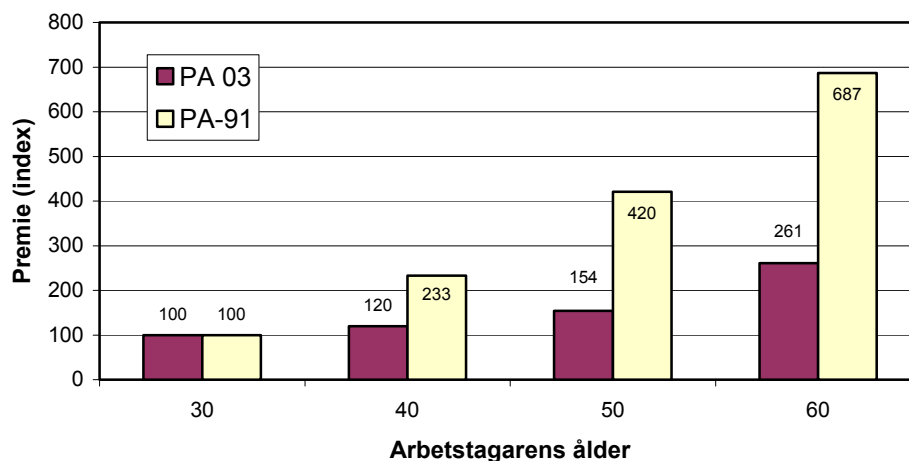
Premiekostnader 2003 i PA 03 och PA-91 för en anställd med en lön på 24 000 kr/mån



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 %.

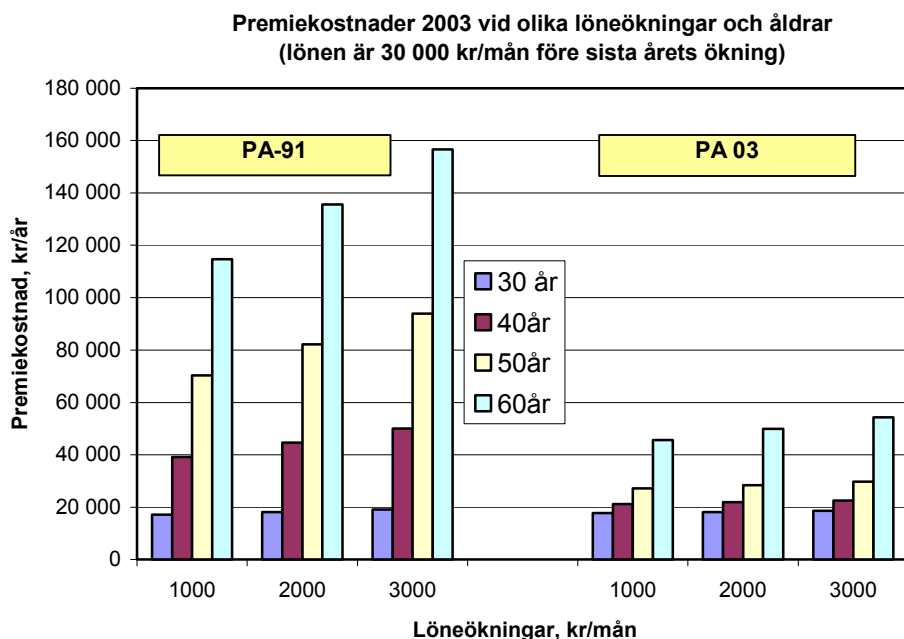
Den procentuella andelen premiekostnad enligt PA 03 i förhållande till PA-91 framgår av nedanstående tabell.

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 löneuppräkning, 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 börsen 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 premieberäkningen 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.

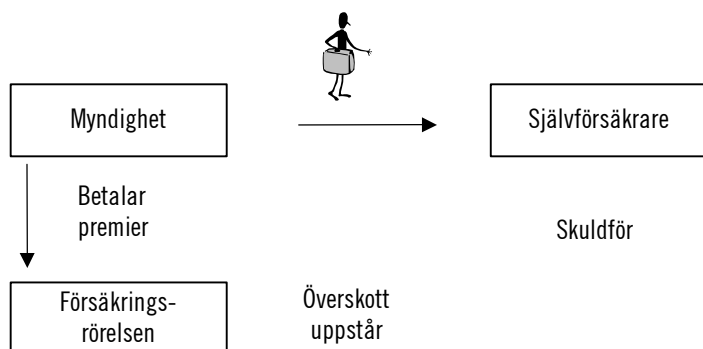
verket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät. Dessutom gäller att anställda hos myndigheter som betalar premier i vissa fall kan få förmåner utöver dem som legat till grund för premieberäkningen. Även i dessa fall finansierar myndigheten förmånerna i egen regi.

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

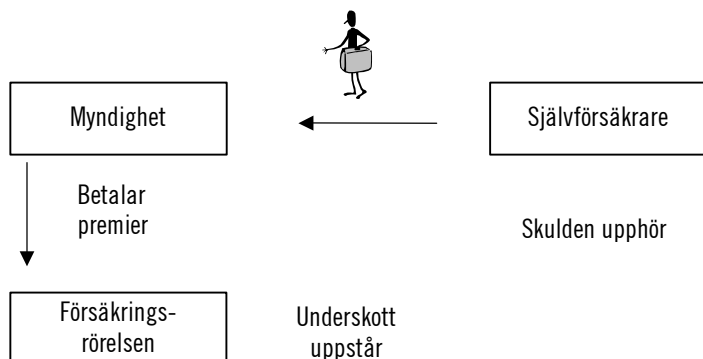
Vid byte av anställning till eller från en självförsäkrare gäller inom staten ett sistahandsansvar för tjänstepensionen. Sistahandsansvaret innebär att den sista arbetsgivaren står för hela kostnaden för den anställdes tjänstepension. Detta betyder att om en person är anställd hos en självförsäkrare så skuldför denne hela kostnaden för den anställdes tjänstepension. Detta gäller även om den anstälde tidigare varit anställd hos en annan självförsäkrare eller i en myndighet som betalat premier för den pension som den anstälde intjänat under sin anställningstid. Om premier tidigare betalats in för den anstälde återbetalas inte dessa när den anstälde 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.

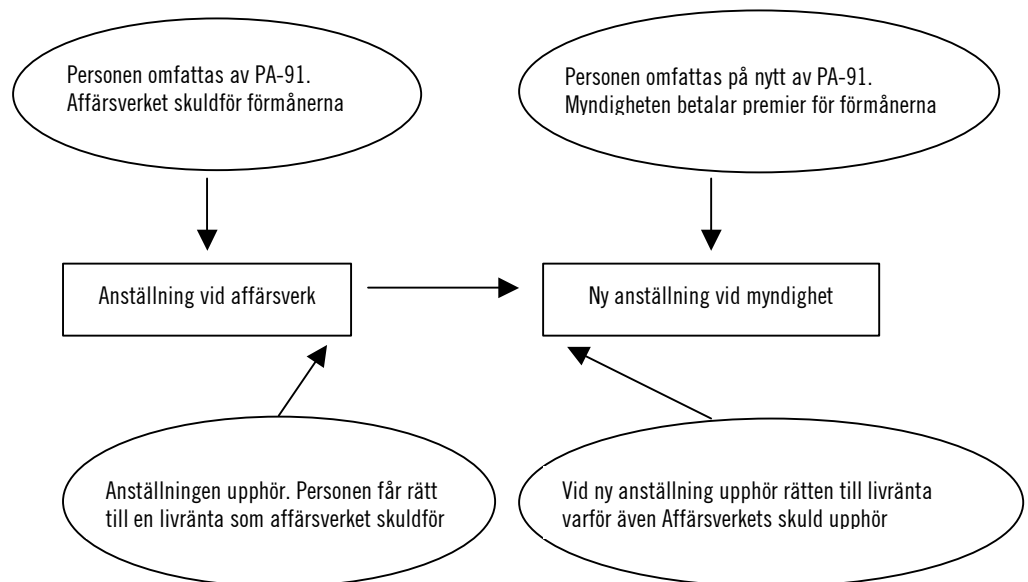
Figur 6.2 En person går från en självförsäkrare till en premiebetalande myndighet



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 Alderns 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 värdesäkring 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.

