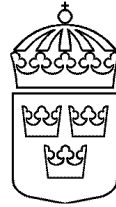


Förslag till riksdagen

2001/02:RR21

Riksdagens revisorers förslag angående statens avtalsförsäkringar



2001/02
RR21

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat systemet för finansieringen av de avtalsförsäkringar som omfattar statligt anställda.

I rapporten (bilaga till denna skrivelse) konstaterar revisorerna att den försäkringsmodell som används för att finansiera de statliga avtalsförsäkringarna, framför allt tjänstepensionsåtagandet för statligt anställda, medför två huvudsakliga problem. För det första varierar de premier som de statliga arbetsgivarna ska betala in kraftigt från år till år. Denna kostnadsosäkerhet försvårar den ekonomiska planeringen för de statliga myndigheterna, särskilt för de små myndigheterna.

För det andra riskerar premierna för statens avtalsförsäkringar att verka åldersdiskriminerande. Premien som arbetsgivaren ska betala in är känslig för arbetstagarnas ålder och blir dyrare ju äldre arbetstagarna vid myndigheten är. Denna ökade kostnad för äldre arbetstagare riskerar enligt revisorerna att diskriminera äldre vid anställningar och löneförhandlingar.

Rapporten har remissbehandlats. Yttranden över rapporten har lämnats av Arbetsgivarverket, Konjunkturinstitutet, Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA), Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR), Statens pensionsverk samt Sveriges akademikers centralorganisation (SACO). Riksdagens revisorer har också hämtat in remissvar från myndigheter som indirekt berörs av granskningen i sin roll som statliga arbetsgivare. Av dessa myndigheter har yttranden lämnats av Arbetsmarknadsstyrelsen, Glesbygdsverket, Jämställdhetsombudsmannen, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Riksförsäkringsverket, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) samt Vägverket.

2 Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden

2.1 Principiella utgångspunkter

Rapporten

De statliga myndigheterna är knutna till en försäkringsmodell inom staten för tryggheten av de avtalsförmåner som beslutats i kollektivavtal mellan Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna. Systemet för finansieringen av dessa avtalsförmåner reformerades under andra hälften av 1990-talet. Ambitionen var att skapa en försäkringsmodell i vilken myndigheterna skulle belastas med de verkliga kostnaderna för avtalsförmånerna och bära det fulla kostnadsansvaret för sin egen arbetsgivarpolitik.

Myndigheterna betalar in försäkringsmässigt beräknade premier till Statens pensionsverk som administrerar utbetalningen av förmånerna. Premiernas storlek bestäms av Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA).

Den granskning som revisorerna har gjort visar att försäkringsmodellen medför betydande problem. Framför allt är risken stor att pensionssystemet leder till en diskriminering av äldre arbetskraft, pga. att premiens storlek kraftigt påverkas av arbetstagarens ålder. Detta strider mot de principer som bl.a. ligger bakom arbetslinjen som statsmakterna uttalat sig för. Utformningen av premieberäkningarna har också medfört stora planeringsproblem för många myndigheter, främst små myndigheter. Myndigheterna gör månadsvisa inbetalningar enligt en preliminärt beräknad premie. När den slutliga premien beräknas efter årets slut kan det för vissa myndigheter visa sig att skillnaden mellan preliminär och slutlig premie blir betydande.

Revisorerna kunde konstatera att problemen med avtalspremierna förmodligen kommer att bli mindre i och med det nya pensionsavtal för det statliga området som gäller fr.o.m. år 2003. Däremot kommer inte problemen att försvinna. Pensionen kommer fortfarande att vara förmånsbestämd över 7,5 förhöjda prisbasbelopp, vilket kan förmodas ge fortsatt ålders känsliga och instabila premier för myndigheterna. Inte heller den teknik med s.k. löpande premier, som kommer att bli möjlig från år 2003, kommer helt att undanröja problemen.

Remissinstansernas synpunkter

De direkt berörda myndigheterna är i huvudsak starkt kritiska till revisorernas granskning. *Nämnden för statens avtalsförsäkringar* (NSA) tolkar revisorernas förslag som att finansieringen i fortsättningen inte borde bygga på försäkringstekniskt kalkylerade kostnader. En förändring enligt revisorernas förslag skulle enligt nämnden kunna leda till ökade kostnader för staten och allvarligt rubba förutsättningarna för ramanslagsreformen.

Statens pensionsverk menar att staten måste kunna jämföra kostnaderna för de statliga avtalsförsäkringarna med andra avtalsområden. Av denna anledning är en försäkringsmodell att föredra.

Arbetsgivarverket påpekar att försäkringsmodellen är en förutsättning för ramanslagsmodellen. En kollektiv finansiering av avtalsförsäkringarna har enligt verket också visat sig bli mycket kostnadsdrivande.

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) menar att frågan om avtalsförsäkringarna är en fråga för parterna inom avtalsområdet och att man ”undanber sig regeringens eller revisorernas inblandning”. SACO uppfattar att revisorerna mellan raderna förordar ett avgiftsbaserat system och påpekar att detta är en fråga som parterna ska ta ställning till. Däremot framhåller SACO att det är genom förordningar som staten utarbetat ett finansieringssystem för avtalsförsäkringarna, och att arbetstagarparterna aldrig varit inblandade i den processen.

Revisorernas överväganden

Premierna för statens avtalsförsäkringar påverkas av de avtal som slutits mellan arbetsmarknadens parter samt det system för finansiering av avtalsförmånerna som regleras genom regeringens förordningar. Revisorerna har tagit dessa avtal och förordningar som utgångspunkt i sin granskning och har sett till hur effekterna av försäkringsmodellen slår för de statliga arbetsgivarerna.

Med anledning av yttrandet från SACO vill revisorerna dessutom poängtera att vi inte förordar avgiftsbaserade system framför förmånsbaserade. Det finns för- och nackdelar med båda sorternas pensionssystem, även om revisorerna kan konstatera att problemen med åldersdiskriminering och kostnadsosäkerhet inte skulle uppstå i ett rent avgiftsbaserat pensionssystem. Det är däremot av vikt att det system som används för att finansiera statens avtalsförsäkringar inte förstärker dessa problem.

Revisorerna tar bestämt avstånd från den uppfattning som SACO företräder i sitt yttrande, att det statliga avtalsområdet skulle vara fredat från revisorernas granskning. En av parterna i avtalsförhandlingen, Arbetsgivarverket, är ett statligt organ. Riksdagens revisorer har grundlagsreglerad rätt att granska dess verksamhet.

Revisorerna ser försäkringsmodellen som ett stödssystem för de statliga arbetsgivarerna, i vilket de strikt försäkringsmässigt beräknade kostnaderna måste vägas mot olika mål. De problem som redovisats bör enligt revisorerna kunna lösas oavsett pensionsavtal samt utan att i alltför stor utsträckning frångå principen om myndigheternas eget kostnadsansvar. Revisorerna anser dock att staten som arbetsgivare har ett ansvar att föregå med gott exempel på arbetsmarknaden. Målsättningen att ge de statliga arbetsgivarerna möjligheter och incitament att agera som ansvarsfulla arbetsgivare bör enligt revisorerna vägas bl.a. mot målsättningen med fullt kostnadsansvar för myndigheterna.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar ser sin roll i systemet som en rent verkställande part. I sitt yttrande över revisorernas rapport skriver nämnden

att dess uppgift är att förmedla en så korrekt bild av kostnaderna för avtalsförsäkringarna som möjligt, vilket också är konsekvent med nämndens instruktion (SFS 1999:1170). Kostnader såväl som förmåner ska de avtalslutande parterna ta ställning till.

De statliga arbetsgivarna representeras i Nämnden för statens avtalsförsäkringar av Arbetsgivarverket. Revisorerna menar att Arbetsgivarverket och regeringen inte i tillräcklig utsträckning tagit ansvar för de konsekvenser som försäkringsmodellen får för de statliga arbetsgivarna. Enligt revisorerna är det otillfredsställande att endast hävda att kostnaderna är försäkringsmässigt korrekt beräknade och sedan lämna över ansvaret för konsekvenserna på de enskilda statliga arbetsgivarna.

Det nya avtal som Arbetsgivarverket hänvisar till i sitt yttrande kommer att lindra problemen, men ej lösa dem. Dessutom kommer premier baserade på förmånerna i det gamla avtalet PA-91 även i fortsättningen att krävas av myndigheterna, då övergångsreglerna i det nya avtalet innebär en successiv övergång till det nya avtalet PA-03. För arbetstagare som är födda 1942 eller tidigare gäller inte det nya avtalet, vilket innebär att med en pensionsålder på 65 år kan myndigheterna behöva betala in premier enligt det gamla avtalets stelar beräkningsregler fram t.o.m. år 2007. Arbetstagare födda mellan 1943 och 1972 är dessutom i olika stor utsträckning berättigade till förmånsbestämda pensioner enligt det äldre avtalet.

Revisorerna motsätter sig inte systemet med fullt kostnadsansvar för myndigheterna som sådant, men anser att även denna princip måste vägas mot andra mål för statlig verksamhet. Denna avvägning har enligt revisorerna inte gjorts, vilket i sig borde föranleda en översyn av försäkringsmodellen.

2.2 Se över försäkringsmodellen

Rapporten

I rapporten konstaterade revisorerna att den nuvarande försäkringsmodellen resulterat i problem med risk för diskriminering av äldre arbetstagare samt problem med den ekonomiska planeringen för de statliga myndigheterna. Revisorerna ansåg att regeringen och de ansvariga myndigheterna (Nämnden för statens avtalsförsäkringar, Statens pensionsverk och Arbetsgivarverket) bättre borde ha analyserat konsekvenserna av modellen. Mot denna bakgrund ansåg revisorerna att regeringen borde ta initiativ till utformningen av ett nytt finansieringssystem där de allvarliga problemen med risken för åldersdiskriminering kan undvikas.

Vidare ansåg revisorerna att regeringen borde ta upp en diskussion med parterna på den övriga arbetsmarknaden för att utforma pensionssystem som motverkar den åldersmässiga diskrimineringen även inom dessa avtalsområden.

Remissinstansernas synpunkter

De statliga arbetsgivarna

De yttranden som revisorerna fått från de statliga arbetsgivarna bekräftar de två konstaterade problemen med kostnadsosäkerhet och risk för åldersdiskriminering. Samtliga statliga arbetsgivare som lämnat yttranden över revisorernas rapport anser att en översyn av försäkringsmodellen är påkallad.

Arbetsmarknadsstyrelsen menar att försäkringsmodellen där varje myndighet bär sina egna kostnader i grunden är bra. Modellen har dock inte fungerat helt tillfredsställande och en översyn av modellen är därför påkallad.

Glesbygdsverket menar att en förändring av systemet bör genomföras snarast möjligt. Verket påpekar att problemen med det nuvarande systemet kommer att leva kvar under de närmaste tjugo åren, pga. övergångsreglerna i det nya pensionsavtalet PA-03.

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) meddelar att man inte har några invändningar mot försäkringsmodellen med avseende på jämställdhet. I sitt yttrande hänvisar JämO till Kvinnomaktutredningen (SOU 1998:3) som konstaterade att det tidigare systemet för finansiering av statens avtalsförsäkringar missgynnade kvinnor. I och med införandet av försäkringsmodellen eliminerades dessa problem. Däremot delar JämO revisorernas uppfattning att försäkringsmodellen i sin nuvarande form riskerar att diskriminera äldre arbetstagare.

Naturvårdsverket skriver att frågan om premiekostnad aldrig varit uppe i samband med rekrytering och att man därför har svårt att uttala sig i frågan. Däremot delar verket revisorernas uppfattning att försäkringsmodellen innebär en kostnadsosäkerhet för myndigheterna.

Migrationsverket instämmer i att det är viktigt att finansieringssystemet för de statliga avtalsförsäkringarna inte har en konstruktion som främjar åldersdiskriminering. Verket menar också att skillnaden mellan preliminär och slutlig premie hittills varit för stor.

Riksförsäkringsverket stöder revisorernas förslag att ett nytt finansieringssystem bör utformas. Däremot delar verket inte revisorernas farhågor om att det nuvarande systemet leder till diskriminering av äldre arbetskraft. Verket menar att det vid rekrytering och lönerevision är andra faktorer som är avgörande.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) instämmer i revisorernas överväganden om problemen med kostnadsosäkerhet för myndigheterna samt risken för åldersdiskriminering.

Vägverket upplever inte premiekostnaderna som svåra att hantera, men menar att systemet kan förbättras. Verket har inte för egen del märkt att pensionssystemet kan vara åldersdiskriminerande. Om så är fallet vid andra myndigheter är förändringar befogade.

De direkt berörda myndigheterna

Nämnden för statens avtalsförsäkringar påpekar i sitt yttrande att en ökning i premiekostnaden för en äldre arbetstagare innebär en motsvarande ökning av pensionsförmånen. Detta förs även fram av Arbetsgivarverket, Konjunkturinstitutet och Statens pensionsverk. Nämnden skriver i sitt yttrande:

Ifall sparpremien beräknas till en högre nivå, beror det på att den anställde eller en grupp av anställda tillgodoräknats ett motsvarande högre förmånsvärde. Att kostnaden som är förknippad med detta tydliggörs för den berörda arbetsgivaren kan inte enligt rimligt språkbruk kallas diskriminering. ... Detta [att kostnaden tydliggörs] möjliggör för arbetsgivaren att enskilt eller tillsammans med sina fackliga motparter reagera på ett rationellt sätt och vid behov ändra sitt beteende eller avtala om ändrade villkor.

Arbetsgivarverket skriver i sitt yttrande:

Enligt Arbetsgivarverkets mening kan det aldrig vara diskriminerande att en arbetsgivare betalar vad förmånerna kostar. Försäkringsmodellen är inte åldersdiskriminerande utan säkerställer endast att kostnaderna förs till rätt kostnadsställe.

Statens pensionsverk medger att det funnits problem med försäkringsmodellen, men att dessa bör angripas på ett annat sätt än att utforma ett nytt finansieringssystem. Vidare påpekar Statens pensionsverk att man redan 1998 informerade Nämnden för statens avtalsförsäkringar om konsekvenserna för äldre arbetstagare.

De fackliga organisationerna

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) instämmer i revisorernas mening att försäkringsmodellen i sin nuvarande form diskriminerar äldre arbetstagare.

Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) menar att de problem som revisorerna beskriver är väl kända konsekvenser av ett förmånsbestämt pensionssystem där varje arbetsgivare ska bära sina egna kostnader. Att kostnaderna i och med försäkringsmodellens införande blivit tydliga innebär inte att kostnaderna har ökat.

Revisorernas överväganden och förslag

Arbetsgivarverket och Nämnden för statens avtalsförsäkringar menar att försäkringsmodellen inte kan anses som åldersdiskriminerande då högre premier motsvarar ett högre förmånsvärde för arbetstagaren.

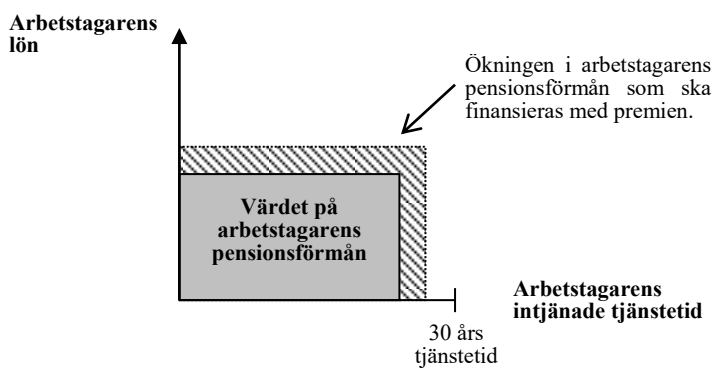
Nämnden för statens avtalsförsäkringar skriver emellertid i sitt yttrande att de tydligare kostnaderna ska möjliggöra för arbetsgivaren att ”reagera på ett rationellt sätt och vid behov ändra sitt beteende”. Revisorerna har på denna punkt svårt att följa det resonemang som förs av Nämnden för statens avtalsförsäkringar. En rationell reaktion för myndigheterna är uppenbarligen enligt nämnden att undvika att anställa äldre personer samt att vara restriktiv vid

lönesättningen av äldre arbetstagare. Detta faktum anser revisorerna medför en risk för åldersdiskriminering. Revisorerna kan också konstatera att de yttranden som inhämtats från de statliga arbetsgivarna förstärker bilden av ett system med allvarliga konsekvenser för den statliga arbetsgivarpolitiken.

För att analysera premiekostnadens förhållande till förmånens storlek bör man dessutom enligt revisorerna skilja på de olika faktorer som påverkar förmånens storlek. Arbetstagarens pensionsförmån växer huvudsakligen beroende på två faktorer: arbetstagarens löneökningar och den ökade tjänstetiden som arbetstagaren tjänat in. (Pensionsförmånen växer dessutom beroende på värdesäkring genom uppräknings av prisbasbeloppet.) Det är den ökning i pensionsförmånen till följd av dessa faktorer som ska finansieras med de försäkringsmässigt beräknade premierna.

Den förmånsbestämda pensionen innebär att arbetstagaren garanteras en tjänstepension motsvarande en viss procent av pensionsunderlaget, dvs. arbetstagarens genomsnittliga pensionsgrundande lön de senaste fem åren. En högre lön innebär således ett högre värde på pensionsförmånen.

För att få en full pensionsförmån ska man enligt pensionsavtalen PA-91 och PA-03 ha tjänat in 30 tjänsteår. Ju fler tjänsteår som arbetstagaren tjänat in, desto större pensionsförmån erhåller arbetstagaren vid pensionen. När arbetstagaren tjänat in 30 tjänsteår växer således pensionsförmånen huvudsakligen endast beroende på arbetstagarens löneökningar. En 60-åring har (i de flesta fall) tjänat in fler tjänsteår än en 30-åring, men har inte nödvändigtvis ett högre värde på grund av lön på sin pensionsförmån. Förhållandet mellan lönen och tjänstetidens påverkan på pensionsförmånen illustreras i nedanstående figur.



Revisorerna vill poängtera att det endast är åldersfaktorns inverkan på premiekostnaden som uppfattas som problematisk. Att myndighetens lönepolitik måste avspeglas i kostnaderna för avtalsförsäkringarna är enligt revisorerna riktigt. Försäkringsmässigt gäller att äldre arbetstagare (i de flesta fall) totalt sett har en större pensionsförmån, vilket således skulle motivera en högre premiekostnad. Enligt revisorerna måste man emellertid också se till effekterna av försäkringsmodellen. Det faktum att en lika stor löneökning för två personer med lika stort pensionsunderlag innebär olika kostnader för arbetsgivaren beroende på arbetstagarnas ålder, anser revisorerna kan kritiseras för att skapa incitament till åldersdiskriminering.

Även om kostnadsökningen för äldre arbetstagare har sin grund i pensionsavtalet anser revisorerna att det i systemet för finansiering av förmånerna bör kunna finnas mekanismer som motverkar kostnadsökningen till följd av ålder. Exempel på detta kan vara att ta hänsyn till antaganden om den anställdes löneutveckling när premien beräknas, för att på så sätt utjämna premiekostnaden över tiden. Detta är dock frågor som behöver utredas ytterligare.

Även problemet med instabila premier och de påföljande svårigheterna för myndigheternas ekonomiska planering anser revisorerna bekräftas genom de yttranden som hämtats in. Arbetsgivarverket, Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) och Statens pensionsverk medger att myndigheterna kan drabbas av svårigheter med kostnadsosäkerhet. Problemet med kostnadsosäkerhet diskuteras vidare under avsnitt 2.4 nedan.

Revisorernas granskning har visat på allvarliga problem med risk för åldersdiskriminering samt svårigheter för de statliga arbetsgivarna att planera sin ekonomi på grund av avtalspremierna. Riksdagens revisorer föreslår därför att regeringen ser över försäkringsmodellen med avseende på de problem som revisorerna har pekat på. I utredningen bör även de problem samt förslag till förändringar som revisorerna presenterar i nedanstående avsnitt behandlas.

2.3 Premiemaximering bör införas

Rapporten

I avvaktan på att mer radikala lösningar kan uppnås rörande finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna, menade revisorerna i rapporten att vissa justeringar kunde göras av det befintliga systemet.

Revisorerna kunde i rapporten konstatera att det inte fanns några hinder mot att införa ett premiemaximeringssystem, liknande det system som tillämpas vid beräkningen av ITP-premien som finansierar pensionsutbetalningarna för de privatanställda tjänstemännen. Genom att sätta ett tak på premiernas storlek skulle ålderns inverkan minskas och premiens stabilitet ökas. Premiemaximering innebär en viss omfördelning från stora till små myndigheter och från myndigheter med låga avtalskostnader till myndigheter med höga kostnader. Erfarenheterna från ITP-området visar att den utjämningspremie som skulle behöva tas ut inte blir så omfattande. Revisorerna menade också att den omfördelning som uppstår motiveras med den minskade kostnaden för äldre arbetstagare.

Remissinstansernas synpunkter

De statliga arbetsgivarna

De statliga arbetsgivarna är försiktigt positiva till förslaget att införa ett system med premiemaximering för avtalspremierna. *Glesbygdsverket*, *Jämställdhetsombudsmannen* och *Vägverket* anser att ett premiemaximeringssy-

stem bör införas. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anser att ett sådant system kan vara en tillfällig lösning, medan *Migrationsverket* och *Statens institut för kommunikationsanalys* (SIKA) anser att frågan bör utredas vidare. *Migrationsverket* menar också att en anslagsuppräknig för vissa myndigheter kan vara en annan lösning på problemet.

Riksförsäkringsverket menar att en premiemaximering kan vara befogad om detta görs för att minska risken för diskriminering av äldre arbetskraft. Verket påpekar dock att den utjämningspremie som i så fall skulle tas ut bör vara känd i förväg och inte tas ut i efterhand som ett resultat av en avstämning. *Riksförsäkringsverket* menar att även för en stor myndighet kan en liten procentsats ge stora effekter.

De berörda myndigheterna

Statens pensionsverk anser att det finns problem med att införa ett premiemaximeringssystem, men att detta skulle kunna åtgärda de av revisorerna angivna problemen med premien. Verket påpekar att system med premiemaximering innebär att man frångår principen om fullt kostnadsansvar för myndigheterna.

Konjunkturinstitutet konstaterar att ett system med premiemaximering skulle gå emot de fördelningsprinciper som riksdagen tagit ställning till genom utformningen av det sammantagna transfererings- och skattesystemet. Sammantaget anser *Konjunkturinstitutet* att man bör vara mycket försiktig med att ändra i betalningssystemet.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) menar att frågan om premiemaximering kan komma att övervägas i samband med att de försäkrings-tekniska riktlinjerna för 2003 års premier ska beslutas. Frågan ska dock i första hand behandlas av parterna på avtalsområdet.

De fackliga organisationerna

Både *Sveriges akademikers centralorganisation* (SACO) och *Offentliganställdas förhandlingsråd* (OFR) menar att frågan om premiemaximering sedan tidigare varit ett fackligt önskemål. SACO menar dock att detta är en fråga som ska lösas av parterna på avtalsområdet.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna tolkar de yttranden som lämnats av *Nämnden för statens avtalsförsäkringar* samt *Statens pensionsverk* som ett försiktigt stöd för ett premiemaximeringssystem. Även de statliga arbetsgivarna är försiktigt positiva till förslaget. De fackliga organisationerna stöder också förslaget, men menar i likhet med *Nämnden för statens avtalsförsäkringar* att detta är en fråga för de avtalsslutande parterna.

Konjunkturinstitutet och *Statens pensionsverk* menar att ett system för premiemaximering skulle gå emot principen om fullt kostnadsansvar för de statliga myndigheterna. Under rubriken 2.1 ovan menade revisorerna att

principen om fullt kostnadsansvar måste kunna ställas mot övriga målsättningar för statlig verksamhet. Revisorerna kan också konstatera att Nämnden för statens avtalsförsäkringar i sina försäkringstekniska riktlinjer redan frångått principen om fullt kostnadsansvar. I sin rapport har revisorerna funnit exempel på att principen redan har frångåtts i fråga om samordning med andra avtalsområden samt vid tjänstledighet.

Om en person som tidigare arbetat inom privat eller kommunal sektor anställs vid en statlig myndighet beräknas premien för denne person ändå som om denne tjänat in statliga tjänsteår under sitt yrkesverksamma liv. Detta innebär att myndigheter ibland betalar in för höga premier, eftersom arbetstagaren i vissa fall har delar av sin pensionsförmån tryggad från verksamhet inom andra avtalsområden. För att kompensera för detta har Nämnden för statens avtalsförsäkringar beslutat om en schablonmässig sänkning av samtliga myndigheters premier med 5 %. Denna sänkning kommer således myndigheterna till godo, oavsett om myndigheten har anställda som tidigare arbetat inom andra avtalsområden eller ej.

Reglerna för premieinbetalning för tjänstlediga arbetstagare har ändrats från och med 2001 års premier. Tidigare innebar de försäkringstekniska riktlinjerna att arbetsgivaren belastades med premier för arbetstagarens förmån, även när arbetstagaren vid tjänstledighet tjänade in tjänstetid hos en annan statlig arbetsgivare, eller över huvud taget inte tjänade in tjänstetid.

Revisorerna konstaterar således att man redan har frångått principen om full kostnadstäckning för myndigheterna. Vad gäller tjänstledighet har felet åtgärdats i och med 2001 års slutliga premier. De exempel som redovisats ovan är enligt revisorerna tecken på ett tämligen stelbent beräkningssystem som inte fullt säkerställer att kostnaderna förs till rätt kostnadsställe.

Behovet av att behålla äldre arbetstagare i tjänst har bl.a. framförts i betänkandet från den parlamentariskt sammansatta Äldreberedningen (SOU 2002:29, *Riv ålderstrappan!*). Inom Näringsdepartementet har en arbetsgrupp, den s.k. seniorgruppen, under vintern och våren 2001/02 gjort en kartläggning av de hinder i avtal och lagstiftning för äldre att stanna kvar på arbetsmarknaden. Arbetsgruppen presenterade denna kartläggning i april 2002 (Ds 2002:10, *Riv hindren för äldre i arbetslivet!*). I kartläggningen tar seniorgruppen upp revisorernas granskning och utgår ifrån att revisorernas slutsatser beaktas i regeringens fortsatta arbete. Seniorgruppen stöder också revisorernas förslag om att ett system för premiemaximering, likt det som tillämpas inom ITP-området, bör införas för de statliga avtalsförsäkringarna.

Revisorerna har under rubriken 2.2 ovan konstaterat att försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna i sin nuvarande form riskerar att leda till diskriminering av äldre arbetstagare på den statliga arbetsmarknaden. Ett sätt att mildra effekterna av försäkringsmodellen och således minska risken för diskriminering är ett system med premiemaximering så som beskrivs i revisorernas rapport. Revisorerna föreslår därför att regeringen ger Nämnden för statens avtalsförsäkringar och Arbetsgivarverket i uppdrag att ta initiativ till ett sådant system för finansieringen av statens avtalsförsäkringar.

2.4 Stabilisera premiekostnaden för de statliga myndigheterna

Rapporten

Kostnadsosäkerheten för myndigheterna beror på att den slutliga premien kan variera mot den preliminära premien som ligger till grund för myndigheternas månatliga inbetalning. Sparpremien beräknas först preliminärt i november året innan premierna ska betalas in. Denna beräkning ligger sedan till grund för myndigheternas månadsvisa inbetalning under hela året. När premierna sedan beräknas slutligt i april följande år kan myndigheterna vara tvungna att göra ytterligare inbetalningar. En eventuell skuld till Statens pensionsverk ska regleras senast den 31 maj. Om den preliminära premien visade sig vara alltför låg kan denna skuld vara omfattande och dessutom komma i ett läge när budgeten för året redan är in-tecknad.

Revisorerna konstaterade i rapporten att det skulle vara möjligt att under året justera den preliminära premien så att förändringar i myndigheternas kostnader skulle komma mer successivt, och inte som nu slå igenom stort en gång om året.

Remissinstansernas synpunkter

De statliga arbetsgivarna

Arbetsmarknadsstyrelsen menar att om Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) kan lämna en någorlunda säker prognos över premiens storlek innan myndigheten lagt sin budget för kommande år skulle det lösa många problem.

Migrationsverket bekräftar att skillnaden mellan preliminär och slutlig premie varit för stor. Verket anser att den preliminära premien bör beräknas så sent som möjligt och helst stämmas av under årets gång.

Riksförsäkringsverket har inte upplevt några större problem med planeringen på grund av premiekostnaden. Verket anser dock att det ändå finns klara fördelar med en på förhand känd premie.

De berörda myndigheterna

Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) medger att det finns en inbyggd brist på stabilitet i intjänandet av förmåner enligt avtalet PA-91. I sitt yttrande skriver Nämnden för statens avtalsförsäkringar: "Nämnden har sökt hantera detta genom att rabattera den genomsnittliga sparpremien genom ianspråktagande av överskottsmedel i försäkringsrörelsen och anser sig därvid ha uppnått en godtagbar stabilitet för premiekollektivet i dess helhet."

Vidare anser nämnden att instabiliteten vid enskilda myndigheter måste bedömas utifrån sin orsak. Om skälen till instabiliteten är beslut som myndigheten själv har fattat måste myndigheten i stället förvärva bättre kompetens och få bättre stöd för att kunna analysera de ekonomiska konsekvenserna av sina beslut.

Däremot instämmer nämnden i revisorernas mening att en löpande anpassning av premieinbetalningen vore att föredra. Enligt Nämnden för statens avtalsförsäkringar bör formerna för inbetalning göras mer flexibla och inte regleras genom förordning utan genom beslut av nämnden. Även Statens pensionsverk anser att premieförordningen (1997:908) bör ändras för att tillåta löpande beräkningar av premierna.

Arbetsgivarverket medger att det finns svårigheter med att få kontroll över kostnaderna i det nuvarande systemet. Av denna anledning har Arbetsgivarverket tagit initiativ till förhandlingarna om det nya pensionsavtal, PA-03, som gäller från år 2003. Arbetsgivarverket menar att det nya avtalet och de förändringar som då kan genomföras, kommer att leda till ökad stabilitet i premierna.

Revisorernas överväganden och förslag

Nämnden för statens avtalsförsäkringar anser att man genom premierabatten har "uppnått en godtagbar stabilitet för premiekollektivet i dess helhet". Revisorerna konstaterar dock att för enskilda myndigheter kan premierna fortfarande variera kraftigt mellan preliminär och slutlig inbetalning. Stabiliteten i den genomsnittliga premien för hela premiekollektivet säger ingenting om problemen med kostnadsosäkerheten vid de enskilda myndigheterna.

Vidare menar Nämnden för statens avtalsförsäkringar att den brist på stabilitet som kan uppstå på myndighetsnivå måste bedömas utifrån sin orsak. Revisorerna delar den uppfattningen och har under rubriken 2.2 ovan konstaterat att en orsak till att premiekostnaden plötsligt kan skjuta i höjden är att myndigheten anställt äldre personer eller givit äldre arbetstagare löneökningar.

Nämnden antyder i sitt remissvar att instabiliteten i premiekostnaden kan vara följden av en alltför frikostig arbetsgivarpolitik. Revisorerna kan dock konstatera att vid små myndigheter kan även mindre förändringar i personal- eller lönestrukturen få relativt stora inverkan på premiekostnaderna. Mot denna bakgrund anser revisorerna att en ökad stabilitet är önskvärd även på myndighetsnivå.

I de yttranden som inhämtats finner revisorerna stöd för uppfattningen att premierna bör kunna beräknas eller stämmas av med kortare tidsintervall än årligen. För att en mer löpande beräkning av premierna ska kunna bli möjlig måste regeringens förordning (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar ändras. Det kan dessutom bli nödvändigt att tillföra ytterligare kompetens till Statens pensionsverk för den ökade arbetsbelastning en mer löpande beräkning innebär. Revisorerna föreslår således att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder för att införa en mer löpande beräkning av premierna för statens avtalsförsäkringar.

2.5 Förändra rollen för Nämnden för statens avtalsförsäkringar

Rapporten

Rollen för Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) borde enligt revisorerna också ses över. Revisorerna konstaterade att nämndens roll gentemot Statens pensionsverk var tämligen svag. Nämnden för statens avtalsförsäkringar är inte heller föremål för årlig revision från Riksrevisionsverket.

I Nämnden för statens avtalsförsäkringar representeras de myndigheter som belastas av premierna endast via Arbetsgivarverket. Revisorerna menade i rapporten att de berörda myndigheterna borde ha en direkt representation i nämnden. Genom att bredda deltagandet i nämnden kan man öka förtroendet för systemet och bidra till en bredare kompetens inom nämnden.

Beräkningen av de preliminära premierna görs med underlag från Arbetsgivarverket vad gäller den förväntade löneutvecklingen vid myndigheterna. I rapporten ansåg revisorerna att Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) i stället borde använda sig av prognoser från Konjunkturinstitutet. Arbetsgivarverket är i sin roll som de statliga arbetsgivarnas företrädare alltför nära knuten till försäkringsmodellen och har också ett intresse av att hålla nere prognoserna över löneutvecklingen. Revisorerna anser att en mer oberoende och säker prognos över myndigheternas löneutveckling kan erhållas från Konjunkturinstitutet. Detta skulle öka säkerheten vid beräkningen av den preliminära premien och således förenkla den ekonomiska planeringen för de statliga myndigheterna.

Remissinstansernas synpunkter

Av de statliga arbetsgivarna kommenterar *Migrationsverket* rollfördelningen mellan de berörda myndigheterna. Verket anser att nuvarande system med kanslistöd för Nämnden för statens avtalsförsäkringar bör behållas, men att representationen inom nämnden bör breddas. Bland de statliga arbetsgivarna anser *Migrationsverket* och *Vägverket* att Arbetsgivarverkets prognoser även i fortsättningen bör användas för beräkningen av den preliminära premien.

Arbetsgivarverket menar att revisorerna ger intryck av att verket inte skulle representera de statliga myndigheterna. Verket vill därför påpeka att Arbetsgivarverket är uppbyggt och styrt som en medlemsorganisation i syfte att representera det samlade arbetsgivarintresset.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar vill inte uttala sig om Arbetsgivarverkets förmåga att representera de statliga arbetsgivarna. Nämnden understryker dock att arbetsgivarinflytandet i nämnden rimligen måste vara avsett att spegla det samlade statliga arbetsgivar-kollektivets intressen.

Statens pensionsverk anser att rollerna som beställare/försäkringsgivare och leverantör/administratör är tydliga. Enligt verket garanteras detta bl.a. av de förordningar som gäller för området samt en tydlighet vid kontakterna med myndigheterna. Gällande förordningar tillsammans med en plan som antagits i verkets styrelse utgör enligt verket en tydlig grund för ansvarsför-

delningen mellan Statens pensionsverk och Nämnden för statens avtalsförsäkringar.

Arbetsgivarverket förstår inte revisorernas kritik att verket inte skulle vara en trovärdig uppgiftslämnare av löneprognoser. Verket anser det tvärtom mycket angeläget att bästa möjliga underlag används för beräkningen av premierna, vilket också gagnar *Arbetsgivarverkets* medlemmar.

Även *Nämnden för statens avtalsförsäkringar* (NSA) ställer sig frågande till revisorernas misstro mot *Arbetsgivarverkets* prognoser, men menar att Statens pensionsverk vid beräkningen bör ha möjlighet att välja de bästa tillgängliga prognoserna. *Statens pensionsverk* menar att man använder de bästa möjliga prognoserna när man hämtar dessa från *Arbetsgivarverket*. Verket menar att vid beräkningen av premierna för 2001 och 2002 låg *Arbetsgivarverkets* prognoser högre än Konjunkturinstitutets.

Konjunkturinstitutet menar att användandet av deras prognoser vid beräkningen av den preliminära premien borde öka säkerheten i beräkningen.

De fackliga organisationerna

De fackliga organisationerna (SACO och OFR) anser att representationen i Nämnden för statens avtalsförsäkringar bör breddas, men att det framför allt är just de fackliga organisationerna som bör beredas plats. Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) menar att nämndens försäkringstekniska riktlinjer utgör grunden för hur flera av pensionsförmånerna i det nya avtalet PA-03 ska beräknas. Av denna anledning bör även de fackliga organisationerna vara representerade i Nämnden för statens avtalsförsäkringar.

Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna vill inte uttala sig om kvaliteten i prognosarbetet vid vare sig *Arbetsgivarverket* eller *Konjunkturinstitutet*. Däremot anser revisorerna att det från en principiell ståndpunkt är bättre att prognoser över löneutvecklingen för beräkningen av de preliminära premierna hämtas från *Konjunkturinstitutet*. *Arbetsgivarverket* är enligt revisorerna alltför nära knutet till försäkringsmodellen och en övergång till *Konjunkturinstitutets* prognoser skulle därför kunna stärka förtroendet för försäkringsmodellen samt minska risken för konflikt mellan *Arbetsgivarverkets* olika roller.

Enligt revisorerna borde det ligga i Nämnden för statens avtalsförsäkringars eget intresse att bredda representationen i nämnden. Revisorerna vidhåller sin synpunkt från rapporten att en breddning av representationen kan förstärka förtroendet för modellen och bredda kompetensen.

Under granskningen har revisorerna kunnat konstatera att det saknas en instans med uttalat ansvar för att se konsekvenserna av statens avtalsförsäkringar. Nämnden för statens avtalsförsäkringar ser sin roll som att bistå med försäkringsmässigt beräknade premier. *Arbetsgivarverket* företräder de statliga arbetsgivarna i nämnden, men agerar framför allt genom avtalsförhandlingar. Enligt revisorerna är det naturligt att Nämnden för statens avtalsförsäkringar också får ansvaret för att överblicka konsekvenserna av försäk-

ringsmodellen. Av denna orsak är det också viktigt att ett urval av de statliga arbetsgivarna ges direkt representation i nämnden.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar lämnar inte in någon årsredovisning och granskas heller inte inom ramen för Riksrevisionsverkets årliga revision. Däremot lämnar nämnden en årlig redovisning av statens avtalsförsäkringar. Riksdagens revisorer anser att årlig revision, förutom att säkerställa fakta i myndighetens redovisning, bidrar med att upptäcka och belysa problem och missförhållanden i organisationen i stort.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen ändrar instruktionen för Nämnden för statens avtalsförsäkringar så att nämnden även får ett ansvar för att överblicka konsekvenserna av försäkringsmodellen. Revisorerna föreslår också att representationen i nämnden breddas till att även omfatta ett direkt urval av de statliga arbetsgivarna. Slutligen föreslår Riksdagens revisorer att regeringen förordnar att Nämnden för statens avtalsförsäkringar ska lämna årsredovisning i likhet med andra statliga myndigheter.

2.6 Bättre stöd från Statens pensionsverk

Rapporten

Revisorerna kunde i rapporten konstatera att det främst var mindre myndigheter som drabbades av premiens instabilitet. Vid en mindre myndighet påverkar löneökningen för en enskild individ kostnaden i större utsträckning än vid en större myndighet. Detta innebär att den preliminära premien är mer instabil för en liten myndighet än för en stor. Vid en mindre myndighet kan t.ex. en nyanställning av en person med hög lön eller lång tjänstetid resultera i kraftigt höjda kostnader för avtalsförsäkringarna.

Mot bakgrund av detta föreslog revisorerna i rapporten att Statens pensionsverk borde utveckla sitt stöd till myndigheterna. Framför allt mindre myndigheter med begränsade stabsresurser kan ha behov av stöd vid analyser av kostnadsutvecklingen vid myndigheten.

Revisorerna kunde också konstatera vissa brister i kanslistödet från Statens pensionsverk. Verket har fortfarande inte någon chefsaktuarie, utan förlitar sig på att hyra in aktuarietjänster på konsultbasis.

Remissinstansernas synpunkter

Glesbygdverket menar att behovet av administrativt stöd vad gäller avtalsförsäkringarna är stort och man stöder därför revisorernas förslag. *Riksförsäkringsverket* uppger sig visserligen inte ha haft några större problem till följd av premiekostnaden, men ser tacksamt fram emot ett mer utvecklat stöd i linje med revisorernas förslag. Verket menar att de månatliga inbetalningarna enligt det nya pensionsavtalet understryker behovet av stöd från Statens pensionsverk. *Konjunkturinstitutet* menar att åtgärder för att öka informationen om premierna är allmänt välkomna.

Statens pensionsverk menar att ett sådant datastöd som revisorerna föreslår är ytterst komplicerat och ställer höga krav på systemutveckling. Verket konstaterar att man för närvarande inte har möjlighet att utveckla ett sådant verktyg på grund av den omfattande systemutveckling som införandet av det nya pensionsavtalet medför. Den applikation som verket i dag distribuerar via sin webbplats är enligt Statens pensionsverk tillräcklig även vid beräkning av premiesumman vid mindre myndigheter.

Statens pensionsverk menar vidare att samarbetet mellan verket och Nämnden för statens avtalsförsäkringar har fungerat tillfredsställande. Verket meddelar att man vid ett flertal tillfällen försökt rekrytera en chefsaktuarie till Sundsvall utan att lyckas. Statens pensionsverk menar dock att man skaffat sig tillgång till kvalificerade aktuarietjänster genom upphandling. Verket låter dessutom sin egen personal genomgå utbildning för att uppnå aktuariekompetens.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar skriver i sitt yttrande att premiekostnadens brist på stabilitet måste bedömas utifrån sin orsak. Om orsaken till instabiliteten ligger i arbetsgivarens agerande bör det föranleda myndigheten att få bättre stöd och förvärva bättre kompetens för att kunna förutse konsekvenserna av arbetsgivarpolitiska beslut. Nämnden menar att ett utvecklat stöd till myndigheterna bör vara prioriterat av Statens pensionsverk.

Revisorernas överväganden och förslag

Under rubriken 2.4 ovan konstaterade revisorerna att framför allt små myndigheter riskerar att drabbas av instabila premiekostnader. Revisorerna konstaterar också att behovet av stöd inte kommer att minska i och med det nya pensionsavtalet som träder i kraft från och med 2003. Övergångsregler och nya betalningsrutiner innebär ytterligare en ökad belastning på myndigheterna i fråga om avtalsförsäkringarna.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar framhåller i sitt yttrande att ett ökat stöd till myndigheterna kan vara lösningen på problemet med instabila premier. Revisorerna menar att ett utvecklat stöd inte kan ses som lösningen på problemet, utan som ett sätt att minska konsekvenserna av de problem som försäkringsmodellen skapar.

Revisorerna menar dessutom att det är av största vikt att Statens pensionsverk har tillräcklig kompetens för att utgöra ett fungerande kanslistöd till nämnden. Statens pensionsverk ska enligt regeringsbeslut renodla sin verksamhet till att endast hantera den statliga tjänstepensionen. Det är enligt revisorerna viktigt att Statens pensionsverk ser till att man, efter den omställningsprocess som vidtar, har tillräcklig kompetens för att utgöra ett fungerande kanslistöd till Nämnden för statens avtalsförsäkringar.

Enligt försäkringsrörelselagen (1982:713) ska de försäkringstekniska utredningarna och beräkningarna vid ett försäkringsbolag utföras under överinseende av en eller flera aktuarier. Finansinspektionen har genom föreskrift definierat kvalifikationerna för en aktuarie inom ett försäkringsbolag (Finansinspektionens författningssamling, FFFS, 1999:20), och bedriver även tillsyn över de privata försäkringsbolagen. Statens pensionsverk har ingen

anställd ansvarig aktuarie, vilket enligt försäkringsrörelselagen är ett krav för privata försäkringsbolag. Ingen av verkets anställda har heller en formell kompetensnivå som motsvarar en aktuarie.

Då Statens pensionsverk inte bedriver någon försäkringsrörelse i egentlig mening, utan endast administrerar den fiktiva försäkringsrörelsen inom staten, omfattas verket formellt inte av försäkringsrörelselagen. Revisorerna finner det dock anmärkningsvärt att verket inte har någon anställd som har aktuariekompetens. Riksrevisionsverket menade i sin revisionsrapport från 1999 (RRV, Revisionsrapport 1999-04-01) att om Statens pensionsverk haft en aktuarie anställd vid tiden för försäkringsmodellens införande hade risken för fel i beräkningarna minskat. Försäkringsmodellens införande blev nu försenat på grund av att de preliminära premierna för 1998 beräknades alltför lågt.

Revisorerna har även erfarit att den prognos som Statens pensionsverk gav till myndigheterna inför år 2001 års slutliga premier orsakat stora problem vid flera myndigheter. Prognosen, som Statens pensionsverk beräknade i december 2001 och som myndigheterna använt som underlag för budgetarbetet, har i flera fall skilt sig från de slutliga premier som beräknades i april 2002. I stället för att underlätta för myndigheterna har prognosen som skickades ut i december i vissa fall lett till att myndighetens budget blivit mer missvisande än om ingen prognos lämnats. Enligt revisorerna är detta ett tecken på att arbetet med prognoser vid Statens pensionsverk kan bli bättre.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen ger Statens pensionsverk i uppdrag att vidareutveckla stödet till de statliga arbetsgivarna vad gäller försäkringsmodellen. Revisorerna föreslår också att regeringen noggrant följer utvecklingen vad gäller kompetensförsörjningen vid Statens pensionsverk. Regeringen bör säkerställa att Statens pensionsverk har tillräcklig kompetens för att utgöra ett väl fungerande kanslistöd till Nämnden för statens avtalsförsäkringar.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår att

1. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.2 angående behovet av att se över försäkringsmodellen,
2. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.3 angående införandet av ett premiemaximeringssystem för de statliga avtalsförsäkringarna,
3. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.4 angående åtgärder för att stabilisera premiekostnaderna för de statliga myndigheterna,
4. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.5 angående förändringar av rollen för Nämnden för statens avtalsförsäkringar,
5. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.6 angående ett bättre stöd från Statens pensionsverk.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Sten Lundström (v), Gunilla Tjernberg (kd), Ulla Wester (s) och Lennart Hedquist (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichef Åke Dahlberg, utredningschef Stig Tegle och byrådirektör Anders Widholm (föredragande).

Stockholm den 13 juni 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Anders Widholm



Rapport 2001/02: 11

Statens avtalsförsäkringar

Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ beslutat att genomföra en granskning av de statliga myndigheternas kostnader för avtalsförsäkringarna. Granskningen har inte föregåtts av någon förstudie.

Underlaget till granskningen har, förutom dokumentstudier, bestått av intervjuer med företrädare för Statens pensionsverk, Arbetsgivarverket/Nämnden för statens avtalsförsäkringar samt försäkringsbolaget Alecta. Vidare har kontakter tagits med företrädare för de fackliga organisationerna, Svenskt Näringsliv (före detta SAF) och Regeringskansliet.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: ordförande Anders G Högmark (m), vice ordförande Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Marie Engström (v), Ann-Marie Fagerström (s), Ingvar Eriksson (m), Conny Öhman (s) och Ann-Kristine Johansson (s).

Inom Riksdagens revisorers kansli har förste byråsekreterare Anders Widholm ansvarat för granskningen. Även utredningschefen Stig Tegle, administrativa chefen Berit Ljunggren och kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i arbetet.

Denna rapport är beslutad av revisorerna i plenum den 7 mars 2002. Rapporten sänds på remiss. Riksdagens revisorer kommer sedan att ta ställning till om granskningen ska överlämnas till riksdagen eller regeringen.

Sammanfattning

De statliga myndigheterna är knutna till en försäkringsmodell inom staten för tryggheten av de avtalsförmåner som beslutats i kollektivavtal mellan Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna. Systemet för finansieringen av dessa avtalsförmåner reformerades under andra hälften av 1990-talet. Ambitionen var att skapa en försäkringsmodell i vilken myndigheterna skulle belastas med de verkliga kostnaderna för avtalsförmånerna och bära det fulla kostnadsansvaret för sin egen arbetsgivarpolitik. Försäkringsmodellen utformades för att likna den privata försäkringsrörelsen så nära som möjligt.

De statliga myndigheterna betalar in försäkringsmässigt beräknade premier till Statens pensionsverk som administrerar utbetalningen av förmånerna. Premiernas storlek bestäms av Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA). De premier som myndigheterna betalar in kan variera kraftigt beroende på ålders- och lönestrukturen hos myndighetens personal. Variationen i premiekostnad drabbar framför allt mindre myndigheter och försvårar den ekonomiska planeringen. Eftersom premien blir dyrare med stigande ålder för myndigheten finns också en risk för åldersdiskriminering vid nyanställning och löneförhandling.

I denna rapport granskas premieberäkningen för de statliga avtalsförsäkringarna, framför allt med avseende på ålderns och lönens inverkan på premiekostnaden samt systemets effekter för myndighetens ekonomiska planering. Till viss del beror premiernas känslighet på de avtal som arbetsgivare och arbetstagare kommit överens om, men även faktorer inom premieberäkningen och den i förordningar reglerade försäkringsmodellen kan förklara premiernas känslighet och instabilitet.

Riksdagens revisorer föreslår i denna rapport att regeringen ska införa ett nytt system för finansiering av de statliga avtalsförsäkringarna. Problemen med det nuvarande systemet är så allvarliga att hela systemet bör reformeras. I avvaktan på mer radikala lösningar föreslår revisorerna ett antal åtgärder som delvis kan motverka problemen med åldersdiskriminering och kostnadsosäkerhet. Dessutom anser revisorerna att Statens pensionsverk bör utveckla sitt stöd till myndigheterna för att underlätta myndigheternas hantering av premierna.

1 Inledning

Arbetstagare inom såväl statlig som kommunal och privat sektor omfattas av vissa försäkringar som arbetsgivaren tecknar för sina anställda. Dessa försäkringar bestäms genom kollektivavtal mellan arbetsgivaren och arbetstagarnas organisationer. De statliga myndigheterna företräds i förhandlingar om kollektivavtal av Arbetsgivarverket. Genom ett antal kollektivavtal som Arbetsgivarverket har slutit med de fackliga organisationerna har de statliga myndigheterna i sin arbetsgivarroll åtagit sig att finansiera vissa förmåner för sina anställda.

Finansieringen av dessa förmåner görs genom att de statliga myndigheterna betalar in premier till Statens pensionsverk, som sedan administrerar utbetalningen av förmånerna. Avtalspremierna finansierar:

- tjänstepension och vissa riskförmåner enligt avtalen PA-91 och PA-SPR,
- pensionsersättning enligt det statliga avtalet om trygghetsfrågor, TA,
- statens tjänstegrupplivsförsäkring, TGL-S och
- statens personskadeförsäkring, PSA.

Systemet för finansiering av statens avtalsförsäkringar reformerades under slutet av 1990-talet. I det nya systemet har det visat sig att storleken på de avtalspremier som de statliga myndigheterna betalar in till Statens pensionsverk kan variera kraftigt, dels mellan olika myndigheter, dels från år till år för en och samma myndighet. Variationerna beror på både ålders- och lönestruktur hos personalen på myndigheten. Det kan också finnas risker att det nya systemet för finansiering av avtalsförsäkringarna leder till åldersdiskriminering hos myndigheterna, då de premier som betalas in ökar ju äldre arbetstagarna på myndigheten är. Mot denna bakgrund ansåg Riksdagens revisorer att det fanns skäl att granska de statliga myndigheternas kostnader för avtalsförsäkringarna.

1.1 Inriktning och avgränsning

I denna granskning har utgångspunkten varit finansieringen och trygghandet av de statliga tjänstepensionerna. Detta område utgjorde under år 2000 i genomsnitt 73 % av myndigheternas kostnader för avtalsförsäkringarna.¹ Det är också den premie som finansierar tjänstepensionerna, den s.k. sparpremien, som i första hand orsakar variationen i kostnad mellan olika myndigheter och tidpunkter.

De statliga avtalspremierna beror dels på reglering i regeringens och Arbetsgivarverkets förordningar, dels på avtal slutna mellan de statliga arbetsgivarna (företrädda av Arbetsgivarverket) och de fackliga organisationerna. Sammanfattningsvis kan man säga att avtalen reglerar hur mycket som ska betalas ut, till vem och när utbetalningen ska ske. I förordningarna regleras

¹ Arbetsgivarverket PM, maj 2001, *Premier för statens avtalsförsäkringar år 2000 och 2001*

hur utbetalningarna ska finansieras och hur utbetalningen av förmånerna ska genomföras.

Till detta kommer beräkningarna av premiernas storlek som en tredje dimension. De försäkringstekniska beräkningarna av premierna beslutas av Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA).

1.2 Problemet

Inför denna granskning finns det framför allt två problemområden som är av intresse: frågan om kostnadsosäkerheten och eventuell åldersdiskriminering.

1.2.1 Kostnadsosäkerhet

De statliga myndigheternas kostnader för avtalsförsäkringarna varierar beroende på personalens ålders- och lönestruktur. Personalrörlighet och kraftiga löneökningar kan orsaka relativt stora förändringar i myndigheternas kostnader från år till år.

Avtalspremierna beräknas först preliminärt. Dessa preliminära premier ligger till grund för den månatliga inbetalningen från myndigheterna. När premierna beräknas slutligt året därpå kan premiernas storlek avvika från vad arbetsgivarna betalat in. Då skulder eller överskott måste regleras i efterhand kan kostnadsosäkerheten för avtalsförmånerna medföra problem för myndigheternas ekonomiska planering.

Avtalspremiernas allmänna stabilitet och känslighet för ålders- och lönestruktur beror till stor del på de avtal som ligger till grund för avtalsförsäkringarna. Variationen i premierna, och den kostnadsosäkerhet som detta innebär för myndigheterna, kan också delvis förklaras med faktorer inom finansieringssystemet och premieberäkningen.

1.2.2 Åldersdiskriminering

Avtalspremierna varierar beroende på myndigheternas personalstruktur. Framför allt är arbetstagarnas ålder i samband med löneökningen av betydelse. Ju äldre arbetstagare och ju högre lönenivå och löneökningar, desto dyrare premier. Ett problemområde är således hur och till vilken grad arbetstagarens lön och ålder påverkar premiernas storlek. Om arbetstagarens ålder har en kraftig påverkan på premiens storlek finns en risk att arbetsgivaren väljer att inte anställa äldre personer.

Riksdagens revisorer konstaterade i sitt förslag angående arbetslinjens tillämpning för de äldre (1999/2000:RR13) att ansvaret för att åstadkomma ett högre arbetskraftsdeltagande av äldre i första hand ligger på arbetsmarknadens parter. Revisorerna menade också att även utformningen och tillämpningen av statliga regelverk måste vara av sådan art att de främjar en positiv utveckling. Riksdagens arbetsmarknadsutskott delade i sitt betänkande (2000/01:AU1) revisorernas mening om att äldres villkor på arbetsmarknaden var en viktig fråga.

1.3 Avtalen

Inriktningen på denna granskning är de statliga tjänstepensionerna enligt avtalet PA-91. I detta avsnitt redovisas dock samtliga fyra avtalsområden som en översikt.

- **Pensionsavtalet (PA-91).** I pensionsavtalet PA-91 regleras de statliga tjänstepensionerna, den kompletterande ålderspensionen, sjukpensionen, efterlevandepensionen m.m. Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna har kommit överens om ett nytt avtal som träder i kraft fr.o.m. den 1 januari 2003. Pensionsavtalen diskuteras utförligare i nästa kapitel.
- **Avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S).** Ersättning enligt avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring betalas ut till efterlevande om en arbetstagare avlider. Ersättningens storlek beror på arbetstagarens ålder vid dödsfallet. Som mest betalas ersättning om 6 prisbasbelopp (227 400 kr enligt 2002 års nivå) då arbetstagaren var under 55 år vid dödsfallet. Tjänstegrupplivförsäkringen administreras av Statens pensionsverk.
- **Trygghetsavtalet (TA).** Genom Trygghetsavtalet har parterna enats om att så långt som möjligt skapa förutsättningar för att ingen anställd ska bli arbetslös till följd av arbetsbrist eller omlokalisering av verksamheten. I avtalet regleras också utbetalningen av ersättning vid uppsägning. Detta kan röra sig om pensionsersättning för personer som, efter en uppsägning, inte längre önskar stå till arbetsmarknadens förfogande. Utbetalningen beslutas av Trygghetsstiftelsen som 1990 bildades av staten och de fackliga organisationerna.
- **Avtal om ersättning vid personskada (PSA).** Personskadeförsäkringen ger arbetstagaren ersättning vid arbetsskada. Ärenden rörande personskadeersättningar enligt PSA prövas av den av parterna inrättade PSA-nämnden. Utbetalning av försäkringen görs av försäkringsbolaget AFA Trygghets-försäkring.

2 Avtalet

Denna granskning av myndigheternas kostnader för avtalsförsäkringarna inriktas på kostnaderna för den kollektivavtalade tjänstepensionen. I detta kapitel redovisas först det svenska pensions-systemet och det statliga tjänstepensionsavtalet. Som jämförelse redovisas också i nästa kapitel pensionslösningarna för de övriga tre stora avtalsområdena på arbetsmarknaden: för privatanställda tjänstemän, privat kollektivanställda samt för anställda inom kommun och landsting.

2.1 Det svenska pensionssystemet

Pensionssystemet består av två delar: allmän pension och tjänstepension. Detta kan kompletteras med ett eget pensionssparande.

2.1.1 Allmän pension

Den allmänna pensionen gjordes om fr.o.m. 1999. Tidigare bestod den allmänna pensionen av en folkpension som var lika för alla, samt en allmän tilläggspension (ATP) som baserades på de 15 bästa yrkesverksamma åren. Det nya systemet för allmän pension består av en inkomstpension som baseras på inkomster under personens hela yrkesverksamma liv, premiepensionen som man själv placerar i olika fonder, samt en garantipension som garanterar en miniminivå på den totala pensionen för personer som haft låg eller ingen inkomst.

Det nya pensionssystemet tillämpas för personer som är födda 1954 och senare. För personer som är födda 1937 och tidigare gäller det gamla systemet. Personer som är födda mellan 1938 och 1953 berörs av båda systemen.

Riksdagens revisorer genomförde år 1999 en förstudie av Premiepensionsmyndigheten.² Revisorerna konstaterade då att uppbyggnaden av den nya myndigheten hade lösts på ett sätt som var förenligt med annan statlig verksamhet. Någon vidare granskning av Premiepensionsmyndigheten var därför inte aktuell.

2.1.2 Tjänstepension

Utöver den allmänna pensionen kan arbetsgivare och arbetstagarnas organisationer komma överens om en tjänstepension. Storleken på tjänstepensionen bestäms i avtal mellan arbetsmarknadens parter och skiljer sig således mellan de olika avtalsområdena. Det går dock att urskilja två olika typer av avtalade pensionssystem: det förmånsbaserade och det avgiftsbaserade (premiebaserade) pensionssystemet.

I ett förmånsbaserat pensionssystem garanteras arbetstagaren en viss pensionsnivå, baserad på lönen, den dag arbetsagaren går i pension. Arbetsgivaren betalar in premier för att täcka den bestämda pensionsutbetalningen.

² Förstudie 1999/2000:1, *Premiepensionsmyndigheten*

Dessa premier varierar bl.a. beroende på arbetstagarens lön. Ju högre lön arbetstagaren får, desto mer måste arbetsgivaren betala in för att täcka den högre pension som arbetstagarens lön genererar.

I ett avgiftsbaserat pensionssystem betalar arbetsgivaren in en viss bestämd avgift till arbetstagarens pension. Storleken på arbetstagarens pension är inte bestämd i förväg, utan beror på hur mycket arbetsgivaren har betalat in i avgift och hur pengarna förräntas. I ett förmånsbaserat system är den slutliga pensionen fastställd – i ett avgiftsbaserat system är arbetsgivarens inbetalning till pensionssystemet fastställd.

2.2 Det statliga pensionsavtalet, PA-91

Den statliga tjänstepensionen är enligt det statliga pensionsavtalet PA-91 ett förmånsbaserat pensionssystem. Arbetstagaren garanteras fr.o.m. 65 års ålder en tjänstepension vars storlek bestäms av det pensionsunderlag som arbetstagaren uppnått vid avgången. Pensionsunderlaget definieras som medeltalet av den pensionsgrundande lönen under de fem år som föregår beräkningstillfället. Förmånsutbetalningen som procent av pensionsunderlaget redovisas i tabellen nedan.

Tabell 1: Årlig pensionsnivå enligt det statliga pensionsavtalet PA-91

Pensionsunderlag uttryckt i antal förhöjda prisbasbelopp		Pensionsunderlag i kronor (2002 års nivå)		Årlig pensionsnivå som procent av pensionsunderlaget	
–	7,5	–	290 250	10 %	
7,5	–	290 250	–	774 000	65 %
20	–	774 000	–	1 161 000	32,5 %

Not: Utbetalningen av tjänstepension som redovisas i denna tabell baseras på att arbetstagaren går i pension vid 65 års ålder. Om arbetstagaren väljer att gå i pension före eller efter denna ålder påverkas den årliga pensionsnivån av detta.

Källa: PA-91, 16 §

Tabellen ovan ska läsas så att de delar av pensionsunderlaget som ligger under 7,5 förhöjda prisbasbelopp (motsvarande en årslön på 290 250 kr i år 2002 års förhöjda prisbasbelopp) ger en förmån på 10 % av pensionsunderlaget och så vidare. För de delar av pensionsunderlaget som ligger över 30 förhöjda prisbasbelopp betalas ingen tjänstepension ut.

Prisbasbeloppet och det förhöjda prisbasbeloppet beslutas årligen av regeringen enligt *lagen (1962:381) om allmän försäkring* och följer konsumentprisindex. Det förhöjda prisbasbeloppet används endast vid beräkningen av pensioner medan det vanliga, lägre, prisbasbeloppet har ett större användningsområde.

I avtalet PA-91 finns också bestämmelser om kompletterande ålderspension, sjukpension, efterlevandepension m.m.

2.2.1 Pensionsavtal för yrkesofficerare, PA-SPR

För yrkesofficerare gäller pensionsavtalet från 1974, PA-SPR. Avtalet bygger på ett bruttosystem, vilket innebär att pensionsförmånerna är samordnade

med den allmänna pensionen. Enligt avtalet ska arbetstagaren få 65 % av slutlönen i pension, minskad med storleken på den allmänna pensionen. I och med reformeringen av den allmänna pensionen blev avtalet PA-SPR dyrare för arbetsgivaren eftersom den allmänna pensionen gjordes om till ett avgiftsbaserat system och därmed minskade i värde.

En annan faktor som gör att avtalet PA-SPR blir dyrare för arbetsgivaren är att pensionsåldern enligt detta avtal är 60 år, i stället för 65 i avtalet PA-91. För att finansiera pensionsförmånen redan från 60 års ålder måste en betydligt högre premie betalas in än för avtalet PA-91.³

Såväl Riksdagens revisorer som RRV har tidigare konstaterat att Försvarsmakten visar tecken på att vara svag i sin roll som arbetsgivare.⁴ De speciella villkor som gäller för yrkesofficerare kommer inte vidare att diskuteras i denna rapport. PA-SPR kommer att upphöra i och med att det nya statliga pensionsavtalet träder i kraft 2003.

2.3 Nytt statligt pensionsavtal, PA-03

Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna på det statliga området skrev den 1 februari 2002 på det nya pensionsavtalet, PA-03, som ska börja gälla från den 1 januari 2003. Övergången från det gamla avtalet PA-91 kommer att göras successivt. Det nya tjänstepensionsavtalet består både av en avgiftsbaserad och en förmånsbaserad del.

Den avgiftsbaserade delen av avtalet innebär att arbetsgivaren ska avsätta 2,3 % av arbetstagarens lön upp till 30 förhöjda prisbasbelopp till tjänstepensionen. Avsättningen ska göras från den månad arbetstagaren fyller 23 år. Arbetstagarna ska genom individuella val själva kunna placera sin pensionsavgift. Utöver detta finns en förmånsbaserad del som innebär att arbetstagaren vid pensioneringen garanteras en förmåns pension för de delar av pensionsunderlaget som ligger mellan 7,5 och 30 förhöjda prisbasbelopp (se tabell nedan).

Tabell 2: Pensionsnivå enligt PA-91 samt jämfört med förmånsbaserad del i det nya pensionsavtalet för statligt anställda, PA-03

Pensionsunderlag uttryckt i antal förhöjda prisbasbelopp	Pensionsnivå enligt PA-91	Pensionsnivå enligt nytt avtal, PA-03
– 7,5	10 %	-
7,5 – 20	65 %	60 %
20 – 30	32,5 %	30 %

Källa: PA-91 och PA-03

Jämfört med det gamla avtalet, PA-91, erhåller arbetstagaren ingen förmånsbestämd pension på delar av pensionsunderlaget under 7,5 förhöjda prisbasbelopp. (Däremot omfattas alltså denna del av den avgiftsbaserade pension-

³ Arbetsgivarverket PM 1998-10-05

⁴ RR informationsrapport 2000/01:1, *Försvarsmaktens personalförsörjning*; RRV 1998:20 och 2000:10, *Formerna för lönebildning med mera inom Försvarsmakten*

en.) För delar av pensionsunderlaget över 7,5 förhöjda prisbasbelopp erhåller arbetstagaren något lägre förmånsbestämd pension jämfört med det äldre avtalet.

Arbetstagare som är födda 1942 eller tidigare berörs inte av det nya avtalet och arbetstagare som är födda mellan 1943 och 1972 berörs delvis av det äldre avtalet. Bland annat är dessa arbetstagare berättigade till en förmånsbestämd pension på de delar av pensionsunderlaget som ligger under taket på 7,5 förhöjda basbelopp. Arbetstagare som är födda 1973 eller senare berörs endast av det nya avtalet.

3 Finansieringen

Genom avtal regleras hur mycket som ska betalas ut i tjänstepension, och till vem. Finansieringen av tjänstepensionen regleras inte i avtal, förutom att det sägs att den ska skötas av arbetsgivaren. Finansieringen av systemet ska göras av arbetsgivaren ”enligt särskilda regler” (PA-91, 4 §).

3.1 Reformeringen av systemet

Avtalspremierna finansierades tidigare genom ett schablonmässigt lönekostnadspålägg för de statliga myndigheterna. Utbetalningen av förmånerna finansierades sedan via ett särskilt anslag under utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv. Detta anslag uppgick 1997 till 8,1 miljarder kronor.

Regeringen tillsatte 1993 en utredning med uppdrag att pröva möjligheterna att ersätta den statliga sektorns lönekostnadspålägg med ett system för uppbörd av avgifter som motsvarar det system som gäller för den privata sektorn. Utredningen redovisade sitt slutbetänkande i februari 1995 (SOU 1995:9).

Utredningen föreslog att finansieringen av statens avtalsförsäkringar skulle ersättas med ett system med försäkringsmässigt beräknade premier. I budgetpropositionen för 1997 föreslog regeringen en reformering av systemet enligt utredningens förslag. Den försäkringsmässiga beräkningen av premierna utarbetades av Statens pensionsverk och Riksrevisionsverket (RRV). Även Riksgäldskontoret och Statskontoret deltog i denna utredning.

Regeringen uttalade att övergången till det nya systemet skulle vara kostnadsneutral för myndigheterna. Därför gjordes en justering av myndigheternas förvaltningsanslag i budgetpropositionen för 1998.

Den slutliga justeringen av myndigheternas anslag gjordes i tilläggsbudgeten för 2001 (prop. 2001/02:1). Myndigheterna fick då ökade eller sänkta anslag beroende på de slutliga premierna för år 2000. Sammanlagt minskades vid detta tillfälle myndigheternas anslag med 639 miljoner kronor.

3.1.1 Delegerat arbetsgivaransvar – bakgrunden till försäkringsmodellen

I utredningens direktiv (dir. 1993:89) står att skälet för en förändring var att förstärka myndigheternas arbetsgivaransvar och att tydliggöra kostnaderna för avtalsförsäkringarna. I utredningen inför den nya försäkringsmodellen (SOU 1995:9) skrev utredaren att man genom ett nytt system kan skapa ”incitament för myndigheten att såsom arbetsgivare påverka innehållet i avtalen så att en ur myndighetens synpunkt god avvägning mellan avtalens förmåner och kostnader uppnås”.

Från och med budgetåret 1993/94 finansieras de statliga myndigheterna med ramanslag. Regeringen sätter en ekonomisk ram för myndigheterna, som inom denna ram själva kan utforma verksamheten. Detta innebär att arbetsgivaransvaret och arbetsgivarpolitiken delegerats till de enskilda myn-

digheterna. Inom den ekonomiska ramen kan myndigheterna själva besluta om fördelningen av resurser mellan löner, lokaler m.m.

I samband med denna förändring omvandlades den anslagsfinansierade myndigheten Statens arbetsgivarverk till den uppdragsfinansierade myndigheten Arbetsgivarverket. Verket fungerar i dag som en arbetsgivarorganisation för de statliga myndigheterna.

Riksdagens revisorer genomförde år 2000 en förstudie av Arbetsgivarverket och det delegerade arbetsgivaransvaret.⁵ Förstudien var inriktad mot eventuella rollkonflikter som kunde uppstå för Arbetsgivarverket i samband med det delegerade arbetsgivaransvaret. Revisorerna kunde inte finna några indikatorer på problem för Arbetsgivarverket att hantera sina olika roller och valde därför att inte gå vidare med någon granskning. I förstudien konstaterades också att regeringen tillsatt en utredning för att utvärdera det delegerade arbetsgivaransvaret. Denna utredning ska presentera sitt resultat senast den 1 april 2002 (dir. 2001:16).⁶

I revisorernas förstudie sammanfattades det delegerade arbetsgivaransvaret bl.a. med att myndighetschefen själv är ansvarig för att utforma arbetsgivarpolitiken vid sin myndighet. Arbetsgivaransvar och kostnadsansvar följs åt – kostnader som myndigheten själv åsamkar sig ska inte kompenseras. Myndighetens anslag räknas i stället upp med ett antal index som bl.a. baseras på löneutvecklingen inom den privata sektorn. Ambitionen att myndigheterna skulle ansvara för sina egna personalkostnader låg således bakom den reformering av systemet för finansiering av avtalsförsäkringarna som genomfördes under andra hälften av 1990-talet.

3.2 Försäkringsmodellens konstruktion

De premier som de statliga myndigheterna betalar in är uppdelade i sparpremien och kollektiva premier. (Samtliga avtalspremier redovisas i bilaga till denna rapport.) Sparpremien, som finansierar den statliga tjänstepensionen, beräknas individuellt, baserat på arbetstagarens ålder och lön. Detta innebär att myndighetens årliga totala kostnad för avtalspremierna varierar beroende på personalens sammansättning under året. De kollektiva premierna beräknas som procent av individens pensionsunderlag, på myndighetens lönesumma (PSA-premien) eller som ett enhetligt belopp per person (TGL-premien).

Avtalspremierna administreras av Statens pensionsverk. Försäkringsbolaget AFA Trygghetsförsäkring (tidigare AMF Trygghetsförsäkring) anlitas däremot för administrationen av personskadeersättningarna.

Premierna finansierar en sorts fiktiv försäkringsrörelse inom staten. De premier som myndigheterna betalar in för finansieringen av tjänstepensionen går till inkomstiteln Statliga pensionsavgifter (5211) på statsbudgeten. Utbe-

⁵ Förstudie 1999/2000:21, *Arbetsgivarverket och det delegerade arbetsgivaransvaret*

⁶ Riksdagens revisorer har, förutom ovan nämnda förstudie, under senare år granskat den statliga arbetsgivarpolitiken vid tre tillfällen: 1995/96:RR7, *Den statliga personalpolitiken*, 1998/99:RR10, *Myndigheternas lönekostnader* samt rapporten Statens personalpolitik som publiceras under våren 2002.

talningen av tjänstepensioner görs från anslaget Statliga tjänstepensioner m.m. (anslag 1:14 under utgiftsområde 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning). Anslaget uppgår för 2002 till 7,3 miljarder kronor.

För de statliga myndigheterna är anslutningen till försäkringsmodellen obligatorisk. Statliga affärsverk och bolag tillhör inte det statliga tjänstepensionssystemet och är inte skyldiga att anlita Statens pensionsverk för tryggheten av tjänstepensionerna.

3.2.1 Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA)

Premiernas storlek bestäms av Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA). Nämnden inrättades 1997 och blev en egen myndighet fr.o.m. den 1 januari 2000. Myndighetens verksamhet regleras i *förordningen* (1999:1170) med instruktion för Nämnden för statens avtalsförsäkringar. Som sin uppgift har nämnden att besluta om försäkringstekniska riktlinjer för finansieringen av avtalsförsäkringarna, samt premiernas storlek. Nämnden består av fyra ledamöter som utses av regeringen för en bestämd tid. Ordföranden och ytterligare en ledamot utses efter förslag från Arbetsgivarverket. De två andra ledamöterna i nämnden kommer under 2002 från Regeringskansliet respektive Statens pensionsverk. Varje ledamot har dessutom en personlig ersättare. Sammantaget har Arbetsgivarverket tre representanter i nämnden, Regeringskansliet och Statens pensionsverk två var och Riksförsäkringsverket en.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) är en egen myndighet som dock får stöd med kanslifunktionen från Statens pensionsverk. Nämnden består endast av sina ledamöter och är beroende av Statens pensionsverk för all beredning och beräkning. Detta har givit verket ett visst utrymme i utformandet av försäkringsmodellen. Från nämnden har man uttryckt att man inte alltid kunnat få det kompetenta stöd man haft behov av.

Genom att Nämnden för statens avtalsförsäkringar undantas från *förordningen* (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag är nämnden inte föremål för årlig revision av Riksrevisionsverket. I *förordning* (1999:1170) med instruktion för Nämnden för statens avtalsförsäkringar regleras i stället att nämnden varje år ska lämna in en redovisning till Regeringskansliet av förmånssystemens intäkter, kostnader och förpliktelser samt en berättelse över verksamheten under det senaste året.

3.2.2 Statens pensionsverk (SPV)

Administrationn av avtalsförsäkringarna sköts av Statens pensionsverk (SPV). Vid utgången av år 2000 hade SPV sammanlagt 126 anställda för utbetalning och administration av den statliga tjänstepensionen. Fem personer arbetar heltid med beräkningen och administrationen av premierna. Dessutom finns stöd för systemutveckling och förvaltning. Ytterligare tre personer arbetar som kanslistöd till Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA). Under vissa perioder när premierna ska beräknas kallas ytterligare personal från andra delar av verket in för att hjälpa till med beräkningen.

Statens pensionsverk lämnade i december 2000 in en hemställan om att utreda huruvida verket kunde bolagiseras. Regeringen gav Statskontoret i uppdrag att utreda frågan. Statskontoret redovisade uppdraget i september 2001.⁷ Statskontoret konstaterade att kärnverksamheten vid SPV, den statliga tjänstepensionen, minskat i omfattning i och med att den statliga sektorn krympt till omkring 200 000 anställda. Verkets uppdragsverksamhet, exempelvis administrationen av den kommunala tjänstepensionen, är enligt Statskontoret lika viktig för verket som hanteringen av den statliga tjänstepensionen. Samtidigt är marknaden för pensionslösningar osäker eftersom avtalen ständigt ändras. Statskontoret konstaterar att osäkerheten om den framtida statliga pensionslösningen medför svårigheter att ge ett bestämt svar om framtiden för Statens pensionsverk. I rapporten lämnades fyra alternativ för verkets framtid med avseende på SPV:s två huvudområden: administrationen av den statliga tjänstepensionen där SPV agerar med monopolställning, och den konkurrensutsatta administrationen av tjänstepensionen för kommuner där SPV är en av aktörerna på marknaden.

Utifrån Statskontorets rapport beslutade regeringen den 22 november 2001 att Statens pensionsverk ska fokusera sin verksamhet på administrationen av de statliga tjänstepensionerna. Myndighetens verksamhet ska renodlas genom att den affärsmässiga verksamheten ska avvecklas. Statens pensionsverk ska senast den 28 februari 2002 rapportera till regeringen hur denna renodling av verksamheten kan genomföras.

Information och service

Statens pensionsverk sköter kontakterna med myndigheterna och informerar myndigheterna om avtalspremierna. I samband med att myndigheten meddelas om premiernas preliminära och slutliga storlek ger verket en allmän information om försäkringsmodellen och premierna. SPV har också genomfört seminarier för myndigheternas personalansvariga i samband med att premierna har beräknats.

Via verkets webbplats kan myndigheterna ladda ned ett kalkyl-ark för Excel där arbetstagarnas individuella premier kan beräknas. Det är däremot mycket svårt för myndigheten att se hur löneökningar och personalförändringar kommer att slå mot myndigheten totalt.

3.2.3 Konsolidering

I en försäkringsrörelse finns ett kapital avsatt för att täcka de förmånsutbetalningar som försäkringsgivaren har lovat att göra. Detta kapital kallas för den försäkringstekniska avsättningen och räknas upp med ett antagande om ränteutvecklingen. Detta antagande är satt mycket lågt, och oftast lyckas försäkringsgivaren uppnå en betydligt bättre kapitalavkastning än denna ränta. Det

⁷ Statskontoret 2001:19, *Målet är en effektiv och säker statlig pensionsadministration*

kapital som då bildas, och således överstiger den försäkringstekniska avsättningen, kallas för konsolideringskapitalet.

När försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna skapades tillförde regeringen modellen ett konsolideringskapital. Detta uppgick vid starten till 30 % av den försäkringstekniska avsättningen. Med hjälp av konsolideringskapitalet kan försäkringsgivaren ge återbäring på premien. Myndigheterna skulle vid försäkringsmodellens införande således inte behöva betala högre premier än om de hade gått till ett privat försäkringsbolag.

I praktiken finns dock inget konsolideringskapital för försäkringsmodellen. Premieinbetalningen från myndigheterna går direkt in i statsbudgeten och utbetalningen av pensionsförmånerna görs via ett särskilt anslag. I praktiken finansierar således dagens inbetalningar från myndigheterna dagens pensionsutbetalningar, trots att beräkningen av premierna baseras på den framtida utbetalningen som dagens arbetstagare ska erhålla.

Då den statliga tjänstepensionen är ett förmånsbaserat pensionssystem har detta ingen inverkan på pensionens storlek, eftersom arbetstagaren är garanterad en viss pension. Däremot påverkas alltså storleken av premieinbetalningarna om man inte kan räkna med ett konsolideringskapital när förmånen betalas ut. I praktiken fungerar konsolideringen så att förmånsutbetalningarna får överstiga premieinbetalningarna beroende på konsolideringskapitalets utveckling.

Konsolideringskapitalet räknas i den statliga försäkringsmodellen upp med ett antagande om kapitalavkastning.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar har beslutat att konsolideringskapitalet ska räknas upp med ett index som bygger på en fiktiv värdepappersportfölj bestående av 60 % räntebärande värdepapper och 40 % aktier. Ju bättre utvecklingen är för dessa värdepapper, desto större konsolideringskapital räknar man med för försäkringsmodellen.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar beslutade under våren 2001 om en konsolideringspolicy. Detta innebär att om konsolideringskapitalet överstiger 15 % av den försäkringstekniska avsättningen kan nämnden ge en återbäring på premien.

3.2.4 Reglering

Finansieringen av avtalsförmånerna på det statliga avtalsområdet är reglerad i förordningar från regeringen och en föreskrift från Arbetsgivarverket.

I *förordningen (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar* regleras att myndigheterna ska betala in premier för sina anställdas förmåner enligt gällande avtal. Inbetalningen sker till Statens pensionsverk (SPV). Premierna bestäms av Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA). I förordningen sägs också att premierna ska beräknas som preliminära och slutliga premier. De preliminära premierna ska beräknas så att de så nära som möjligt kan antas motsvara de slutliga premierna för året.

I *förordningen (1999:1170) med instruktion för Nämnden för statens avtalsförsäkringar* regleras sammansättningen och verksamheten vid Nämnden för statens avtalsförsäkringar.

Utbetalningen av förmånerna administreras av Statens pensionsverk och regleras i *förordningen (1980:759) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner samt vissa socialförsäkringsförmåner*, och i *förordningen (1997:131) med instruktion för Statens pensionsverk*.

Undantaget är utbetalningen av personskadeersättningen som betalas ut av Riksförsäkringsverket från statsbudgetens inkomstitel Statliga pensionsavgifter, netto. Detta regleras i Statens arbetsgivarverks förordning (SAVFS 1990:3) om utbetalning av personskadeersättning.

3.3 Införandet av försäkringsmodellen försenades

Den nya försäkringsmodellen skulle gälla fr.o.m. den 1 januari 1998. På grund av svårigheter med beräkningen av premierna sköts övergången till den nya försäkringsmodellen upp och användes fullt ut först från och med år 2000. När den första beräkningen av de preliminära premierna för 1998 gjordes hade Statens pensionsverk inte hunnit få in uppgifter om löner för 1996 och 1997. De första preliminära premierna beräknades tidigt eftersom det behövdes tid för att utifrån denna beräkning justera myndigheternas anslag.

Under 1998 visade det sig att uppskattningen av löneökningen vid myndigheterna varit felaktig och att de slutliga premierna skulle komma att bli betydligt högre än de preliminära. Regeringen beslutade då att de lägre, preliminära, premierna skulle gälla för myndigheterna under 1998 och 1999 för att man skulle ha tid på sig att återigen räkna om myndigheternas anslag.

RRV riktade 1999 i sin årliga revision kritik mot Statens pensionsverk och menade att felräkningen av premierna berodde på brister i verkets interna styrning och kontroll. Vid beräkningen av löneutvecklingen vid myndigheterna hade man utgått från endast den avtalade löneökningen och inte räknat med Arbetsgivarverkets prognoser om löneglidning.

I budgetpropositionen för år 2000 konstaterade regeringen att RRV riktat stark kritik mot Statens pensionsverk. Regeringen noterade att Statens pensionsverk för det första skulle utvärdera ansvarsfördelningen mellan verket och Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA). Frågan har enligt uppgift diskuterats i SPV:s styrelse, men ingen formell utvärdering har gjorts. För det andra skulle verket förbereda rekryteringen av en chefsaktuarie. Statens pensionsverk har ingen chefsaktuarie anställd, utan hyr in aktuarietjänster på konsultbasis. Tillgången på erfarna aktuarier är begränsad och det finns svårigheter med att rekrytera en aktuarie till Statens pensionsverk i Sundsvall.

År 2000 betalade de statliga myndigheterna för första gången de försäkringstekniskt preliminärt beräknade premierna.

3.3.1 Premieberäkningen omprövades

Mot bakgrund av den felräkning av premierna som uppstod för 1998 års premier konstaterade regeringen i budgetpropositionen för 1999 att försäkringsmodellen medförde ”en icke önskvärd kortsiktig känslighet hos premie-

nivåerna för vissa typer av förändringar i anställningsförmåner”. Dessutom kunde det finnas svårigheter för myndigheten att förutse kostnaderna för det kommande året. På grundval av detta uppdrog regeringen åt Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) att utreda premieberäkningen ytterligare.

Slutsatsen av den utredning som gjordes inom NSA och som överlämnades till regeringen under våren 1999 var att man med tanke på det statliga pensionsavtalet inte kunde göra mycket för att stabilisera premierna. Man konstaterade att pensionsavtalet inte var lämpat för försäkringstekniska lösningar. Framför allt berodde problemen på att pensionsavtalet låste premieberäkningen till s.k. engångspremier. Detta diskuteras vidare i kapitel 4.

Nämnden för statens avtalsförsäkringar beslutade att använda premierabatten i ett försök att stabilisera premierna. Några mer övergripande förändringar av premieberäkningen och de försäkringstekniska riktlinjerna gjordes inte. Enligt nämnden var det inte möjligt att vidare ändra de försäkringstekniska riktlinjerna utan att omförhandla pensionsavtalet.

3.4 Vad innebär det nya pensionsavtalet?

Det nya pensionsavtalet består av både en avgifts- och en förmånsbaserad del. Den avgiftsbaserade delen är individuell, vilket innebär att arbetsgivaren avsätter en avgift, men att arbetstagaren själv väljer hur denna avgift ska placeras. Statens pensionsverk förutsätter att uppgiften som valcentral, dvs. länken mellan arbetstagare och fondförvaltare, tilldelas verket. SPV påpekar att man sedan tidigare har erfarenhet av detta från motsvarande hantering på det kommunala området.⁸

Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna har för avsikt att bilda ett ömsesidigt livbolag som ska erbjuda placering i fonder och mer traditionell pensionsförsäkring för de arbetstagare som inte aktivt väljer placering.⁹

Vad gäller administrationen av den förmånsbaserade delen kommer ingen förändring att ske från nuvarande system. Enligt det nya avtalet ska arbetsgivare finansiera pensionen ”försäkringsmässigt genom att betala avgifter till den försäkringsadministratör som skall anlitas av statliga arbetsgivare”.¹⁰

3.5 Jämförelse – privat och kommunal tjänstepension

Det finns fyra stora avtalsområden på den svenska arbetsmarknaden. Förutom det statliga avtalsområdet som diskuterats ovan finns kollektiva avtalsförsäkringar för de privatanställda tjänstemännen, för privat kollektivanställda arbetstagare och för arbetstagare i kommun och landsting. Framför allt tjänstepensionsavtalet för de privatanställda tjänstemännen uppvisar tydliga likheter med det statliga tjänstepensionsavtalet PA-91.

⁸ Statens pensionsverk 2002-01-09, Pressmedelande, *Det nya statliga pensionsavtalet*

⁹ SACO-S, PM 2002-01-23, *Nytt statligt pensionsavtal klart*

¹⁰ PA-03, 5 §

3.5.1 Privatanställda tjänstemän

Tjänstepensionen för de privatanställda tjänstemännen enligt ITP (Industrins och handelns tilläggspension) bygger på ett avtal mellan Föreningen Svenskt Näringsliv (före detta SAF) och Privattjänstemannakartellen (PTK). Tjänstepensionen enligt ITP är förmånsbaserad och grundar sig på den slutlön som arbetstagaren uppnått.

Tjänstepensionen enligt ITP är i många avseenden mycket lik den statliga tjänstepensionen enligt det äldre avtalet PA-91. Förmånerna är lika stora som för den statliga tjänstepensionen (se tabell 1 i avsnitt 2.2) och premieberäkningen i det statliga systemet är i stora delar inspirerad av beräkningen av ITP-premien.

Även på ITP-området håller parterna på att omförhandla avtalet. Svenskt Näringsliv, som företräder arbetsgivaren, vill ha ett rent premiebaserat system, liknande det system som avtalats med LO. PTK motsätter sig detta. Förhandlingarna har under vintern 2001/02 saktat av, men parternas förhoppning är att ett nytt avtal ska kunna beslutas under 2002.

Tjänstepensionen enligt avtalet om ITP administreras av försäkringsbolaget Alecta som ägs av Svenskt Näringsliv och PTK gemensamt. Försäkringsbolaget beräknar storleken på de premier som arbetsgivaren ska betala in och sköter sedan utbetalningen av förmånerna. Enligt avtalet finns också en tilläggspension, ITPK, för vilken arbetstagarna själva kan välja hur pengarna ska förvaltas.

3.5.2 Privat kollektivanställda

Tjänstepensionen som avtalats mellan LO och Svenskt Näringsliv är ett rent avgiftsbaserat system. Arbetsgivaren betalar in en premie på 3,5 % av arbetstagarens lön. Arbetstagaren får sedan själv välja hur dessa pengar ska förvaltas, liknande den allmänna premiepensionen. Tjänstepensionen som avtalats mellan LO och Svenskt Näringsliv administreras av FORA försäkringscentral AB.

3.5.3 Kommunal tjänstepension

Den kommunala tjänstepensionen bygger på avtalet PFA-98. Avtalet är avgiftsbaserat upp till 7,5 förhöjda prisbasbelopp och förmånsbaserat för de delar av pensionen som ligger över 7,5 förhöjda prisbasbelopp.

Avtalet för den kommunala tjänstepensionen ger ingen enskild aktör ansvaret för administrationen av tjänstepensionen. Arbetsgivarna kan själva välja hur tjänstepensionen ska tryggas i detta avseende. Den största administratören är KPA pension AB, men även Statens pensionsverk fungerar som administratör för vissa kommuners tjänstepension. Statens pensionsverk har en marknadsandel på 15 % för den kommunala tjänstepensionen, medan KPA har en marknadsandel på 85 %.¹¹

¹¹ Statskontoret 2001:19

3.6 Försäkringslösning inom respektive utanför staten

En jämförelse med andra avtalsområden visar att det finns minst två olika system för att trygga en förmånsbaserad pension. För privatanställda tjänstemän och för statligt anställda har en aktör givits monopol på administrationen. På det kommunala området kan däremot varje arbetsgivare själv upphandla försäkringen för sina arbetstagare.

I utredningen som föregick införandet av den statliga försäkringsmodellen (SOU 1995:9) menade utredaren att det finns motiv för att ordna försäkringslösningar inom staten. Staten är ett tillräckligt stort kollektiv för att en intern försäkringslösning ska bli kostnadseffektiv. Genom interna lösningar inom staten undviker man att externa försäkringsgivare försäkrar gynnsamma risker, medan mer kostsamma risker förblir oförsäkrade och då ändå måste försäkras internt.

Även riksdagen har uttalat sig i frågan. Finansutskottet konstaterade 1997 att det inte var förenligt med det statliga pensionsavtalet att myndigheterna själva skulle upphandla administrationen av pensionsförmåner (bet. 1997/98:FiU7).

Statskontoret konstaterar visserligen i sin rapport från 2001 (2001:19) att administrationen av de statliga tjänstepensionerna inte kan ses som en statlig kärnverksamhet. Pensionsadministrationen utgör ingen myndighetsverksamhet riktad till det allmänna. Verksamheten bedrivs utan tillämpning av förvaltningsregler och utan krav på offentlighet och tillsyn. Statskontoret konstaterar att motsvarande verksamhet förekommer inom andra avtalsområden utan statlig reglering.

Däremot menar Statskontoret att staten i sin roll som arbetsgivare har ett ansvar för att det finns en effektiv pensionsadministration som klarar alla gamla och nya regler och system. I rapporten skriver man att den statliga pensionsadministrationen i princip skulle kunna bedrivas av en annan aktör än staten, men att det kan finnas motiv för att verksamheten bedrivs i statlig regi om det inte kan skapas tillräckliga förutsättningar för andra aktörer.

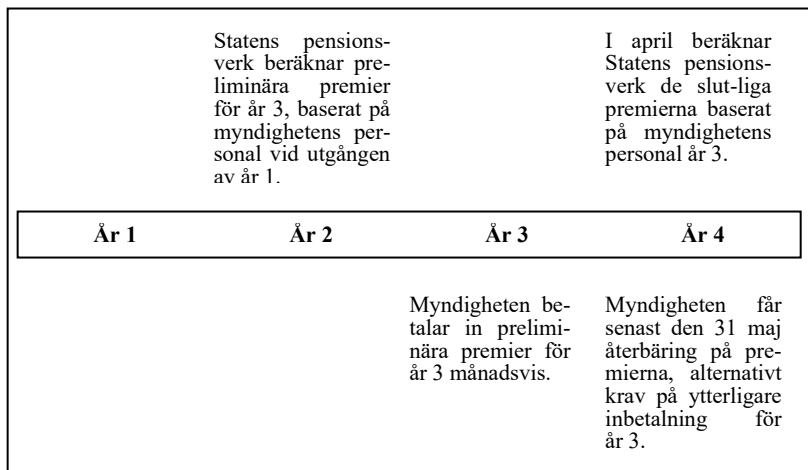
4 Premieberäkningen

De kollektivavtalade förmånerna på det statliga avtalsområdet finansieras genom att arbetsgivaren betalar in försäkringsmässiga premier till Statens pensionsverk (SPV). I detta kapitel diskuteras hur denna beräkning går till och vilken inverkan olika faktorer har på myndigheternas kostnader för avtalsförsäkringarna och framför allt för den statliga tjänstepensionen.

Avtalspremierna beräknas individuellt för varje arbetstagare och läggs sedan samman till en total premie som myndigheten betalar in till Statens pensionsverk. I det första steget beräknar verket preliminära premier som ligger till grund för en månadsvis inbetalning från myndigheten under det aktuella året. Underlaget för den preliminära totala premien är myndighetens personalsammansättning vid utgången av det förförre året (år 1 i figuren nedan).

Efter årets slut hämtar verket in uppgifter om de anställda vid de statliga myndigheterna. Uppgifterna omfattar arbetstagarnas lön, ålder och tjänstetid och lagras i verkets databas MAREG. När alla uppgifter har kommit in till Statens pensionsverk i början av mars beräknas de totala premierna för det föregående året. Det framkommer då att de slutliga premierna skiljer sig från vad myndigheten har betalat in som preliminära premier. Statens pensionsverk ska då senast den 31 maj reglera eventuella över- eller underskott.

Figur 1: Tidsplan för beräkningen av preliminär och slutlig premie



4.1 Sparpremien

Sparpremien är den premie som finansierar den statliga tjänstepensionen. Beräkningen av sparpremiens storlek bygger på den utbetalning av tjänstepension som parterna kommit överens om i tjänstepensionsavtalet. Beskrivningen i detta kapitel gäller för tjänstepensionen i avtalet PA-91.

Sparpremien baseras på den höjning av pensionsunderlaget som tillskrivs arbetstagaren sedan det föregående året. I tjänstepensionsavtalet PA-91 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.¹²

Arbetstagaren garanteras en förmån vars storlek bestäms av pensionsavtalet. Arbetsgivaren ska sedan i princip betala in tillräckligt stora premier för att täcka den framtida utbetalningen av förmånen vilket innebär att värdet av den intjänade pensionsrätten omvandlas till månatliga premier.

Premiernas storlek påverkas framför allt av arbetstagarens lön, ålder, pensionsålder och de försäkringstekniska riktlinjerna.

4.1.1 Försäkringstekniska riktlinjer

Sparpremien påverkas av de försäkringstekniska riktlinjer som beslutats av Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA). Dessa riktlinjer rör framför allt antaganden om dödlighet, omkostnader, grundränta och tjänstetid.

Premierna beräknas med ett antagande om hur länge arbetstagaren ska leva och kvittera ut sin pension. Om man antar att personer lever längre måste premierna höjas för att täcka utbetalningen under hela arbetstagarens liv. Det faktum att kvinnor statistiskt sett lever längre än män resulterar dock inte i högre premier för kvinnor.

De administrativa omkostnaderna för premieberäkningen är inräknade i premiekostnaden enligt de försäkringstekniska riktlinjerna. Den försäkringstekniska avsättningen, som diskuterades i avsnitt 3.2.3 ovan, räknas upp med ett antagande om grundränta.

I och med det nya statliga pensionsavtalet, PA-03, kommer en delvis anorlunda metod att användas för premieberäkningen. Detta system baseras på löpande premier och diskuteras i avsnitt 4.6.2 nedan. I och med detta kommer nya försäkringstekniska riktlinjer att beslutas.

Samordning av tjänstetid inom annat avtalsområde

Arbetstagaren tjänar under sitt yrkesverksamma liv i staten in en pensionsrätt som växer i takt med arbetstagarens tjänstetid. För att få full pensionsrätt krävs att man har uppnått en tjänstetid på minst 30 år. Arbetstid inom ITP eller enligt annan pensionsplan som är likvärdig det statliga avtalet kan också räknas som pensionsgrundande tjänstetid.

Vid beräkningen av sparpremien räknar man alltid som om arbetstagaren tjänat in pensionsrätt i staten från den första tidpunkt som avtalet föreskriver. För PA-91 och den förmånsbaserade delen av det nya pensionsavtalet PA-03 är detta 28 års ålder. En arbetstagare som tidigare arbetat in pensionsrätt inom ett annat avtalsområde får således ingen högre premie än en person som varit hela sitt yrkesverksamma liv i statlig tjänst.

I praktiken har vissa arbetstagare alltså tjänat in sin pensionsrätt inom andra avtalsområden. Arbetstagaren har då med sig ett fribrev från detta avtalsområde, motsvarande värdet på den pensionsrätt som tjänats in. Detta

¹² PA-91, 9 §

behöver inte finansieras via sparpremien och för att kompensera detta har Nämnden för statens avtalsförsäkringar beslutat om en schablonmässig sänkning av premierna med 5 %.

Enligt det statliga pensionsavtalet PA-91 har arbetstagaren inte kunnat ta ut sin pensionsförmån i form av ett fribrev. När en arbetstagare i statlig tjänst börjar arbeta inom ITP-området (avtalsområdet för de privatanställda tjänstemännen) har Statens pensionsverk och försäkringsbolaget Alecta samordnat utbetalningen av pensionsförmånen. Den del av pensionsrätten som tjänats in i statlig tjänst betalas ut av SPV, medan den återstående delen betalas av Alecta.

I och med det nya statliga pensionsavtalet, PA-03, kommer arbetstagaren kunna ta ut sin pensionsförmån i form av ett värdesäkrat fribrev som kan överföras till ett annat avtalsområde.

Tjänstledighet

Reglerna för premieinbetalning vid tjänstledighet ändrades av Nämnden för statens avtalsförsäkringar under hösten 2001 efter kritik från myndigheterna. De nya reglerna kommer att gälla från och med beräkningen av 2001 års slutliga premier. Myndigheterna belastades tidigare med premieinbetalningar för anställda som var tjänstlediga för att arbeta hos en annan statlig myndighet, trots att den ursprungliga arbetsgivaren inte hade någon möjlighet att påverka den tjänstlediges löneökning på den nya arbetsplatsen och således inte heller på dennes sparpremie. Ändringen i de försäkringstekniska riktlinjerna innebär att den myndighet som betalar arbetstagarens lön också ska bekosta arbetstagarens sparpremie.

Om arbetstagaren däremot är tjänstledig för att arbeta utanför det statliga avtalsområdet belastas den ursprungliga arbetsgivaren med hela kostnaden för arbetstagarens sparpremie, eftersom arbetstagaren fortfarande har kvar sin pensionsrätt. I och med de nya reglerna för beräkningen av 2001 års slutliga premier gäller dock att när ledigheten varat längre än 8 månader behöver arbetsgivaren inte betala in någon sparpremie.

Enligt avtalet PA-91 räknas ledighet utan lön längre än 8 månader inte som pensionsgrundande tjänstetid (PA-91, 11 §). Denna regel kvarstår i det nya pensionsavtalet som ska gälla från år 2003. Före 2001 fanns däremot gränsen på 8 månader inte med i premieberäkningen. Gränsen infördes först efter kritik från myndigheterna.

4.2 Lönens inverkan

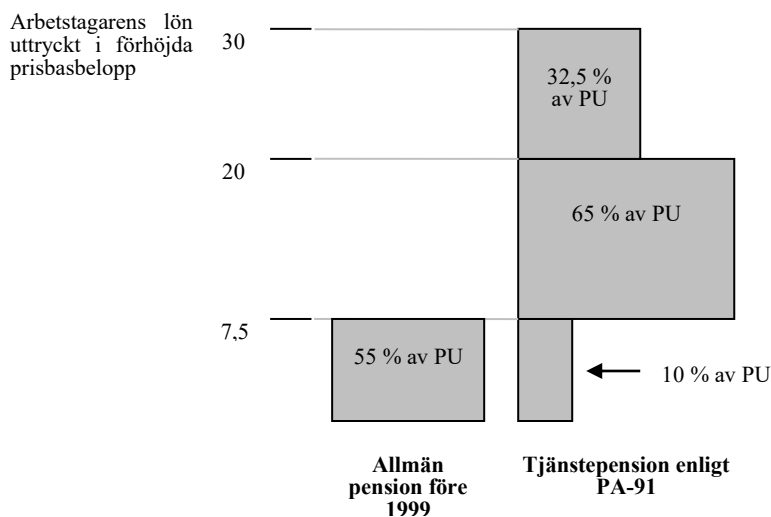
Pensionsrätten växer i takt med arbetstagarens tjänstetid. Värdet på den intjänade pensionsrätten beror däremot på arbetstagarens lön. Om arbetstagaren inte får någon löneökning under sin tjänstetid kommer värdet på pensionsrätten att vara oförändrat, med undantag för den värdeökning som ökningen av prisbasbeloppet innebär. I praktiken får dock arbetstagaren löneökningar med jämna mellanrum, vilket innebär att den intjänade pensionsrätten ökar i värde. Detta innebär att premien måste höjas vid en löneökning.

4.2.1 Lönenivån

Lönenivån kan också, om arbetstagarens årslön ligger över taket på 7,5 förhöjda prisbasbelopp, kraftigt påverka sparpremiens storlek. Detta beror på utformningen av tjänstepensionsavtalet. Hur mycket av pensionsunderlaget som betalas ut i årlig pension beror på pensionsunderlagets storlek, räknat i förhöjda prisbasbelopp. Av det statliga tjänstepensionsavtalet som diskuteras ovan, framgår att de delar av pensionsunderlaget som ligger över taket 7,5 förhöjda prisbasbelopp genererar en högre pension än de delar som ligger under detta tak. Avtalet skulle vid införandet garantera att arbetstagaren grovt räknat skulle få omkring 65 % av sin lön i pension. Den allmänna pensionen garanterade före reformeringen 1999 en pensionsnivå på 55 % av pensionsunderlaget för de delar av pensionsunderlaget som låg under 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Den nya allmänna pensionen som gäller från 1999 är avgiftsbaserad och kan således inte garantera en viss pensionsnivå för arbetstagaren.

Den övre gränsen för allmän pension var, och är fortfarande, 7,5 förhöjda prisbasbelopp. För delar av pensionsunderlaget över detta tak betalas ingen allmän pension ut och därför utgör tjänstepensionen hela 65 % av pensionsunderlaget för de delar av pensionsunderlaget som ligger mellan 7,5 och 20 förhöjda prisbasbelopp. Över 20 förhöjda prisbasbelopp halveras utbetalningen och för de delar av pensionsunderlaget som ligger över 30 förhöjda prisbasbelopp betalas ingen pension ut alls. Detta förhållande illustreras i figuren nedan.

Figur 2: Utbetalning av pension uttryckt i procent av pensionsunderlaget (PU)



De delar av pensionsunderlaget som ligger över taket på 7,5 förhöjda prisbasbelopp kostar arbetsgivaren betydligt mer i pensionspremier än de delar av pensionsunderlaget som ligger under taket.

4.3 Ålderns inverkan

Försäkringstekniskt är sparpremien en engångspremie vilket innebär att den ska täcka hela kostnaden för den värdeökning av pensionsrätten som löneökningen innebär. En löneökning resulterar därför direkt i en högre sparpremie, eftersom denna löneökning måste finansieras med en enda premieinbetalning. Ju längre tjänstetid som arbetstagaren har bakom sig, desto större belopp måste tas ut i sparpremien för att täcka det ökade värdet på pensionsrätten. Löneökningar för äldre arbetstagare kan på så vis resultera i en kraftigt höjd sparpremie.

Hög ålder i samband med löneökningar ovanför taket på 7,5 förhöjda prisbasbelopp kan således kraftigt höja sparpremiens storlek. Även pensionsåldern påverkar premiens storlek. Om pensionsåldern är lägre än 65 år ska premien också bekosta pensionen före 65 år vilket gör att premien blir högre.

4.4 Exempel på premiens ålders- och lönekänslighet

Som exempel på hur ålder och lön kan påverka premiekostnaden har följande beräkningar gjorts med hjälp av det Excel-kalkylark som Statens pensionsverk distribuerar via sin webbplats.

Premiekostnaden påverkas framför allt av sparpremien som beräknas med utgångspunkt från arbetstagarens pensionsunderlag (PU). Detta pensionsunderlag definieras som medeltalet av arbetstagarens årslön de fem år som föregår beräkningstillfället. Årslönerna räknas om till att gälla för det sista årets prisnivå med hjälp av prisbasbeloppet.

Det som avgör sparpremiens storlek är sedan den höjning i pensionsunderlaget som arbetstagaren erhållit sedan föregående år. Denna höjning av pensionsunderlaget, och därmed av värdet på den förmån som arbetstagaren får vid pensionering, ska finansieras med premier. Även det faktum att arbetstagaren tjänat in ytterligare ett tjänsteår och därmed fått en ökad pensionsrätt ska finansieras med sparpremien.

Beräkningsunderlaget till de två exempel som presenteras finns i bilaga 2 till denna rapport.

4.4.1 Ålderns och lönenivåns inverkan

I detta exempel har sparpremien år 2001 för två fiktiva arbetstagare vid en statlig myndighet beräknats. Den ene arbetstagaren (A) har ett pensionsunderlag under taket på 7,5 förhöjda basbelopp (motsvarande en årslön på 279 250 kr år 2001) medan den andre (B) har ett pensionsunderlag som ligger över detta tak. Arbetstagare A har vid beräkningstillfället en månadslön på 23 300 kronor medan arbetstagare B har en månadslön på 28 400 kr.

Vi beräknar sedan premiekostnaden för dessa arbetstagare vid antagandet att de är 30, 40, 50 respektive 60 år gamla. För att se hur premiekostnaden varierar över och under taket på 7,5 förhöjda prisbasbelopp uttrycks kostnaden också som ett index, där basen (100) är premiekostnaden för de olika

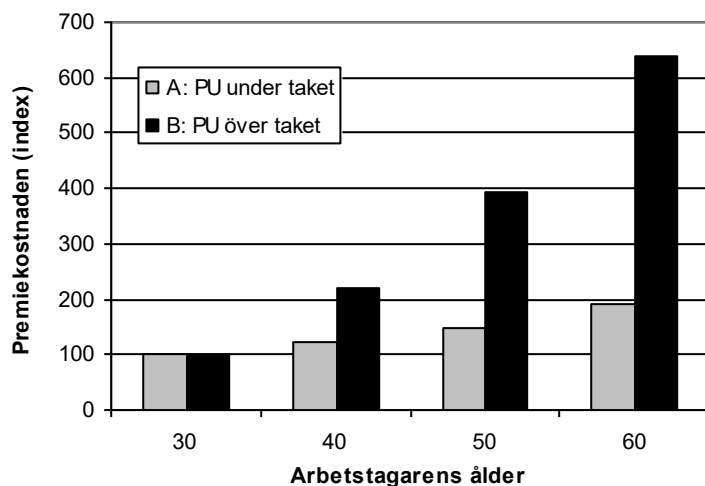
personerna när vi antar att de är 30 år gamla. Premiekostnaden redovisas i tabellen nedan.

Tabell 3: Premiekostnaden 2001 för arbetstagarna i exemplet, vid antagande om olika åldrar

Ålder	A: PU ligger under taket (Månadslön 2001: 23 300 kr)		B: PU ligger över taket (Månadslön 2001: 28 400 kr)	
	Premiekostnad (kr)	Index	Premiekostnad (kr)	Index
30	9 755	100	21 157	100
40	11 795	121	46 918	222
50	14 585	150	83 305	394
60	18 670	191	134 873	637

Av tabellen ovan framgår att premiekostnaden ökar när arbetstagaren blir äldre. Det framgår också att arbetstagarens ålder påverkar kostnaden i högre utsträckning om arbetstagarens lön delvis ligger över taket på 7,5 förhöjda basbelopp. Premiekostnaden för en 40-åring är 21 % högre än för en 30-åring om lönen ligger under taket på 7,5 förhöjda prisbasbelopp (arbetstagare A). Om årslönen ligger över detta tak (arbetstagare B) är 40-åringens premiekostnad 122 % högre än den motsvarande 30-åringens kostnad. Förhållandet framgår även när vi för in index från ovanstående tabell i nedanstående diagram.

Figur 3: Exempel på ålderns och lönenivåns påverkan på premiekostnaden



Slutsatsen av detta exempel blir att arbetstagarens ålder, i samverkan med arbetstagarens lönenivå, kraftigt påverkar premiekostnaden. Detta förhållande kan påverka arbetsgivaren vid en nyanställning. I tabellen nedan redovisas hur mycket arbetstagarna i exemplet kostar arbetsgivaren vid en nyanställning med avseende på årslön och årlig kostnad för avtalsförsäkringarna.

Tabell 4: Sammanlagda löne- och avtalskostnader för arbetstagarna i exemplet (kr)

Alder	A: PU ligger under taket	B: PU ligger över taket
30	289 585	361 820
40	291 625	387 581
50	294 415	423 968
60	298 500	475 536

I tabellen ovan framgår att den årliga kostnaden för att anställa en arbetstare med en lön precis över taket på 7,5 förhöjda prisbasbelopp i exemplet är drygt 100 000 kr högre, dvs. en skillnad på 31 %, om arbetstagaren är 60 år än om arbetstagaren är 30 år.

4.4.2 Ålderns och löneökningens inverkan

Detta exempel ska visa kostnaden för en arbetsgivare vid olika löneökningar för en arbetstare. I exemplet beräknar vi premiekostnaden år 2001 för arbetstare som är 30, 40, 50 respektive 60 år gamla. Alla arbetstare har haft en identisk lön (30 000 kr i månaden) och löneökningstakt (4 %) under åren 1995–1999. I exemplet antar vi att arbetstare det sista året får en löneökning på antingen 1 000 kr i månaden, 2 000 kr i månaden eller 3 000 kr i månaden. Vi beräknar sedan premiekostnaden för de olika löneökningar och åldrarna hos arbetstare och jämför detta med om arbetstare inte fått någon löneökning alls. Premiekostnaden för dessa olika fall visas i tabellen nedan.

Tabell 5: Premiekostnaden 2001 vid olika löneökningar (kr)

Löneökning	Premiekostnad vid olika åldrar			
	30	40	50	60
Ingen löneökning	25 749	46 737	75 974	117 058
A: + 1000 kr/mån	27 080	53 688	90 992	143 641
B: + 2000 kr/mån	28 411	60 638	106 010	170 224
C: + 3000 kr/mån	29 742	67 589	121 027	196 807

Av tabellen framgår, inte helt överraskande, att premiekostnaden ökar ju högre löneökning arbetstare erhåller. Det framgår också att premiekostnadens ökning på grund av löneökningen blir större ju äldre arbetstare är. Ett sätt att illustrera ålderns inverkan är att jämföra premiekostnaden vid en löneökning med 1 000 kr i månaden (dvs. 12 000 kr per år) för en arbetstare som är 30 respektive 60 år. Premiekostnaden blir då 27 100 respektive 143 600 kr, dvs. fem gånger större för den äldre arbetstare.

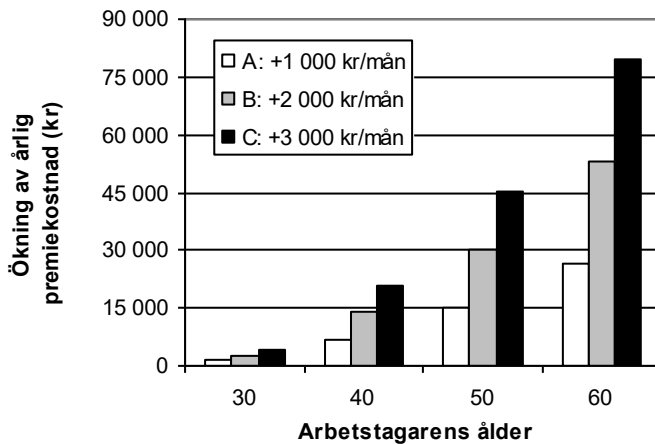
I tabellen nedan visas ökningen i premiekostnad vid olika löneökningar.

Tabell 6: Ökningen i årlig premiekostnad 2001 för arbetstare i exemplet vid olika löneökningar och ålder (kr)

Löneökning	Ökning i premiekostnad vid olika åldrar			
	30	40	50	60
A: + 1000 kr/mån	+ 1 331	+ 6 951	+ 15 018	+ 26 583
B: + 2000 kr/mån	+ 2 662	+ 13 901	+ 30 036	+ 53 166
C: + 3000 kr/mån	+ 3 993	+ 20 852	+ 45 053	+ 79 749

En löneökning med 1 000 kronor per månad (dvs. 12 000 kronor per år) för en person som är 30 år medför ökade premiekostnader med 1 331 kronor per år. För en person som är 60 år blir de ökade premiekostnaderna hela 26 583 kronor, dvs. 20 gånger högre. Detta framgår också av nedanstående diagram.

Figur 4: Ökningen av årlig premiekostnad 2001 för arbetstagarna i exemplet vid olika ålder och löneökning



Kostnaden för arbetsgivaren att ge arbetstagaren en lönehöjning ökar alltså ju äldre arbetstagaren är.

4.5 Beräkningen av den preliminära premien

Under år 2001 betalade myndigheterna in totalt 7 164 miljoner kronor i preliminära premier. De slutliga premierna beräknas under våren 2002. Prognosen för de slutliga premierna är totalt 7 491 miljoner kronor, vilket innebär att de statliga myndigheterna kommer att krävas på ytterligare omkring 327 miljoner kronor i premier för år 2001. Detta visas i tabellen nedan.

Tabell 7: Den totala premiens preliminära och slutliga storlek 1998–2002 (tkr)

	Preliminär premie	Slutlig premie	Skillnad
2000	7 892 525	8 450 264	+ 7,1 %
2001	7 163 864	7 491 237 (a)	+ 4,6 %
2002	7 079 199	-	-

Not: a) Slutlig premie för 2001 är en prognos.

I tabellen ovan framgår att den preliminära premien under försäkringsmodellens historia varit för lågt beräknad. För enskilda myndigheter är variationen i vissa fall betydligt kraftigare än vad som framgår av tabellen ovan. Som exempel kan nämnas att myndigheten Riksdagens revisorer för år 2000 och 2001 fått en ökning av den slutliga premien jämfört med den preliminära på 30 respektive 35 %.

Myndigheterna betalar in premier som en procent av deras bruttolönesumma. För de slutliga premierna år 2000 var den totala premien i genomsnitt 12,20 % av myndighetens bruttolönesumma. För de enskilda myndigheterna kan den totala premien bli upp till 40 % av myndighetens bruttolönesumma.

4.5.1 Osäkerhet i beräkningen

Vid beräkningen av den preliminära premien för en myndighet finns det några okända faktorer som kan innebära att den preliminära premien skiljer sig från den slutliga. Dessa faktorer är löneutvecklingen, personalrörligheten och utvecklingen av det förhöjda prisbasbeloppet.

I beräkningen av de preliminära premierna använder sig Statens pensionsverk av ett pensionsunderlag för den enskilde individen som baseras på lönen de fyra föregående åren samt den uppskattade lönen för det femte året. Verket hämtar in uppgifter om förväntad löneutveckling från Arbetsgivarverket och kan på så sätt uppskatta hur stor arbetstagarens löneökning, och därmed hur mycket större pensionsunderlaget, kommer att vara vid årets slut. När löneutvecklingen blir större eller mindre än uppskattningen påverkar detta den slutliga premien.

Personalrörligheten är en okänd faktor i beräkningen av de preliminära premierna som, enligt SPV, främst kan påverka skillnaden mellan preliminär och slutlig sparpremie för mindre myndigheter. För myndigheter i allmänhet är löneutvecklingen en mer osäker faktor. En prognos av myndigheternas personalrörlighet ingår i beräkningen av den preliminära premien.

Sparpremien påverkas dessutom av höjningar av de två olika prisbasbeloppen: det vanliga, lägre, prisbasbeloppet och det förhöjda prisbasbeloppet. För år 2002 är prisbasbeloppet satt till 37 900 kr och det förhöjda prisbasbeloppet till 38 700 kr.

Det förhöjda prisbasbeloppet påverkar premiens storlek eftersom det bestämmer taket på 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Det lägre prisbasbeloppet ligger till grund för omräkningen av den pensionsgrundande lönen till fast penningvärde. En höjning av prisbasbeloppet innebär således en höjning av pensionsunderlaget och en dyrare premie. Nämnden för statens avtalsförsäkringar beslutade i maj 1999 om möjlighet att använda konsolideringskapitalet för att ge rabatt på sparpremien. Detta kan eliminera den instabilitet i sparpremien som orsakas av prisbasbeloppets inverkan.¹³

4.5.2 Beräkningsunderlaget

Beräkningen av premierna bygger på de uppgifter som hämtas in till Statens pensionsverks databas MAREG. Uppgifterna hämtas från databasen SLÖR som tidigare sköttes av Ekonomistyrningsverket. Administrationen av SLÖR sköts nu av företaget WM-data.

¹³ Arbetsgivarverket PM 1999-10-06

Myndigheterna ska årligen rapportera in uppgifter om personalen till SLÖR. Sena och bristfälliga rapporteringar från myndigheterna kan innebära att premieberäkningen vid SPV blir försenad. Detta inträffade vid beräkningen av de slutliga premierna för år 2000.

Verkets databas MAREG var vid försäkringsmodellens tillkomst 1998 inte anpassat för de försäkringsmässiga beräkningar som behövdes. I databasen saknades information om personalen på individnivå. Arbetet med att förbättra MAREG har pågått sedan försäkringsmodellens införande och är ännu inte slutfört.

4.6 Jämförelse med ITP-premien

Avtalet för de privatanställda tjänstemännen, ITP (Industrins och handelns tilläggs pension), har många likheter med det statliga avtalet PA-91, vilket konstaterades i stycke 3.5.1 ovan. Förhandlingarna om ett nytt avtal på ITP-området pågår fortfarande eftersom parterna inte kan enas om huruvida avtalet ska vara avgifts- eller förmånsbestämt.

Enligt föreningen Svenskt näringsliv som företräder arbetsgivarna i förhandlingarna, har problemen med ITP-premien framför allt varit kostnadso säkerheten och de höga kostnaderna för äldre arbetstagare. Arbetsgivarsidan vill också övergå till ett avgiftsbestämt system för att underlätta övergång mellan olika avtalsområden.

Premieberäkningen av de statliga premierna har sin förebild i beräkningen av ITP-premien. Beräkningen för de två olika premierna skiljer sig dock på vissa punkter. Kostnaden för ITP-premien är på grund av detta mer stabil för arbetsgivaren än vad kostnaden för sparpremien är för de statliga myndigheterna.

4.6.1 Premiemaximering

För att inte ITP-premien ska bli alltför hög tillämpar Alecta vid beräkningen en premiemaximering. Detta innebär att ITP-premien maximalt kan uppgå till 4,75 % för delar av pensionsunderlaget som ligger under 7,5 förhöjda basbelopp, samt maximalt 42,5 % för delar av pensionsunderlaget mellan 7,5 och 30 förhöjda prisbasbelopp. Alecta räknar med att omkring 5–7 % av alla premier blir så höga att de omfattas av premiemaximeringen.

En premiemaximering innebär att arbetsgivarna i vissa fall betalar in för låga premier. För att täcka det underskott som premiemaximeringen innebär tar Alecta ut en utjämningspremie av samtliga anslutna arbetsgivare. Denna utjämningspremie beräknas årligen beroende på hur premiemaximeringen beräknas bli. För år 2001 var utjämningspremien 0,25 % av pensionsunderlaget för samtliga arbetstagare. Under 1990-talet har utjämningspremien varierat mellan 0,08 % och 0,42 % av pensionsunderlaget.

Premiemaximeringen innebär att den premie som de privata arbetsgivarna anslutna till ITP-planen betalar blir mindre känslig för arbetstagarnas ålder och löneökningar. ITP-premien blir mer stabil, vilket framför allt gynnar mindre företag. Systemet innebär också att företag med relativt låga kostna-

der för ITP-premien subventionerar premien för företag med höga kostnader. Premiemaximeringen är dock, enligt Alecta, ett system som stöds av arbetsgivarna. Mindre företag gynnas av en så stabil premie som möjligt, och för större företag innebär utjämningspremien inte någon större kostnad.

4.6.2 Löpande premier

Sparpremien är försäkringstekniskt sett en engångspremie, vilket diskuteras i stycke 4.3 ovan. Detta innebär att sparpremien ska täcka hela kostnaden för den värdeökning av pensionsrätten som löneökningen innebär. Motsatsen till engångspremien är löpande premier som används vid finansieringen av den privata tjänstepensionen enligt ITP. För löpande premier ser man i stället till hur lång tid arbetstagaren har kvar innan pensioneringen. Vid en löneökning kan man således slå ut den ökade kostnaden, som det ökade värdet på pensionsrätten innebär, över en längre tid. Premien blir då stabilare och mindre känslig för reallöneökningar, även om totalt sett lika mycket betalas in i premier som vid en engångspremie.

Även med en löpande premie kan löneökningar nära pensionsåldern slå kraftigt på premiens storlek. Ju närmare pensionsåldern arbetstagaren kommer, desto mindre tid finns det under vilken kostnaden för en löneökning kan slås ut. I ITP-planen finns en spärr, en så kallad lönekapning, som innebär att kraftiga löneökningar under de fem sista åren före pensioneringen, inte fullt ut resulterar i ökat värde på pensionsrätten. Detta har delvis tillkommit för att förhindra missbruk av systemet då förmåns pensionen enligt ITP grundas endast på det sista årets lönenivå.

Orsaken till att man i den statliga försäkringsmodellen använder en engångspremie är enligt Nämnden för statens avtalsförsäkringar pensionsavtalets utformning. Pensionsavtalet ger en linjärt intjänad livränteförmån. En livränta är en periodisk utbetalning som fortgår så länge mottagaren är i livet. Att livräntan är linjärt intjänad innebär att om arbetstagaren går i pension före den avtalade pensionsåldern på 65 år reduceras livräntan i proportion till hur stor del av intjänandetiden som återstår till avtalad pensionsålder. Detta innebär i sin tur att livräntan vid varje inbetalning måste vara finansierad fullt ut och att finansieringen inte kan slås ut framåt i tiden. Således måste den statliga tjänstepensionen finansieras med en engångspremie.

Enligt avtalet om ITP kan en arbetstagare, om denne väljer att gå i pension före avtalad ålder, erhålla ett fribrev som motsvarar det kapital som finns avsatt för arbetstagaren vid pensioneringen. Detta gör det möjligt att finansiera ITP-pensionen med löpande premier där kostnaden kan slås ut även framåt i tiden.

I det nya statliga pensionsavtalet PA-03 har man infört möjligheten att ta ut pensionen som ett fribrev. Enligt Nämnden för statens avtalsförsäkringar kommer detta att möjliggöra en finansiering med löpande premier även på det statliga området.

4.6.3 Löpande beräkning

De statliga myndigheterna betalar in premier månadsvis enligt en preliminär beräkning som görs på grundval av information som, vid betalningstillfället, är mellan ett till två år gammal. Systemet med preliminär och slutlig premie regleras i 4 § *förordningen (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar*.

ITP-premierna beräknas däremot löpande. En ny beräkning görs inför varje månads inbetalning vilket innebär att en löneökning som rapporteras in till Alecta genast får genomslag i premiekostnaden. De statliga premierna beräknas endast två gånger för varje år (preliminärt och slutligt), vilket gör att förändringar i myndighetens personal- och lönestruktur under året slår igenom stort en gång, när de slutliga premierna beräknats efter årets slut, i stället för gradvis som i ITP-systemet.

Orsaken till systemet med preliminär och slutlig premie är framför allt att det statliga pensionsavtalet hanterar pensionsrätten på årsbasis. Innan året är slut kan man inte med säkerhet avgöra hur stor pensionsrätt som arbetstagarren tjänat in. Det finns också praktiska problem i och med att uppgifterna som ligger till grund för beräkningen rapporteras in till registren endast en gång per år.

En tänkbar lösning på problemet som diskuterats inom Regeringskansliet, är att den preliminära premien räknas om ett antal gånger under året. Myndigheternas premieinbetalning skulle då stegvis justeras och den slutliga regleringen av skuld respektive överskott skulle inte bli lika omfattande. Ett sådant system skulle dock kräva en tätare inrapportering av uppgifter om personalen från myndigheten. Det skulle också kräva en ökning av resurserna vid Statens pensionsverk.

Införandet av försäkringsmodellen har i vissa delar varit problematisk. Införandet försenades från 1998 till 2000 på grund av felaktiga premieberäkningar. Regeringen kunde också konstatera att premierna uppvisade en ”icke önskvärd kortsiktig känslighet” som gjorde det svårt för myndigheterna att förutse sina kostnader för året. En del av problemen med avtalspremierna kan hänföras till det statliga pensionsavtalet. Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) konstaterade efter att ha utrett premieberäkningen ytterligare 1999 att avtalet med sitt linjära intjänande av pensionsrätten inte lämpade sig för försäkringslösningar.

Den granskning som revisorerna har gjort visar att den försäkringsmodell som tillämpas för det statliga tjänstepensionssystemet medför betydande problem. Framför allt är risken stor att pensionssystemet leder till en diskriminering av äldre arbetskraft, i strid med de principer som bl.a. ligger bakom arbetslinjen som statsmakterna uttalat sig för. Riksdagens revisorer har tidigare konstaterat att det låga arbetskraftsdeltagandet av äldre är ett problem. I skrivelsen 1999/2000:RR13 angående arbetslinjens tillämpning för de äldre, menade revisorerna att utformningen och tillämpningen av statliga regelverk måste vara av sådan art att de främjar en positiv utveckling av äldre arbetstagens deltagande på arbetsmarknaden. Premieberäkningarnas utformning har också medfört stora planeringsproblem för många myndigheter, främst små myndigheter.

5.1 Inför ett nytt finansieringssystem för de statliga avtalsförsäkringarna

Revisorerna anser att regeringen skulle ha kunnat förutse många av dessa problem, särskilt risken för åldersdiskriminering, innan den nya försäkringsmodellen infördes. Den utredning och den beredning inom Regeringskansliet som låg till grund för införandet av den nya modellen var enligt revisorernas uppfattning alltför teknisk och ensidig. Revisorerna har tidigare riktat kritik mot regeringen för att man varit alltför passiv när det gäller den statliga arbetsgivarpolitiken.¹⁴ Revisorerna anser också att berörda myndigheter inom området, i första hand Nämnden för statens avtalsförsäkringar, men även Arbetsgivarverket och Statens pensionsverk, borde ha analyserat effekterna av försäkringsmodellen och informerat regeringen om bl.a. konsekvenserna för äldre arbetstagare. Mot denna bakgrund anser revisorerna att regeringen bör ta initiativ till utformningen av ett nytt finansieringssystem för de statliga avtalsförsäkringarna som inte får de allvarliga åldersdiskriminerande effekter som kännetecknar det nuvarande systemet.

Regeringen bör också ta upp diskussioner med parterna på den övriga arbetsmarknaden i syfte att söka få parterna att utforma pensionssystem som motverkar den åldersmässiga diskriminering som även finns inom andra

¹⁴ 1992/93:RR3, *Omstruktureringen i statsförvaltningen*; 1995/96:RR7, *Den statliga personalpolitiken*; 1998/99:RR10, *Myndigheternas lönekostnader*

avtalsområden. En del av ålderskänsligheten kommer sig av det förmånsbestämda pensionssystemet. Revisorerna vill för den sakens skull inte förorda avgiftsbestämda pensionssystem framför förmånsbestämda. Åldersdiskrimineringen bör motverkas, oavsett vilket avtal som ligger till grund för pensionen.

I avvaktan på att mer radikala lösningar kan uppnås rörande finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna föreslår Riksdagens revisorer vissa justeringar av det befintliga systemet.

5.2 Problemen är inte lösta enbart med det nya pensionsavtalet

Revisorerna kan konstatera att problemen med avtalspremierna förmodligen kommer att bli mindre i och med det nya avtalet, men de kommer inte att försvinna.

I och med det nya pensionsavtalet blir en del av pensionen avgiftsbestämd. En fast avgift innebär också en fast och förutsebar kostnad för myndigheterna. Samtidigt kommer en stor del av den statliga tjänstepensionen att vara förmånsbestämd. De kraftigaste variationerna i premiekostnaden uppstår när arbetstagarens pensionsunderlag ligger över 7,5 förhöjda prisbasbelopp. I det nya pensionsavtalet kommer de delar av pensionsunderlaget som ligger över detta tak fortfarande att vara förmånsbestämda och medföra en pension på 60 respektive 30 %. Om inga andra åtgärder vidtas finns det således risk att problemen med premiens känslighet kommer att bestå även med det nya avtalet.

Enligt Nämnden för statens avtalsförsäkringar kommer det nya avtalets möjlighet till fribrev medföra att förmånerna kan finansieras med löpande premier. Detta kan medföra en stabilare premie som är mindre känslig för löneökningar. Däremot kommer arbetstagarens ålder att fortfarande påverka premiens storlek kraftigt.

5.3 Små myndigheter drabbas hårdast

Det är framför allt mindre myndigheter som kan drabbas av höga och kraftigt varierande premier. Vid en mindre myndighet påverkar löneökningen för en enskild individ kostnaden i större utsträckning än vid en större myndighet. Detta innebär att den preliminära premien är mer instabil för en liten myndighet än för en stor. Vid en mindre myndighet kan en nyanställning av en person med hög lön eller lång tjänstetid resultera i kraftigt höjda kostnader för avtalsförsäkringarna. De förändringar i premieberäkningen som föreslås i detta kapitel syftar bl.a. till att underlätta den ekonomiska planeringen för mindre myndigheter.

Problemen med försäkringsmodellen kan till viss del sägas vara ett informations- och serviceproblem. Statens pensionsverk, som ansvarar för kontakterna med myndigheterna, tillhandahåller ingen kontinuerlig service till myndigheterna. Speciellt för mindre myndigheter med begränsade stabsresurser skulle stöd i form av beräkningar och prognoser över kostnader för avtalsförsäkringarna inför t.ex. löneförhandlingar vara till nytta.

Detta myndighetsstöd skulle kunna utformas som en databas i vilken personalansvarig vid myndigheten kan logga in för att själv göra beräkningar över hur löneökningar och nyanställningar kan påverka premiekostnaderna. Det kalkylark för premieberäkning som verket gjort tillgängligt via sin webbplats fyller till viss del detta behov, men kan inte användas för att göra prognoser för hela myndigheten eftersom kalkylarket är baserat på individer.

Revisorerna föreslår att Statens pensionsverk utvecklar sitt stöd till myndigheterna.

5.4 Stabilisera den preliminära sparpremien

Kostnadsosäkerheten för myndigheterna beror på att den slutliga premien kan variera mot den preliminära premien som ligger till grund för myndigheternas månatliga inbetalning. Nämnden för statens avtalsförsäkringar har hittills använt premierabatten för att jämna ut premiens storlek över tiden. Detta har dock endast haft begränsad effekt på sparpremiens variation. För att minska kostnadsosäkerheten, framför allt för mindre myndigheter, kan ytterligare åtgärder vidtas för att stabilisera den preliminära premien.

Sparpremien beräknas först preliminärt. Denna beräkning ligger sedan till grund för myndigheternas månadsvisa inbetalning under hela året. När premierna sedan beräknas slutligt efter årets slut kan myndigheterna vara tvungna att göra ytterligare inbetalningar. Om den preliminära premien visade sig vara alltför låg kan denna kostnad bli omfattande och dessutom komma i ett läge när budgeten för året redan är in-tecknad.

Systemet med preliminär och slutlig premie är reglerat i förordning, vilket diskuterades i avsnitt 4.6.3 ovan. Revisorerna konstaterar att det skulle vara möjligt att under året justera den preliminära premien så att förändringar i myndigheternas kostnader skulle komma mer successivt, och inte som nu slå igenom stort en gång om året. Revisorerna föreslår att regeringen överväger att införa ett sådant system för inbetalningen av de statliga avtalspremierna.

5.5 Minska sparpremiens ålderskänslighet

I föregående kapitel jämfördes beräkningen av sparpremien med beräkningen av ITP-premien, som finansierar pensionsutbetalningarna för de privatanställda tjänstemännen. Vid kontakter med Svenskt näringsliv som företrädar arbetsgivarna i förhandlingarna om det nya pensionsavtalet för de privata tjänstemännen har det framkommit att samma problem finns med ITP-premien som med sparpremien.

Revisorerna har inte närmare undersökt hur stark påverkan sparpremien eller ITP-premien har haft på respektive arbetsgivares kostnader. Revisorerna kan dock konstatera att ITP-premien har vissa inbyggda funktioner som gör att premiens kostnad blir mindre känslig för ålder och löneökningar än vad

som gäller för sparpremien. Arbetsgivarverket har också konstaterat denna skillnad mellan sparpremien och ITP-premien.¹⁵

En sådan funktion är premiemaximeringen som diskuterades i avsnitt 4.6.1 ovan. Revisorerna konstaterar att det inte finns några hinder i vare sig det nya eller det gamla pensionsavtalet mot att införa en premiemaximering. Genom att sätta ett tak på premiernas storlek skulle ålderns inverkan minska och premiens stabilitet ökas. Premiemaximering innebär en viss omfördelning från stora till små myndigheter och från myndigheter med låga avtalskostnader till myndigheter med höga kostnader. Erfarenheterna från ITP-området visar att den utjämningspremie som skulle behöva tas ut inte blir så omfattande. Revisorerna menar också att den omfördelning som uppstår motiveras med den minskade kostnaden för äldre arbetstagare. Därför föreslår revisorerna att regeringen tar initiativ till att införa ett premiemaximeringssystem för de statliga avtalspremierna.

5.6 Uppskattningen om löneutvecklingen bör baseras på Konjunkturinstitutets prognoser

Vid beräkningen av den preliminära premien använder sig Statens pensionsverk av prognoser över löneutvecklingen vid de statliga myndigheterna. Dessa prognoser får Statens pensionsverk från Arbetsgivarverket.

Revisorerna anser att Statens pensionsverk vid beräkningen av de preliminära premierna i stället bör basera uppskattningarna av löneökningar vid de statliga myndigheterna på prognoser från Konjunkturinstitutet. Arbetsgivarverket är i sin roll som de statliga arbetsgivarnas företrädare alltför nära knuten till försäkringsmodellen och har också ett intresse av att hålla nere prognoserna över löneutvecklingen. Revisorerna anser att en mer oberoende och säker prognos över myndigheternas löneutveckling kan erhållas från Konjunkturinstitutet. Detta skulle öka säkerheten vid beräkningen av den preliminära premien och således förenkla den ekonomiska planeringen för de statliga myndigheterna.

5.7 Se över rollen för Nämnden för statens avtalsförsäkringar

Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) består endast av sina åtta ledamöter. För allt kanslistöd i form av beräkningar och beredning av ärenden är nämnden beroende av Statens pensionsverk. Under denna granskning har det framkommit att samarbetet mellan Nämnden för statens avtalsförsäkringar och Statens pensionsverk inte alltid fungerat tillfredställande. Detta ledde bl.a. till problem vid försäkringsmodellens införande 1998, vilket diskuterades i avsnitt 3.3 ovan.

I utredningen som föregick införandet av försäkringsmodellen (SOU 1995:9) skriver utredaren att det är viktigt att funktionen som försäkringsgivare urskiljs så tydligt som möjligt. Av denna orsak skapades Nämnden för

¹⁵ Arbetsgivarverket PM 1999-10-06

statens avtalsförsäkringar (NSA). Den relativt svaga ställning som nämnden får mot Statens pensionsverk gör att det i dag inte är helt tydligt vem som är försäkringsgivare.

Om nuvarande system med kanslistöd för nämnden ska behållas menar revisorerna att ytterligare resurser behöver skapas hos Statens pensionsverk. Revisorerna noterar att Statens pensionsverk fortfarande inte har någon chefsaktuarie för beräkningen av de statliga avtalspremierna. Ett sätt att stärka nämndens roll kan enligt revisorerna vara att flytta över kanslistödet från Statens pensionsverk för att skapa ett eget kansli för Nämnden för statens avtalsförsäkringar.

Revisorerna kan också konstatera att Nämnden för statens avtalsförsäkringar inte omfattas av årlig revision från Riksrevisionsverket. Revisorerna utgår ifrån att Nämnden för statens avtalsförsäkringar i framtiden kommer att bli föremål för årlig revision i likhet med andra statliga myndigheter.

Slutligen menar revisorerna att man bör överväga att bredda representationen i Nämnden för statens avtalsförsäkringar. I dagsläget representeras de myndigheter som belastas med premierna av Arbetsgivarverkets tre ledamöter. Enligt revisorerna bör de statliga myndigheterna vara direkt representerade i nämnden. Direkt medverkan av företrädare för de myndigheter som belastas med premierna anser revisorerna kan öka förtroendet för systemet och bidra till en bredare kompetens inom nämnden.

Referenser

Arbetsgivarverket förordning (SAVFS 1990:3) om utbetalning av personskadeersättning

Arbetsgivarverket PM, 1998-10-05, *Diskussionsunderlag angående pensionsbestämmelser –förändringsbehov*

Arbetsgivarverket PM, 1999-10-06, *De statliga arbetsgivarnas kostnader för avtalspremier*

Arbetsgivarverket cirkulär 2000:A5, *Pensionsavtal PA-91*

Arbetsgivarverket PM, maj 2001, *Premier för statens avtalsförsäkringar år 2000 och 2001*

Arbetsgivarverket 2002-02-01, *Pensionsavtal för arbetsgivare hos staten m.fl. (PA-03)*

Direktiv 1993:89, *Arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter*

Direktiv 2001:16, *Samlad utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reformen*

Finansutskottets betänkande 1997/98:FiU7, *Ändringar i lagen om offentlig upphandling*

Förordning (1980:759) om utbetalning av statliga tjänstepensions- och grupplivförmåner

Förordning (1997:131) med instruktion för Statens pensionsverk

Förordning (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkringar

Förordning (1999:1170) med instruktion för Nämnden för statens avtalsförsäkringar

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Nämnden för statens avtalsförsäkringar, *Statens avtalsförsäkringar verksamhetsåret 2000*

Nämnden för statens avtalsförsäkringar, 2001-11-23, *Försäkringstekniska riktlinjer för statens tjänstepensionsåtaganden*

Prop. 1996/97:1, Budgetproposition för 1997

Prop. 1999/2000:1, Budgetproposition för 2000

Prop. 2001/02:1, Budgetproposition för 2002

PTK (1994), *SAF-PTK, avtal om ITP och TGL*

Regeringsbeslut 2001-11-22 (Justitiedepartementet), *Uppdrag att avveckla affärsverksamheten m.m.*

Riksdagens revisorer, 1992/93:RR3, *Omstruktureringen i statsförvaltningen*

Riksdagens revisorer, 1995/96:RR7, *Den statliga personalpolitiken*

Riksdagens revisorer, 1998/99:RR10, *Myndigheternas lönekostnader*

Riksdagens revisorer, förstudie 1999/2000:1, *Premiepensionsmyndigheten*

Riksdagens revisorer, 1999/2000:RR13, *Arbetslinjens tillämpning för de äldre*

Riksdagens revisorer, förstudie 1999/2000:21, *Arbetsgivarverket och det delegerade arbetsgivaransvaret*

Riksdagens revisorer, informationsrapport 2000/01:1, *Försvars-maktens personalförsörjning*

RRV 1998:20 och 2000:10, *Formerna för lönebildning med mera inom Försvarmakten*

SACO-S, PM 2002-01-23, *Nytt statligt pensionsavtal klart*

SOU 1995:9, *Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar*

Statens pensionsverk 2002-01-09, Pressmedelande, *Det nya statliga pensionsavtalet*

Statskontoret 2001:19, *Målet är en effektiv och säker statlig pensionsadministration*

Bilaga 1 – Avtalspremierna

Premiens storlek
(slutlig år 2000)

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 1

Pensionsavtalet (PA-91)

Sparpremien som bekostar <ul style="list-style-type: none">• ålderspension fr.o.m. 65 år,• eventuell ålderspension före 65 år samt• eventuell kompletterande efterlevandepension.	12,20 % ^a
Rikspremien som bekostar <ul style="list-style-type: none">• sjukpension,• tillfällig sjukpension,• kompletterande delpension,• efterlevandepension samt• slutbetalning av sparpremien vid avgång med sjukpension.	1 % ^b
ÖB-premien som bekostar <ul style="list-style-type: none">• ålderspension enligt övergångsstämmelser.	1–3 % ^b

Avtalet om trygghetsfrågor (TA)

TA-premien som bekostar <ul style="list-style-type: none">• pensionsersättningar p.g.a. uppsägningar före år 1999,• särskild pensionsersättning p.g.a. uppsägningar före år 1999,• pensionstillägg fr.o.m. 65 år vid förloerade ATP-år samt• slutbetalning av sparpremie vid avgång före 65 år med pensionsersättning eller särskild pensionsersättning.	0,9 % ^b
---	--------------------

Premiens storlek
(slutlig år 2000)

Tjänstegrupplivsförsäkringen (TGL-S)

TGL-premien som bekostar <ul style="list-style-type: none">• grupplivsättning och• särskild premieskatt för grupplivsförsäkringen.	780 kr/pers
---	-------------

Personskadeförsäkringen (PSA)

PSA-premien som bekostar <ul style="list-style-type: none">• personskadeersättning.	0,13 % ^c
---	---------------------

Noter:

- a) Genomsnittlig procent av arbetstagarens pensionsunderlag.
- b) Procent av arbetstagarens pensionsunderlag.
- c) Procent av myndighetens lönesumma.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

Bilaga 2 – Beräkningsunderlag till exempel

I denna bilaga redovisas beräkningsunderlaget till de exempel som presenteras i avsnitt 4.4.

4.4.1: Ålderns och lönenivåns inverkan

Pensionsunderlaget för de tre arbetstagarna beskrivs i tabellen nedan.

Pensionsunderlaget för de två arbetstagarna i exemplet

	Årslön	
	arbetstagare A	arbetstagare B
1995	230 000	280 000
1996	239 200	291 200
1997	248 768	302 848
1998	258 719	314 962
1999	269 067	327 560
2000	279 830	340 663
Pensionsunderlag 2000	250 454	304 901
Pensionsunderlag 2001	260 637	317 297
Höjning i pensionsunderlag	10 183	12 396

I tabellen ovan beräknas pensionsunderlaget för år 2000 med årslönerna för år 1995–1999, medan pensionsunderlaget för 2001 beräknas med årslönerna för 1996–2000. Sparpremien beräknas med utgångspunkt från höjningen av pensionsunderlaget.

4.4.2: Ålderns och löneökningens inverkan

Lönen för arbetstagarna i exemplet

Lön	A		B		C	
	År	Månad	År	Månad	År	Månad
1995	307 730	25 644	307 730	25 644	307 730	25 644
1996	320 039	26 670	320 039	26 670	320 039	26 670
1997	332 840	27 737	332 840	27 737	332 840	27 737
1998	346 154	28 846	346 154	28 846	346 154	28 846
1999	360 000	30 000	360 000	30 000	360 000	30 000
2000	372 000	31 000	384 000	32 000	396 000	33 000

Observera att arbetstagarna har identisk lön mellan 1995 och 1999.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 2

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden	2
2.1	Principiella utgångspunkter	2
2.2	Se över försäkringsmodellen.....	4
2.3	Premiemaximering bör införas.....	8
2.4	Stabilisera premiekostnaden för de statliga myndigheterna	11
2.5	Förändra rollen för Nämnden för statens avtalsförsäkringar.....	13
2.6	Bättre stöd från Statens pensionsverk	15
3	Revisorernas förslag	17
<i>Bilaga 1</i>		
	Rapport 2001/02:11 Statens avtalsförsäkringar	19
	Förord	21
	Sammanfattning.....	23
1	Inledning.....	24
1.1	Inriktning och avgränsning	24
1.2	Problemet.....	25
1.3	Avtalen.....	26
2	Avtalet	27
2.1	Det svenska pensionssystemet	27
2.2	Det statliga pensionsavtalet, PA-91	28
2.3	Nytt statligt pensionsavtal, PA-03	29
3	Finansieringen	31
3.1	Reformeringen av systemet.....	31
3.2	Försäkringsmodellens konstruktion	32
3.3	Införandet av försäkringsmodellen försenades	36
3.4	Vad innebär det nya pensionsavtalet?	37
3.5	Jämförelse – privat och kommunal tjänstepension.....	37
3.6	Försäkringslösning inom respektive utanför staten.....	39
4	Premieberäkningen	40
4.1	Sparpremien.....	40
4.2	Lönens inverkan.....	42
4.3	Ålderns inverkan.....	44
4.4	Exempel på premiens ålders- och lönekänslighet	44
4.5	Beräkningen av den preliminära premien	47
4.6	Jämförelse med ITP-premien	49
5	Revisorernas överväganden	52
5.1	Inför ett nytt finansieringssystem för de statliga avtalsförsäkringarna.....	52
5.2	Problemen är inte lösta enbart med det nya pensionsavtalet.....	53
5.3	Små myndigheter drabbas hårdast	53
5.4	Stabilisera den preliminära sparpremien.....	54
5.5	Minska sparpremiens ålderskänslighet	54

5.6	Uppskattningen om löneutvecklingen bör baseras på Konjunkturinstitutets prognoser.....	55	Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
5.7	Se över rollen för Nämnden för statens avtalsförsäkringar	55	.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
	Referenser.....	57	
	Underbilaga 1 – Avtalspremierna	59	
	Underbilaga 2 – Beräkningsunderlag till exempel.....	61	