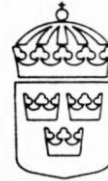


Förslag till riksdagen

1988/89:16

Riksdagens revisorers förslag angående statistiken över socialavgifterna



Förs.
1988/89:16

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av statistiken över socialavgifterna. Granskningen avser vad som i statsbudgeten benämns lagstadgade socialavgifter, dvs. alla skatter som beräknas med viss procent av utbetald lön och som erläggs av arbetsgivare och egna företagare.

Revisorerna har sökt klarlägga vilken ekonomisk information i form av statistik som finns om socialavgifterna samt i vad mån denna tillgodoser de övergripande informationsbehoven. Redovisningen av socialavgifterna i statsbudgeten har härvid blivit en huvudfråga.

Av granskningen framgår bl.a. att det inte finns någon samlad redovisning eller statistik ur vilken man kan utläsa ekonomiska fakta om alla socialavgifterna. Med nu tillämpat redovisningssystem är vidare uppgiften om avgiftsinkomsterna i statsbudgeten ofullständig. Omkring två tredjedelar av avgiftsinkomsterna, ca 96 miljarder kronor, föll sålunda budgetåret 1986/87 utanför statsbudgeten såsom den redovisades för riksdagen.

Revisorerna föreslår därför att åtgärder vidtas för att såväl redovisningen av socialavgifterna i statsbudgeten och därtill anslutande redovisning som den övergripande statistiken skall bli mera rättvisande. En översyn bör sålunda göras av redovisningen och statistiken på området.

1 Genomförd granskning

Granskningen¹ har inriktats på vilka bestämmelser som reglerar produktionen av information på det aktuella avgiftsområdet, definitionsfrågor, vilken redovisning och statistik som finns på området samt uppgifternas användbarhet och kvalitet. Hela granskningen är av översiktlig karaktär.

Som nämnts har vid granskningen konstaterats ofullständigheter i redovisningen av avgiftsinkomsterna till riksdagen. Vissa avgiftsslag redovisas sålunda inte i sammanställningen över statsbudgetens utfall. För vissa ändamålsbestämda avgifter saknas uppgifter om motsvarande utgifter, vilket medför att det är svårt eller omöjligt att avläsa om avgiftsinkomsterna används för avsedda ändamål och huruvida avgiftsnivån är rimlig. Vidare kan rent allmänt noteras att olika definitioner för socialavgifter används i olika sammanhang. Det saknas också en översiktlig, fullständig och lättillgänglig statistik som belyser socialavgiftsområdet.

Granskningen utmynnade i förslag till konkreta åtgärder syftande till

¹ Granskning har skett på förslag av revisorernas kansli.

förbättring av den ekonomiska informationen om socialavgifterna dels i riksredovisningen, dels i socialförsäkringsstatistiken.

I anslutning till granskningen har rapporten (1987/88:7) Statistiken över socialavgifterna upprättats. Sammanfattning av rapporten och av de över rapporten inhämtade yttrandena är såsom *bilaga* fogad till denna skrivelse.

De myndigheter och organisationer som hörts över rapporten är positiva till den kartläggning av redovisningen och statistiken som ingått i granskningen. De tillstyrker med få undantag de förslag till åtgärder för en förbättrad information om socialavgifterna som rapporten utmynnar i.

I dagarna har riksrevisionsverket utkommit med sin publikation Statsbudgetens utfall budgetåret 1987/88. Av denna framgår att verket i vissa delar tillgodosett de krav på förbättrad statistik som revisorerna ställt i rapporten. I dessa delar har vi ej haft anledning att föra frågorna vidare.

2 Revisorernas överväganden

Eftersom det är riksdagen som fattar de grundläggande besluten om socialavgifternas storlek och om hur de skall användas samt om de regler som styr fördelningen av de med avgifterna finansierade förmånerna, bör riksdagen kunna ställa krav på erforderlig information om avgifterna i form av redovisning och statistik, allt enligt god redovisningssed.

Revisorerna tar först upp frågor som rör statsbudgeten och därefter mer allmänna frågor om statistikbehovet och statistikens utformning.

2.1 Statsbudgeten

2.1.1 Allmänt

Statsbudgeten och riksredovisningen baseras i huvudsak på de olika myndigheternas bokslut som upprättas enligt reglerna i den för myndigheterna gällande bokföringsförordningen (1979:1212) jämte anvisningar. För upprättandet av statsbudgeten och för budgetredovisningen¹ följer man en utbildad praxis. Fasta regler för vad som skall ingå i redovisningen finns inte fastlagda i något regelverk. Såsom närmare redovisas i det följande föreligger vissa brister och oklarheter vid redovisningen av socialavgifterna.

Vad revisorerna i denna del anfört i sin rapport mot bakgrund av resultatet av granskningen instämmer remissinstanserna i allt väsentligt i, och de vitsordar att det allmänt behövs en bättre redovisning av socialavgifterna.

Allmänna pensionsfonden föreslår att ett uppdrag lämnas åt riksrevisionsverket och/eller riks-försäkringsverket att inkomma med förslag till en samlad redovisning av socialförsäkringsavgifterna. *Landsorganisationen* (LO) framhåller att det torde vara ett allmänt intresse att de avgifter som tillkommit genom ianspråktagande av löneutrymme ges en ordentlig redovisning.

¹ RRV:s publikation Statsbudgetens utfall

Inkomsterna av socialavgifterna har stor betydelse för finansieringen av den statliga verksamheten. För t.ex. budgetåret 1986/87 uppbars i form av lagstadgade socialavgifter 155 miljarder kronor, vilket belopp är ungefär lika stort som summan av inkomsterna av de statliga skatterna på inkomst, realisationsvinst och rörelse samt av mervärdesskatten samma budgetår. Av nämnda 155 miljarder kronor redovisas dock endast 59 miljarder kronor i det förslag till statsbudget som förelades riksdagen för nämnda budgetår (prop. 1985/86:100). Återstoden av avgiftsinkomsterna, 96 miljarder kronor, avseende en del av socialförsäkringarna låg utanför budgeten. Beloppen har dock återgetts i vissa redovisningar i budgetpropositionen och i riksrevisionsverkets (RRV) publikation Statsbudgetens utfall under rubrikerna Inkomster (brutto) och Nettoinkomst samt med viss specificering i en bilaga 2 (Övriga socialavgifter).

Socialavgifternas andel av statsbudgetens inkomster utgjorde nämnda budgetår 18 %. Skulle alla inkomster av socialavgifterna ha inräknats i statsbudgeten blev deras andel 37 %.

Socialavgifternas betydelse för finansieringen av den totala offentliga sektorn är också av intresse. Men även där är det förenat med svårigheter att finna entydiga uppgifter. Enligt den avgränsning av socialförsäkringsbegreppet som tillämpas av statistiska centralbyrån (SCB) i nationalräkenskaperna och av konjunkturinstitutet var andelen 20 % och enligt statsbudgetens mera vidsträckt definition av begreppet 24 %.

Nu tillämpad redovisning av socialavgiftsinkomsterna i statsbudgeten till riksdagen är således ofullständig och oenhetlig, vilket gör att den lätt kan feltolkas. Socialavgifternas betydelse för finansieringen av statens verksamhet kan därigenom lätt underskattas.

Den senaste budgetutredningen (SOU 1973:43) diskuterade frågan om statsbudgetens avgränsning och redovisningen av socialförsäkringssystemet. Följande kan citeras ur utredningens betänkande (s. 215):

Huvudprincipen vid avgränsningen av den statliga budgeten bör vara att samtliga statens insatser och verksamheter på olika områden redovisas i budgeten. Härigenom möjliggörs en samlad överblick och ett samlat ställningstagande till hela den statliga sektorn. Undantag från denna princip kommer dock alltid att finnas.

Det är väsentligt att information under alla omständigheter ges i budgetpropositionen om samtliga statens insatser och verksamheter, även om beslut om resurstilldelningen inte tas i budgeten.

Om socialförsäkringssystemet anförde utredningen bl.a. följande (s. 216).

Allmänt sett torde det vara av intresse att redovisningen av socialförsäkringsavgifterna sker samlat över den statliga budgeten. Avgifterna är av betydelse från inkomstfördelningssynpunkt och har även ett stabiliseringspolitiskt intresse. Att stora delar av systemet f.n. ligger utanför den statliga budgeten försvårar överblicken över det.

Vi föreslår att en redovisning av hela socialförsäkringssystemet i informativt syfte sker i en särskild bilaga till budgetpropositionen.

Det bör observeras att detta förslag självfallet inte innebär någon

förändring av AP-fondens och de övriga försäkringarnas förvaltning eller status. Det är alltså inte fråga om att t.ex. AP-fondens medelsplaceringar och pensionsutbetalningar skall påverkas eller föras upp på den statliga budgeten.

I proposition 1976/77:130 med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet delade föredragande departementschefen utredningens uppfattning att det är angeläget att i någon form redovisa socialförsäkringssystemets omfattning och innehåll. En översiktlig redovisning borde ske i anslutning till budgetförslaget. Riksdagen (FiU 1977/78:1, rskr. 1977/78:19) godkände de riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet som förordats i propositionen.

Av remissinstanserna har riksförsäkringsverket (RFV), allmänna pensionsfonden (AP-fonden), kammarkollegiet (KK) och RRV yttrat sig över rapporten i denna del.

RFV förordar att hela socialförsäkringssektorn redovisas men att detta görs separat i bilaga till statsbudgeten.

AP-fonden tillstyrker för sin del att de socialförsäkringsförmåner som finansieras med avgifter i förening med budgetanslag integreras med budgetredovisningen men konstaterar att det kommer att kvarstå ett behov av att utanför statsbudgeten lämna en redovisning av socialförsäkringssystemet i dess helhet. Fonden avstyrker ett alternativ som skulle innebära att ATP-systemet redovisningsmässigt integrerades med statsbudgeten.

KK avstyrker ett redovisningsalternativ som skulle innebära att fonder finansierade med socialavgifter förvaldade av kollegiet skulle redovisas i statsbudgeten. Kollegiet uppger sig ha inlett överläggningar med RRV om fondredovisningen med syfte att bl. a. reda ut hur riksdagen, regeringen och andra intressenter skall få bättre information om de av kollegiet förvaldade fonderna.

RRV berör i sitt yttrande definitionen för statlig verksamhet och framhåller att den avgränsning som SCB tillämpar för nationalräkenskaperna oftast används. Den vid revisorernas granskning använda avgränsningen med innebörden att med statlig verksamhet avses sådan om vars finansiering och inriktning riksdagen och regeringen fattar beslut är dock en av flera möjliga, anser RRV.

Revisorerna noterar att behovet av en bättre redovisning till riksdagen av socialförsäkringssektorn redan tidigare har konstaterats av riksdagen och regeringen på underlag från budgetutredningens arbete. Någon förbättring har dock inte kommit till stånd.

Remissinstanserna tillstyrker också genomgående att en bättre redovisning till riksdagen av sektorn i fråga skall komma till stånd. Redovisningen bör lämnas i en särskild bilaga till budgetpropositionen.

Det är sålunda angeläget att det sedan länge konstaterade behovet av en samlad redovisning av socialförsäkringssektorn till riksdagen nu tillgodoses. Det finns också behov av en översikt som möjliggör en samlad överblick och ett samlat ställningstagande till den statliga verksamhet som nu finansieras såväl över statsbudgeten som med socialavgifter redovisade utanför statsbudgeten. Detta skulle t.ex. kunna tillgodoses genom att de socialavgiftsinkoms-

ter som nu netto redovisas bruttoredo visas och genom att utbetalningarna till fonderna redovisas på statsbudgetens utgiftssida.

Förs. 1988/89:16

2.2 Den övriga redovisningen av socialavgifterna

2.2.1 Fullständighet och allsidighet i redovisningen

Vid granskningen har konstaterats att viss del av avgiftsinkomsterna (drygt 700 milj. kr. av arbetarskyddsavgifterna budgetåret 1986/87) ej redovisats i RRV:s publikation Statsbudgetens utfall 1986/87, bilaga 2. Ställningen för fonderna/kontona för företagshälsovården, AP-fonden och allmänna sjukförsäkringsfonden fanns ej heller redovisade.

I sina remissyttranden anför RRV och RRV att de beträffande redovisningen av arbetarskyddsavgifterna och medlen för företagshälsovården kommer att genomföra förbättringar i 1987/88 års bokslut resp. i nästkommande inkomstberäkning.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) framhåller vikten av att samtliga avgiftsinkomster redovisas på ett korrekt och fullständigt sätt i det beslutsunderlag som föreläggs riksdagen.

AP-fondens styrelser avvisar förslaget i rapporten att fondens ställning skall redovisas i bilaga till statsbudgeten och i budgetutfallet. Som motiv anför att ATP-systemets väsentliga transaktioner, med undantag för in- och utbetalning av ATP-avgifterna, sker utanför statsbudgeten.

Vad beträffar bristerna i redovisningen av inkomsterna av arbetarskyddsavgifterna och av kontot för sjukförsäkringsfonden, som påvisats vid granskningen, har dessa nu åtgärdats genom utförligare uppgifter i RRV:s redovisning av statsbudgetens utfall för budgetåret 1987/88, som nyligen publicerats. Revisorerna förutsätter att även ställningen för kontot för företagshälsovård kommer att redovisas i bilaga 2 till Statsbudgetens utfall. I fråga om redovisningen av AP-fondens behållning/skuld i nämnda bilaga finner revisorerna inte något skäl tala för att annan ordning tillämpas för AP-fonden än den som gäller för andra fonder under särskild förvaltning som nu redovisas i bilagan.

Förutom att det är angeläget med mera fullständig information om avgiftsinkomster och fond-/kontobehållningar för vissa socialavgifter, behövs i översiktlig form uppgifter om ränteinkomster och andra inkomster, utgifter, skulder m.m., för alla socialavgifter.

Det är t.ex. inte möjligt att ur riksrevisionsverkets redovisning av budgetutfallet avläsa hur avgiftsinkomsterna och andra inkomster förhåller sig till utgifterna för alla de ändamålsbestämda socialavgifterna. Sådan information är nödvändig för bedömning av de olika försäkringsformernas ekonomi och t.ex. för beslut om ändring av avgiftsuttagen.

Behovet av en mera utförlig redovisning i budgetutfallet gäller också de kostnader av socialavgiftskaraktär som debiteras de statliga myndigheterna under beteckningen lönekostnadspålägg (LKP). LKP ger t.ex. vid nuvarande avgiftsuttag (39%) ett årligt överskott till statsbudgeten av storleksordningen 800 milj. kr., vilket redovisas på statsbudgetens inkomstsida på kontot 5211 Statliga pensionsavgifter, netto. Ett LKP om 37% skulle ge ett

mera rättvisande uttryck för de kostnader avgiften är avsedd att täcka, vilket lätt skulle kunna beräknas vid en mera utförlig redovisning.

Införandet av en mera utförlig ekonomisk redovisning för de ändamålsbestämda socialavgifterna, vilket förordats i rapporten, är alla remissinstanser positiva till. Av vad som särskilt anförs i yttrandena kan nämnas följande.

RRV anser att det saknas enhetliga regler för redovisning av tillgångar och skulder och ränteberäkning för socialförsäkringsfonderna. RRV:s roll i denna fråga bör klaras ut, anser verket.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) framhåller att det föreligger misstämning mellan RRV:s redovisning av avgiftsinkomsterna för vuxenutbildningen och regeringens inkomstberäkningar i budgetpropositionerna, vilka senare styr dispositionen av medlen och anslagstilldelningen. Nämnden instämmer i att det behövs en samlad och kontinuerlig avstämning av inkomsterna från vuxenutbildningsavgifterna mot de utgifter de är avsedda att bestrida.

Som exempel på att det behövs en tydligare och mera fullständig redovisning anger *arbetarskyddsstyrelsen* (ASS) stora differenser mellan uppgifterna i statsbudgetens redovisning och myndighetens anslag avseende styrelsens inkomster från arbetarskyddsavgiften.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) anför att bl.a. följande förändringar på socialavgiftsområdet bör eftersträvas, nämligen

- rätt procenttal för LKP-uttaget,
- att SJ:s pensionskostnader – liksom vad gäller för andra affärsverk – hanteras vid sidan av LKP-systemet så att statistiken blir mindre missvisande.

LO framhåller att genom en förbättrad information om socialavgifternas användning framstår sambandet mellan avgifterna och de socialpolitiska åtgärder som de finansierar klarare.

SAF anser att det är av stor betydelse att det för de ändamålsbestämda avgifterna finns sammanställningar som visar avgiftsinkomsternas täckningsgrad för de avsedda ändamålen.

AP-fondens styrelser anför bl.a. att det för flertalet socialförsäkringar inte föreligger något samband mellan avgifter och totala utgifter, än mindre något försäkringsmässigt samband mellan avgiftsbetalning och förmåner. Avgifterna är därmed för flertalet av socialförsäkringarna en del av skattesystemet utan krav på fondbildning. Såsom tidigare nämnts föreslår fonden att uppdrag lämnas åt RRV och/eller RFV att se över redovisningen av socialavgifterna.

Revisorerna vill framhålla att det för bedömning av de olika socialförsäkringsformernas ekonomi är viktigt att redovisningen av dem är fullständig. Det innebär t.ex. att inte bara avgiftsinkomsterna utan även ränteinkomster och andra viktigare inkomster bör tas med i redovisningen liksom utgifter och konto-/fondbehållningar, så att en fullständig bild erhålls av försäkringarnas ekonomi. Vad CSN anför om problemen med redovisningen av inkomsterna från vuxenutbildningsavgiften i anslagssystemet för vuxenutbildningen samt vad SPV framfört angående behov av förändringar till uppnående av en mera rättvisande redovisning av kostnaderna på socialavgiftsområdet bestyrker behovet av bättre redovisning.

I budgetredovisningen för budgetåret 1986/87 lämnades inte som jämförelse några uppgifter om det ekonomiska utfallet för olika socialförsäkringsområden för närmast föregående redovisningsperiod. Att lämna sådana uppgifter får i redovisningssammanhang anses tillhöra god redovisningssed.

De remissinstanser som yttrat sig över förslaget i vår rapport om införande av redovisning av jämförelsetal har tillstyrkt förslaget eller lämnat detta utan erinran.

RRV betonar att verkets uppgift vid redovisningen av statsbudgetens utfall främst är att ställa utfallet mot den av riksdagen antagna statsbudgeten. De tidsserier som verket därutöver publicerar planerar verket att göra mera omfattande och utförliga, allteftersom det blir möjligt att direkt använda redovisningen för sådana ändamål. Löpande diskussioner pågår främst med riksförsäkringsverket i denna fråga, uppger verket.

RRV har i den nyligen utkomna redovisningen av statsbudgetens utfall för budgetåret 1987/88 angett jämförelsetal för överskott och ackumulerade saldon för sjukförsäkringsfonden, kontot för arbetsmarknadsavgiften, arbetsskadeförsäkringsfonden, lönegarantifonden och delpensionsfonden.

Med hänsyn till vad RRV anfört räknar revisorerna med att framdeles jämförelsetal kommer att ingå i RRV:s redovisning avseende även andra socialavgifter, främst för de konton arbetarskyddsavgifterna förs till samt för AP-fonden.

2.2.3 Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden

Den allmänna sjukförsäkringsfonden skulle enligt de från fondens inrättande gällande bestämmelserna utgöra en reserv för att utnyttjas vid tillfälliga påfrestningar på försäkringens finanser. I enlighet med riksdagens beslut (prop. 1981/82:144, SFU 15, rskr. 341) har sjukförsäkringsfonden sedan år 1982 inte tillförts överskott av avgifter och inte heller anlitats för täckande av de underskott som försäkringen haft under senare år. Fondens medel, 4 913 milj.kr., har varit placerade på ett räntelöst konto i riksgäldskontoret och är så fortfarande. Överskottet av avgiftsmedlen åren 1982–1984, 3 941 milj. kr., tillfördes statsbudgeten som allmän förstärkning. De underskott sjukförsäkringen haft under senare år har bestritts med allmänna budgetmedel, dvs. med medel utöver de 15 % som enligt principerna för försäkringens finansiering skall tillskjutas från statsbudgeten.

Några beslut att täcka de senare årens underskott genom utnyttjande av fonden eller återföring av de överskottsmedel som tidigare tillförts statsbudgeten har inte tagits.

RFV och LO har yttrat sig om redovisningen av sjukförsäkringsfonden. De instämmer i revisorernas förslag om en omprövning av redovisningen av fonden samt fondens roll och syfte. RFV anser att det är lämpligt att närmare beräkna de ackumulerade över- resp. underskott som uppkommit dels eftersom inkomstiteln sjukförsäkring under flera år visat underskott, dels med anledning av sjukpenningreformens ökade kostnader och intresset av att studera metoder för att täcka underskott. LO delar revisorernas uppfattning att sjukförsäkringsfonden antingen bör användas för reglering av

försäkringens intäkter och utgifter eller helt avskaffas. Med en förbättrad ekonomisk redovisning och statistik för sjukförsäkringen är det egalit vilken form man väljer.

Revisorerna finner för sin del det angeläget att redovisningen av den allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas, antingen genom att försäkringens över- resp. underskott i förhållande till statsbudgeten regleras eller genom att beslut fattas om att slutreglering skall ske och fonden avvecklas.

2.2.4 Enhetliga definitioner för avgift, socialavgift m.m.

Möjligheterna att få en klar bild av de ekonomiska förhållandena på socialförsäkringsområdet försvåras av att den nomenklatur som tillämpas är oenhetlig. I SCB:s system för upprättande av nationalräkenskaperna används t.ex. en annan mera snäv beteckning för socialavgifter än i statsbudgeten. I nationalräkenskaperna betecknades år 1987 följande av statsbudgetens lagstadgade socialavgifter som löneberoende indirekta skatter, nämligen arbetsmarknadsavgiften (till 50 %), barnomsorgsavgiften, vuxenutbildningsavgiften, arbetarskyddsavgiften, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt den allmänna löneavgiften. Den sistnämnda definitionen tillämpas också av konjunkturinstitutet i dess ekonomiska redovisningar och prognoser.

Vissa socialförsäkringsförmåner anges tillhöra allmän försäkring i och med att de regleras enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, vilket gäller sjukförsäkringen och folkpensioneringen i dess olika former. Riksförsäkringsverket definierar begreppet socialförsäkring som de förmåner som utbetalas av verket och de allmänna försäkringskassorna. Verket inkluderar i socialförsäkring därmed bl.a. allmänna barnbidrag, bidragsförskott m.m., medan andra inkomstslag som i statsbudgeten betecknas som lagstadgade socialavgifter inte räknas dit.

I remissyttrandena uttalar sig de statistikproducerande myndigheterna för mer enhetliga begrepp på socialförsäkringsområdet. *Konjunkturinstitutet*, *SCB* och *RRV* förordar att de definitioner som används i nationalräkenskaperna skall användas, eftersom de bygger på allmänt vedertaget språkbruk och internationella rekommendationer. *RFV* förordar att begreppet socialavgift skall användas om avgifter med ett uttalat socialt ändamål med en försäkringskonstruktion och med nära och långsiktig stabil knytning mellan avgift och förmån. I övrigt skall den lag som avser försäkringsformen i fråga vara styrande för benämningen. Socialförsäkringsbegreppet skall liksom hittills ha en vidare syftning.

Revisorerna anser att den bristande samstämmigheten vid avgränsningen av socialavgifts- och socialförsäkringsbegreppen m.m. motiverar en översyn.

2.3 Framställning och publicering av statistik över socialavgifterna

Av granskningen har framgått att den statistikinformation som för närvarande lämnas om socialförsäkringarna är mycket splittrad och svårtillgänglig vad gäller vissa avgiftsområden. Det finns inte någon sammanställning från vilken man kan utläsa ekonomiska fakta om alla socialavgifter. Årseriedata

saknas t.ex. för barnomsorgsavgifter, vuxenutbildningsavgifter, arbetsmarknadsavgifter, lönegarantiavgifter, sjömanspensionsavgifter, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt de statliga lönekostnads-påläggen. Det finns alltså behov av en statistisk publikation med översiktlig information om viktigare inkomster, utgifter, behållning m.m. för alla socialavgifter.

Remissorganen instämmer utan undantag i att den statistiska informationen om socialavgifterna behöver förbättras. Flera remissorgan framhåller särskilt behovet av årsseriedata.

Budgetårstal bör enligt *konjunkturinstitutet* publiceras med sådan uppdelning att de kan sammansättas för jämförelse med kalenderårsuppgifter. RFV vill framhålla att det skall vara data per budgetår som redovisas.

Ett par remissorgan framhåller att arbetsgivar- och egenavgifternas betydelse som arbetskraftskostnad, bl.a. i olika inkomstlägen, är en viktig fråga att belysa med offentlig statistik.

Småföretagens Riksorganisation vill särskilt framhålla som viktigt att statistiken är färsk.

Riksrevisionsverket anför att verket planerar att publicera mer omfattande och utförliga tidsserier samt att verket har löpande diskussioner med främst RFV i denna fråga.

SCB nämner att verket fortlöpande ser över sina publikationer i syfte att anpassa innehåll och tabeller till användarnas önskemål och att förslag från den nu genomförda granskningen kommer att avspeglas i SCB:s redovisning.

I flera remissyttranden, även RFV:s, tillstyrks att socialförsäkringsstatistiken byggs ut och förbättras genom komplettering av RFV:s publikation Socialförsäkringsstatistik-Fakta.

Revisorerna finner det angeläget att ekonomiska fakta om alla former av socialförsäkringar samlas i en årligen utkommande publikation. Det bör i första hand prövas om detta t.ex. kan uppnås genom en komplettering av RFV:s skrift Socialförsäkringsstatistik-Fakta.

3 Sammanfattning

Mot bakgrund av vad som kommit fram vid granskningen bör åtgärder vidtas för att redovisningen och statistiken över socialavgifterna skall bli mera rättvisande, överskådlig och lättillgänglig. Det gäller såväl redovisningen i och i anslutning till statsbudgeten som publiceringen av statistik på området. En översyn av redovisningen och statistiken på området bör göras.

Revisorerna anser för sin del att den föreslagna översynen beträffande redovisningen av socialavgifterna i budgetpropositionen och/eller i RRV:s publikation Statsbudgetens utfall bör resultera i

att hela socialförsäkringssektorn skall omfattas av redovisningen,

att för alla socialförsäkringsavgifter anges avgiftsinkomster och eventuell fondbehållning eller skuld,

att för de ändamålsbestämda socialavgifterna anges alla viktigare inkomster och utgifter liksom tillgångar och skulder,

att utfallet för tidigare redovisningsperioder, främst den närmast föregående, redovisas för samtliga socialavgifter.

att redovisningen för den allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas och att enhetliga, med allmänt språkbruk förenliga och i nationalräkenskaper-na tillämpade definitioner införs för begreppen avgift, socialavgift, socialförsäkring och allmän försäkring i statsbudgeten/riksredovisningen och vid de statliga myndigheterna.

Vidare förordar revisorerna beträffande den statistiska informationen om socialavgifterna att den förbättras, då främst genom

att statistiken kompletteras, bl.a. med årsseriedata för barnomsorgsavgiften, vuxenutbildningsavgiften, arbetsmarknadsavgiften, lönegarantiavgiften, sjömanspensionsavgiften, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt de statliga lönekostnadspålägggen,

att statistiken avseende samtliga socialförsäkringsavgifter samlas till en publikation, t.ex. genom komplettering av riks-försäkringsverkets årliga skrift Socialförsäkringsstatistik-Fakta.

4 Hemställan

Revisorerna hemställer

1.att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat beträffande den ekonomiska redovisningen av socialavgifterna och

2.att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat beträffande en förbättrad och samlad statistik över socialavgifterna.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Arne Gadd (s), Alf Wennerfors (m), Hans Lindblad (fp), Kjell Nilsson (s), Stig Gustafsson (s), Torsten Karlsson (s), Rune Jonsson (s), Per Stenmarck (m), Maja Bäckström (s), Margit Gennser (m), Lennart Brunander (c) och Ulla Johansson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och revisionsdirektören Karl-Olov Hedler (föredragande).

Stockholm den 8 december 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Arne Gadd

Karl-Olov Hedler

Särskilt yttrande

Förs. 1988/89:16

Undertecknad har som ledamot i budgetutredningen (SOU 1973:43) och statistikutredningen (SOU 1983:74) tagit ställning i de frågor som här aktualiserats och hänvisar till ställningstagandena i dessa utredningar.

Arne Gadd

Sammanfattning av rapport 1987/88:7 om statistiken över socialavgifterna och av de remissyttranden som avgetts över den

Förs. 1988/89:16
Bilaga

1 Rapporten

1.1 Granskningens syfte och inriktning

Syftet med granskningen har varit att kartlägga vilken information som finns om socialavgifterna dels i form av redovisningsdata, dels i form av statistik. Avsikten har främst varit att klarlägga hur de övergripande informationsbehoven tillgodoses. Därvid har också översiktligt granskats hur systemen för redovisning och statistikframställning fungerar samt om och hur de kan förbättras.

Granskningen avser vad som i statsbudgeten benämns lagstadgade socialavgifter. Enligt riksrevisionsverkets inkomstliggare redovisas under denna inkomstgrupp alla skatter som beräknas som procent av utbetald lön och som erläggs av arbetsgivare och egna företagare. De avgifter som enligt denna definition omfattas av granskningen är folkpensionsavgiften, sjukförsäkringsavgiften, barnomsorgsavgiften, arbetsmarknadsavgiften, arbetsskadeavgiften, lönegarantiavgiften, arbetarskyddsavgiften, delpensionsavgiften, tilläggsavgiften samt sjömanspensionsavgiften och den allmänna löneavgiften. Socialavgifterna för anställda enligt statliga bestämmelser, de s.k. lönekostnadspålägg, omfattas också av granskningen.

1.2 Granskningens genomförande

Vid granskningen har befintlig redovisning och statistik över inkomsterna av socialavgifterna inventerats och analyserats. De myndigheter som producerar redovisning och statistik på området har intervjuats, och de bestämmelser som reglerar redovisningen och statistikproduktionen har kartlagts.

1.3 Gällande ordning för redovisning och statistik

1.3.1 Bestämmelser

Grundläggande bestämmelser om socialförsäkringsavgifterna finns i lag (1962:381) om allmän försäkring och i lag (1981:691) om socialavgifter. Där regleras avgiftsfinansieringen av den allmänna försäkringen och vissa andra ändamål genom arbetsgivaravgifter och egenavgifter. I sistnämnda lag finns bestämmelser om fördelningen av influtna avgifter.

Bestämmelser om uppbörd av socialavgifter finns för arbetsgivaravgifter i lag (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare. Riksförsäkringsverket har enligt förordning (1984:1127) bemyndigande att fördela arbetsgivaravgifter mellan olika avgiftsändamål. Uppbörderna av företagares egenavgifter regleras främst i uppbördslagen (1953:272) och i uppbördsförordningen (1967:626). Bestämmelserna om lönekostnadspålägg finns främst i förordning (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten, i kungörelsen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg

samt i riksrevisionsverkets cirkulär den 7 november 1986 om tillämpning av nämnda kungörelse. Allmänna pensionsfondens redovisning regleras främst i lag (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden.

Redovisning och viss statistik avseende socialavgifterna framställs primärt av skatteförvaltningen, innefattande riksskatteverket (RSV) och länsskattemyndigheterna (LSKM) samt av riksrevisionsverket (RRV), riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna). I övrigt framställs viss statistik på området av statistiska centralbyrån (SCB) och konjunkturinstitutet (KI).

Skatteförvaltningen administrerar efter omläggningen till samordnad uppbörd av preliminära skatter och arbetsgivaravgifter år 1985 kontrollen av deklARATIONERNA samt debitering och uppbörd av socialavgifterna.

Uppgifter om inbetalda skatter och socialavgifter sammanställs varje månad av riksskatteverket (RSV) på underlag av länsvis registrerade uppgifter dels för RRV, dels för RFV.

Den redovisning och statistik om socialavgifterna som ges i vissa statistiska sammanställningar om taxering och uppbörd i RSV:s verksamhetsberättelse, i RSV:s debiteringssammandrag för hela landet etc. får anses ingå i en allmän informationsskyldighet som följer med RSV:s myndighetsuppgifter på området.

Riksförsäkringsverket är enligt verkets instruktion central förvaltningsmyndighet för den allmänna försäkringen och vissa andra sociala trygghetsanordningar. Verket skall därvid bl.a. förvalta vissa socialförsäkringsfonder med hjälp av ett särskilt organ, fondfullmäktige, allt i enlighet med verkets instruktion och särskilt reglemente.

Enligt 2 kap. 6 § lagen om socialavgifter skall influtna arbetsgivaravgifter fördelas mellan olika avgiftsändamål. RFV skall som nämnts ovan enligt särskilt bemyndigande verkställa denna fördelning. Syftet med avgiftsinkomsterna är att de skall tjäna som bidrag, helt eller delvis, till vissa utgifter enligt vad som bl.a. anges i socialavgiftslagen. Influtna avgifter förs av RFV antingen till särskilda fonder eller till statsbudgeten, allt i enlighet med vad som anges i lagen om socialavgifter, se följande sammanställning, *tabell 1*.

Förs. 1988/89:16
Bilaga

Tabell 1 Lagstadgade socialavgifter år 1987

Förs. 1988/89:16

Bilaga

Avgiftsslag	Finansierings- grad	Destination
Sjukförsäkringsavgiften	bidrag (85 %)	allmänna sjukförsäkringsfonden, konto RGK
Folkpensionsavgiften	bidrag	till statsbudgeten
Tillägspensionsavgiften	täckning	allmänna pensionsfonden
Delpensionsavgiften	täckning	delpensionsfonden
Barnomsorgsavgiften	bidrag	till statsbudgeten
Arbetskadeavgiften	täckning (96 %)	arbetsskadefonden
Arbetsmarknadsavgiften	bidrag (4 %) bidrag (65 %)	till förvaltningskostn. arbetsmarknadsfonden, konto RGK
Arbeterskyddsavgiften	bidrag (8,7 %)	arbeterskyddsstyrelsen och yr- kesinsp. (statsbudgeten)
	bidrag (54,3 %)	företagshälsovård, konto RGK
Vuxenutbildnings- avgiften	bidrag (37 %)	arbetsmiljöfonden (1986:837)
Lönegarantiavgiften	täckning	studiestöd till statsbudgeten
Sjömanspensionsavgiften	bidrag	vuxenutbildningen
Allmän löneavgift	täckning	lönegarantifonden
	— — —	Handelsflottans pensionsfond till statsbudgeten

Anm: RGK = riksgäldskontoret

De avgiftsinkomster som skall överföras till särskilda fonder/konton är, såsom framgår av sammanställningen, sjukförsäkringsavgiften, tillägspensionsavgiften, delpensionsavgiften, arbetsskadeavgiften, arbetsmarknadsavgiften, arbetarskyddsavgiften, lönegarantiavgiften och sjömanspensionsavgiften. Fonderna för alla de nämnda avgifterna förvaltas eller administreras av RFV utom AP-fonden, arbetsmiljöfonden, lönegarantifonden och handelsflottans pensionsfond, vilka förvaltas av AP-fondens styrelse, arbetsmiljöfondens styrelse resp. kammarkollegiet. RFV förvaltar också en mindre, kvarvarande del av folkpensionsfonden. RFV:s förvaltning av arbetsskadefonden och delpensionsfonden styrs av reglemente (1961:265) angående förvaltning av RFV:s fonder.

Överskott på sjukförsäkringsfonden och medel för företagshälsovård står på räntelösa konton i riksgäldskontoret. Arbetsmarknadsfondens medel på kontot skall vara räntebärande. Kontot var år 1987 tomt.

Inkomsterna av folkpensionsavgiften, barnomsorgsavgiften och vuxenutbildningsavgiften förs direkt till statsbudgeten och redovisas utan direkt anknytning till de utgiftsändamål de ursprungligen var avsedda att täcka eller utgöra bidrag till. Inkomsterna av den allmänna löneavgiften förs också direkt till statsbudgeten.

Riksrevisionsverkets befattning med redovisning och statistik över socialavgifterna regleras främst i RRV:s instruktion. Enligt denna åligger det verket att handha den löpande riksredovisningen och för varje budgetår redovisa utfallet av statsbudgeten, att göra beräkningar över statsbudgetens inkomster och prognoser över utfallet av statsbudgeten samt att utarbeta statistik över statens finanser.

Nämnda redovisning, beräkningar och prognoser avseende statsverkets inkomster och utgifter för löpande och nästkommande budgetår skall årligen

avlämnas till regeringen för att tjäna som underlag för beräkningarna för budget- och kompletteringspropositionerna.

Förs. 1988/89:16
Bilaga

Systemet för statsbudgeten/riksredovisningen har till vissa delar tillkommit genom beslut av riksdagen på underlag av förslag från olika budgetutredningar. Därutöver gäller i stor utsträckning praxis samt principer som i sin helhet aldrig blivit fastlagda i lag eller förordning.

Bestämmelserna i RRV:s instruktion utgör underlag för följande rapporter/prognoser med uppgifter om socialavgifter.

- Budgetprognos (6 per år),
- Inkomstberäkning (hösten och våren),
- Realekonomisk fördelning (prel. och definitiv),
- Statsbudgetens utfall (per månad),
- Statsbudgetens utfall (budgetredovisningen),
- Utfallet av statsbudgeten (finansstatistik),
- Statens finanser (översikt per budgetår),
- RRV:s taxeringsstatistiska undersökning (egenavgifter)

I det följande används begreppet riksredovisning som ett sammanfattande begrepp för riksbokföringen. Statsbudgeten avser den plan för inkomster och utgifter som riksdagen fattar beslut om. Med budgetredovisningen avses den sammanställning av statens inkomster och utgifter (resultaträkning) som RRV publicerar i Statsbudgetens utfall.

Statistiska centralbyråns (SCB) ansvar för den statliga statistikproduktionen på socialförsäkringsområdet omfattar uppgifter om socialavgifterna och socialförsäkringssektorn i nationalräkenskaperna (SNR) samt viss avgifts- och skattestatistik. Denna statistik ingår till största delen i SCB:s delprogram "finansdepartementet" eller "arbetsmarknadsdepartementet". Den statistik som åsyftas är följande.

- Allmän månadsstatistik,
- UBD-statistik,
- Statistisk årsbok,
- Nationalräkenskaperna,
- Inkomst- och förmögenhetsfördelningen,
- Yrkesfiskarnas och jordbrukarnas inkomster och utgifter.

I nationalräkenskaperna tillämpas internationella definitioner,¹ vilket medför att socialavgifterna avgränsas på ett annat sätt än i riksredovisningen. En del av de statsinkomster som i riksredovisningen betecknas som lagstadgade socialavgifter redovisas sålunda i nationalräkenskaperna som indirekta skatter.

Konjunkturinstitutets (KI) statistiska uppgifter på avgiftsområdet publiceras främst i skriften *Konjunkturläget*, som kommer ut i regel fyra gånger per år och i *Analysunderlag*, tre gånger per år.

AP-fondens redovisning och statistiska information styrs främst av lag med reglemente för allmänna pensionsfonden samt bokföringslagen. Enligt reglementet skall varje fondstyrelse före den 1 februari varje år lämna förvaltningsberättelse med resultaträkning samt balansräkning. Fondstyrel-

¹ FN:s A System of National Accounts

sernas räkenskapsår är kalenderår. En sammanställning av fondstyrelsernas verksamhetsberättelser skall överlämnas till regeringen före den 1 april året efter räkenskapsåret.

Allmänna pensionsfonden avger under löpande år statistiksammanställningar om rörelsen och kapitalplaceringar.

Förs. 1988/89:16

Bilaga

1.3.2 Definitioner

Begreppen socialavgift, socialförsäkring och socialförsäkringssektorn ges olika vidsträckt innebörd i olika sammanhang.

Statsbudgetens definition av socialavgifter skiljer sig sålunda från SCB:s och KI:s begrepp "socialförsäkringsavgift" som baseras på nationalräkenskapernas (SNR:s) definition. Enligt denna räknas endast försäkringar syftande till att ge skydd vid inkomstbortfall som socialförsäkring. Barnomsorgsavgift, vuxenutbildningsavgift, arbetarskyddsavgift, avgift till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen, allmänna löneavgiften samt del av arbetsmarknadsavgiften hänförs till löneberoende indirekta skatter.

RFV:s definition av socialförsäkring i verkets anslagsframställning och Socialförsäkringsstatistik-Fakta avviker från SNR:s, så till vida att även allmänt barnbidrag och bidragsförskott m.m. räknas in, medan barnomsorgsavgift, vuxenutbildningsavgift, lönegarantiavgift, sjöfolkpensionsavgift, allmänna löneavgiften samt avgifter till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen inte ingår.

Med allmän försäkring avses enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggspension. SCB och KI hänför till socialförsäkringssektorn endast sjukförsäkringen, tilläggspensionsförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. I SOS-publikationen Allmän försäkring m.m. redovisar RFV, utöver uppgifter om vad som enligt lagen räknas till allmän försäkring, statistik om delpension samt allmänt barnbidrag och bidragsförskott.

Den bristande samstämmigheten vid avgränsningen av socialavgifts- och socialförsäkringsbegreppen m.m. motiverar en översyn. Denna bör syfta till större enhetlighet, t.ex. samstämmighet mellan definitionerna i statsbudgeten och i nationalräkenskaperna, vilka senare bygger på allmänt språkbruk och internationella rekommendationer.

1.4 Kartläggning av redovisning och statistik

1.4.1 Socialavgifternas redovisning i statsbudgeten

Inkomsterna av lagstadgade socialavgifter uppgick enligt statsbudgetens bruttoredovisning för budgetåret 1986/87 till ca 155 miljarder kronor. Detta belopp motsvarar en fjärdedel av statsbudgetens bruttointkomster. Som följd av att inkomsterna av vissa socialavgifter nettoredovisas angavs inkomsterna av lagstadgade socialavgifter till ca 59 miljarder kronor i den budget (FiU 1985/86:41, rskr. 372) som riksdagen beslutade för samma period. Återstoden, ca 96 miljarder kronor, är summan av utgifterna på inkomstitlarna Sjukförsäkringsavgift och Övriga socialavgifter i den bruttoredovisning som ingår i statsbudgetens utfall. Den största i statsbudgeten redovisade inkomst-

posten var Sjukförsäkringsavgift, netto, ca 39 miljarder kronor. Av övriga socialavgifter, netto ca 56 miljarder kronor var bruttoinkomsten av ATP-avgiften, ca 43 miljarder kronor, den största posten.

I tabell 2 redovisas översiktligt vissa fakta avseende socialavgifterna kalenderåret 1987 och budgetåret 1986/87, såsom avgiftspåslagets storlek (%) på lönesumman, den i Statsbudgetens utfall redovisade bruttoinkomsten, medlens destination, i förekommande fall fondförvaltare samt befintlig fonds storlek.

Förs. 1988/89:16
Bilaga

Tabell 2 Redovisningen av lagstadgade socialavgifter

	Avgift % 1987	Inkomst milj. kr. 1986/87	Destination	Fond milj. kr. 87-06-30
Folkpensionsavgift	9,45	40 192	statsbudgeten	(60) ¹
Sjukförsäkringsavgift	9,30	39 404	statsbudgeten	(4 913) ²
Barnomsorgsavgift	2,20	9 362	statsbudgeten	
Vuxenutbildningsavgift	0,27	1 086	statsbudgeten	
Allmän löneavgift	2,00	8 508	statsbudgeten	
Arbetsmarknadsavgift	2,006	7 195	arbetsmarknadsfonden (65 %)	(-1 786) ³
		592	konto RGK	
Arbetskadeavgift	0,60	2 181	statsbudgeten	
Lönegarantiavgift	0,20	818	arbetsskadefonden ⁴	212
Arbetskyddsavgift	0,35	530	lönegarantifonden	802
		717	arbetsmiljöfonden (37 %)	693
		126	företagshälsövärd (54,3 %) ⁵	188
			arbetskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen (8,7 %) ⁷	
Sjöfolkspensionsavgift	(1,20) ⁶	19	Handelsflottans pensionsfond	93
Delpensionsavgift	0,50	2 128	delpensionsfonden	3 289
ATP-avgift	10,20	42 914	allm. pensionsfonden	282 124
		41	statsbudgeten	
TOTALT	37,076	155 813		290 588

¹ Återstod av folkpensioneringsfonden för att gardera RFV:s sjukhus, ej med i budgetredovisningen.

² Avsättning till allmänna sjukförsäkringsfonden har upphört fr.o.m. budgetåret 1982/83, nu räntelöst konto i RGK.

³ Skuld till statsbudgeten. Arbetslöshetskassornas fonder ca 2 100 milj. kr. är ej statliga.

⁴ Enligt lag (1986:270) skulle en tjugofemtedel av avgiftsintäkterna ha förts till statsbudgeten budgetåret 1986/87 såsom ersättning för förvaltningskostnader.

⁵ Ej med i RRV:s redovisning. Behållningen på räntelöst konto i RGK.

⁶ Avgiften erläggs endast av arbetsgivare som sysselsätter sjömansskattepliktig personal.

⁷ Statsbudgeten

Av tabellen framgår bl.a. vilka avgiftsinkomster som helt eller till huvudsaklig del förs direkt in i statsbudgeten och vilka inkomster som förs till fonder/konton. Samtliga avgifter utom allmänna löneavgiften har ursprungligen tillkommit för att helt eller till viss angiven del täcka utgifterna för särskilt angivna ändamål.

För avgifter såsom folkpensionsavgiften, barnomsorgsavgiften och vuxenutbildningsavgiften, som ursprungligen tillkommit för finansiering av vissa ändamål, finns inga sammanställningar ur vilka man kan utläsa i vad mån avgiftsinkomsterna täcker de avsedda ändamålen. Medlen går direkt in i statsbudgeten, och närmast motsvarande utgifter redovisas på utgiftsanslag.

Redovisningen av socialavgifterna aktualiserar frågan om statsbudgetens avgränsning samt brutto- eller nettoredovisning av avgiftsinkomsterna. Budgetutredningen (SOU 1973:43) framhöll att det allmänt sett torde vara av

intresse att redovisningen av socialförsäkringsavgifterna sker samlat över den statliga budgeten, eftersom avgifterna är av betydelse från inkomstfördelningssynpunkt och även har ett stabiliseringspolitiskt intresse. Utredningen föreslog att hela socialförsäkringssystemet i informativt syfte skulle redovisas i en särskild bilaga till budgetpropositionen. Föredragande departementsrådet (prop. 1976/77: 130) delade utredningens uppfattning att det är angeläget med att i någon form redovisa socialförsäkringssystemets omfattning och innehåll. En översiktlig redovisning borde ske i anslutning till budgetförslaget.

I frågan om brutto- och nettoredovisning anförde budgetutredningen att de resurser som tillförs en verksamhet naturligen bör redovisas öppet, dvs. brutto. Avsteg bör dock kunna göras för vissa avgiftsfinansierade verksamheter, såsom uppdragsverksamhet och affärsdrivande verksamhet, från fall till fall.

De ovan redovisade förhållandena motiverar en översyn av redovisningen av socialavgifterna i statsbudgeten. Man bör därvid pröva hur socialförsäkringssektorn skall redovisas, integrerad i statsbudgetens nettoredovisning eller i bilaga, både till statsbudgetförslaget och i redovisningen av statsbudgetens utfall. Därmed löses också frågan om netto- eller bruttoredovisning.

1.4.2 Myndigheternas avgiftsredovisning och statistik

Den bästa översiktliga redovisningen av olika socialförsäkringsformers ekonomi ger *riksförsäkringsverket* i sin årliga publikation *Socialförsäkringsstatistik-Fakta*, ur vilken följande *tabell 3* hämtats.

Tabell 3 Socialförsäkringens ekonomi
Belopp i milj. kr. År 1986

	Sjuk- för- säk- ring	Folk- pension inkl. KBT	ATP	Del- pension	Arbets- skador	Barn- bidrag	Bi- drags- förskott	Övriga förmå- ner
<i>Intäkter</i>	49 277	52 255	74 880	2 186	2 457	8 284	2 468	4 411
Socialavgifter	37 668	38 006	40 193	2 036	2 073	—	—	1 890
Staten	11 604	9 727	—	—	150	8 284	1 707	2 457
Kommuner	—	4 522	—	—	—	—	—	—
Annan inbet.	5	—	1 903 ³	—	4	—	761	64
Räntor	—	—	32 784	150	230	—	—	—
<i>Kostnader</i>	49 548	52 255	48 793	764	3 062	8 284	2 468	4 411
Utbet. lörmån.	46 755	51 906	48 418	764	3 062	8 284	2 468	4 411
Förvaltning	2 793	349	375	—	—	—	—	—
<i>Överskott/</i>								
<i>Underskott</i>	- 271	—	+26 087	+1 422	- 605	—	—	—
<i>Fond 1986-12-31</i>	(4 913) ¹	²	292 698	2 284	1 273	—	—	—

¹ Behållning efter verksamhetsåret 1981. Några ytterligare fondavsättningar görs inte.

² Fonden avvecklade i juni 1983.

³ Vinstskattemedel.

Av denna tabell framgår t.ex. för kalenderåret 1986 att för sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen redovisas underskott beräknat som skillnad mellan summa intäkter och kostnader. Vid kalenderårets slut fanns dock fortfarande erforderliga medel för kostnadstäckning i fonderna.

Förs. 1988/89:16
Bilaga

För ATP har under året uppburna avgifter inte täckt kostnaderna för utbetalda förmåner och förvaltning. Försäkringens finansiering har dock klarats främst genom att en tredjedel av ränteavkastningen från de genom tidigare avgifts- och ränteinkomster uppbyggda AP-fonderna tagits i anspråk. Totalt har för AP-fonderna under år 1986 uppstått ett överskott om 26 miljarder kronor, som medfört att fondkapitalet stigit till ca 293 miljarder kronor vid utgången av år 1986. För delpensionen blev det samma år ett avgiftsoverskott motsvarande två gånger utbetalt belopp så att fondens storlek vid årets slut hade trefaldigats.

En mera detaljerad bild av graden av avgiftstäckning för vissa socialförsäkringsgrenar ger följande *tabell 4* ur RFV:s anslagsframställning 1988/89.

Tabell 4 Influtna socialavgifter i procent av kostnader (inkl. administration)

Försäkrings- gren	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ²	1986	1987 (prog)
Sjukförsäkring	95	103	93	89	87	77	83	80
Folkpension	71	73	68	74	77	74	81	82
ATP	115	108	100	90	91	81	84	81
Arbetsskadeförsäkring ¹	106	103	110	102	106	100	71	56
Delpension	90	89	99	118	149	193	266	240

¹ Omfattar inte statliga skador.

² I samband med omläggning av avgiftsuppbörden skedde en förskjutning av inbetalningen med en månad som innebar att influtna avgifter avser en period på ca 11 månader.

Källa: RFV:s anslagsframställning 1988/89, del I, s 30, tab. 2.4.

I tabellen redovisas den faktiska andelen av försäkringens kostnader (inkl. administration) som täcks av influtna socialavgifter för åren 1980–1987. Det är endast för arbetsskadeförsäkring och delpensionsförsäkring som full avgiftstäckning skall gälla. Det bör noteras att vid beräkningen av procenttalen har hänsyn inte tagits till fondernas roll, dvs. främst den kostnadstäckning som skall ske genom utnyttjande av ränteavkastning från fonderade medel (t.ex. ATP) och/eller genom ianspråktagande av fondkapital vid tillfälliga utgiftsökningar.

Såväl RFV:s anslagsframställning som Socialförsäkringsstatistik–Fakta innehåller tidsserier över socialförsäkringens inkomster och utgifter, totalt och per förmånsform, antalsuppgifter för försäkringsfall m.m.

Mera detaljerade uppgifter om de försäkringsformer som ingår i allmän försäkring samt om allmänna barnbidrag och bidragsförskott ger RFV i SOS-publikationen Allmän Försäkring m.m. Denna statistik kommer dock ut förhållandevis sent, ca två år efter redovisningsåret.

Under löpande år utger RFV ett flertal statistiska rapporter och statistikinformationer, sammanlagt ett tjugofemtal, med uppgifter från socialförsäkringsområdet.

Statistiska centralbyrån publicerar månatliga uppgifter från RRV om statsbudgetens inkomst av lagstadgade socialavgifter, totalt. Det sker i publikationen Allmän månadsstatistik (avdelning N), där månadsbeloppen, netto, införs 4–5 månader efter aktuell uppbördsmanad. Vidare anges där under rubriken Socialförsäkring (avdelning L) de allmänna försäkringskassornas utgifter för sjuk- och föräldraförsäkringen, arbetsskadeanmälningar m.m. månadsvis. Där anges också allmänna pensionsfondens in- och utbetalningar. Pensionsfondens ställning och placeringar månadsvis återges också under rubriken Penning- och kreditväsen (K).

SCB framställer numera även löpande en statistik över avgifts- och skatteuppbörden baserad på uppbördsdeklarationerna (UBD). I statistiken redovisas per månad och kvartal belopp för avgiftsunderlag, arbetsgivaravgifter och preliminär A-skatt m.m. dels för olika samhällssektorer, näringsgrenar och myndighetsgrupper, dels totalt.

I SCB:s statistiska meddelande Nationalräkenskaper publiceras uppgifter om socialavgifterna ca ett år efter det aktuella redovisningsåret. Där redovisas vissa årsuppgifter om socialavgifter under rubrikerna Staten och statliga institutioner, Socialförsäkringsinstitutioner, Den konsoliderade offentliga sektorn, Hushållssektorn inkl. dess ideella organisationer samt Transfereringar från offentlig sektor till hushållen och dess ideella organisationer.

Konjunkturinstitutet sammanställer viss statistik över socialavgifter som underlag för sina ekonomiska analyser och prognoser. I publikationen Konjunkturläget redovisas i ett avsnitt om den offentliga sektorn bl.a. inkomster och utgifter för socialförsäkringssektorn, kalenderårsvis. I en tabellbilaga redovisas också för flera år tillbaka under rubriken Offentliga inkomstöverföringar till hushåll bl.a. utbetalade socialförsäkringsförmåner från staten och från socialförsäkringssektorn. Mer detaljerade uppgifter ger KI i publikationen Analysunderlag (3 gånger per år).

Allmänna pensionsfonden (AP-fonden) avger årligen årsredogörelser dels för första–tredje fondstyrelsernas verksamhet, dels för fjärde fondstyrelsen. Vidare avges en översikt över alla delfondernas och löntagarfondstyrelsernas verksamhet. I redovisningarna ingår resultat- och balansräkningar och förvaltningsberättelser, information om kapitalplaceringar samt ekonomiska översikter. AP-fonden (första–tredje fondstyrelsen) publicerar vidare kvartalsvis statistiska uppgifter om varje fondstyrelses verksamhet.

Årsredogörelsen för första–tredje fondstyrelsen innehåller främst en översikt av ATP-systemet och information om placeringspolitiken. Vidare ingår förvaltningsberättelser för de tre fondstyrelserna med resultat- och balansräkningar samt en översikt för perioden 1960 och framåt med uppgifter ur balans- och resultaträkningarna totalt för de tre fonderna. Placeringarnas fördelning efter placeringsobjekt och låntagargrupper redovisas också liksom tillväxt i fondkapital och placeringskapacitet. Slutligen redovisas värdepappersinnehavet vid räkenskapsårets utgång.

Liknande uppgifter redovisas i den av fjärde fondstyrelsen avgivna årsredovisningen. I den för AP-fondens delfonder gemensamma översikten ges en sammanfattande redogörelse för AP-fondens förvaltning, uppgifter om AP-fondens utveckling, totala placeringar och värdepappersportföljer,

Förs. 1988/89:16
Bilaga

fondstyrelsernas – även löntagarfondstyrelsernas – förvaltningsberättelser i sammandrag med resultaträkningar, balansräkningar, placeringar m.m.

Förs. 1988/89:16
Bilaga

I RFV:s skrift Socialförsäkringsstatistik–Fakta redovisas för AP-fonden för den senaste 10-årsperioden inkomster av såväl avgifter som räntor årligen liksom utgifter för utbetalda ATP-pensioner och förvaltning, AP-fondens storlek m.m. Vidare redovisas antalet pensioner och utbetalade medel för ålderspensioner, förtidspensioner/sjukbidrag, änkepensioner och barnpensioner liksom medelårsbelopp för de nämnda pensionsformerna. I RFV:s Allmän Försäkring publiceras liknande statistik men ett år senare.

1.4.3 Redovisningen av lönekostnadspålägget

Lönekostnadspålägget (LKP), den avgift som statliga myndigheter och organ betalar i egenskap av arbetsgivare, utgår sedan några år tillbaka med i regel 39 % av avgiftsunderlaget (oreducerat). LKP skall tillsammans med de personalsjukpenningar staten erhåller från försäkringskassorna täcka de socialavgifter som staten enligt socialavgiftslagen såsom arbetsgivare skall erlägga exkl. arbetsskadeavgift och sjömanspensionsavgift. Med inkomster-na av LKP skall också bestridas statstjänstemännens s.k. kompletteringspen-sioner (tjänstepensioner), vissa yrkesskadeersättningar och ersättningar från statens grupplivförsäkring.

Redovisning av inkomsterna från LKP finns i budgetredovisningen under kontot 5200 Statliga pensionsavgifter, netto. Som nettoinkomst/-utgift till statsbudgeten redovisas skillnaden mellan bruttoinkomst av LKP och utgifterna.

Nuvarande avgiftsstorlek (39 %) ger ett betydande årligt överskott, de senaste åren årligen 800 milj. kr. Det innebär att LKP-uttaget är större än som erfordras för att täcka utgifterna. Överskottet tillförs statsbudgeten som allmän förstärkning. Beräknat på de två senaste budgetårens relationer mellan inkomster och utgifter skulle ett LKP-uttag på 37 procentenheter bättre än 39 ha motsvarat utgifterna.

I RRV:s finansstatistik, RFV:s redovisning och statistik och i SCB:s statistik finns det inga sammanställningar som belyser utfallet för LKP. Granskningen visar att det saknas en lättillgänglig information, t.ex. med tidsserier, om utfallet av systemet med lönekostnadspålägg.

1.4.4 Sammanfattning av avgiftsredovisningen

Sammanfattningsvis kan bilden av den övergripande informationen om avgifter/inkomster och den mer detaljerade informationen om inkomster och utgifter för de olika avgiftsslagen beskrivas på följande sätt.

Löpande månatlig information om avgiftsinkomsterna tas fram av RSV i form av månadsrapporter och månadsredovisningar, främst datalistor, som sänds till RRV och RFV m.fl. ca en månad efter uppbörden. Uppgifterna återges till viss del senare av SCB i publikationen Allmän månadsstatistik. RRV redovisar något senare uppgifter om avgiftsinkomsterna i sin månadsredovisning av statsbudgetens utfall, även den med mycket begränsad spridning. Uppgifter om avgiftsinkomster per halvår redovisas av RRV i rapporten Realekonomisk fördelning.

Årsuppgifter om inkomsterna av socialavgifterna publiceras av RRV per budgetår i Statsbudgetens utfall i oktober/november efter det statliga budgetårets utgång. Preliminära uppgifter för det senast förflutna året har dessförinnan redovisats i olika myndigheters anslagsframställningar, främst i RFV:s. Utfalls- och prognosdata publiceras i RRV:s budgetprognoser, KI:s konjunkturrapporter (Konjunkturläget och Analysunderlag) och i RRV:s Inkomstberäkning.

Uppgifter om inkomst av egenavgifter ges dels i RRV:s Realekonomisk fördelning, dels från taxeringen i RSV:s Debiteringssammandrag för hela landet i december (taxeringsåret) och dels i KI:s Analysunderlag.

Mera lättillgängliga uppgifter med kommentarer om inkomsterna av socialavgifterna och hur de används ger RRV i sin skrift *Statens finanser*, som utkommer i januari-februari året efter budgetårets utgång. Tre-fyra månader senare publicerar RRV något mer detaljerade redovisningsdata i sin finansstatistik med titeln *Utfallet av statsbudgeten*.

Övergripande socialförsäkringsinformation publiceras också i RFV:s skrift *Socialförsäkringsstatistik-Fakta* som utkommer i november efter det senaste kalenderår redovisningen avser. I denna publikation ges också översiktlig information med tidsserier och kommentarer beträffande sådana socialavgifter och förmånsformer som RFV räknar till socialförsäkringssektorn. Något år senare utkommer RFV:s publikation *Allmän Försäkring (SOS)* med mera detaljerade statistiska uppgifter om sjuk- och föräldraförsäkring, folkpensionering och tilläggspension jämte delpensionsförsäkring m.m.

Uppgifter om det statliga lönekostnadspålägget och de statliga tjänstepensionerna m.m. finns i RRV:s publikationer *Statsbudgetens utfall* och *Inkomstberäkning* samt i bilaga till SPV:s anslagsframställning.

1.5 Uppgifternas användbarhet

Till utrönande av informationsvärdet av data i redovisningar och statistiken över socialavgifterna prövas i rapporten i vad mån det är möjligt att ur tillgängliga data få svar på ett antal frågor. Resultatet blev i korthet följande.

Vad gäller redovisningen av statsbudgetens utfall i stort noteras ofullständigheter i fråga om redovisningen av avgiftsinkomsterna; särskilt avseende arbetarskyddsavgiften och behållningen på några fonder/konton, nämligen kontona för företagshälsovård, allmänna sjukförsäkringsfonden och allmänna pensionsfonden. Hur redovisningen skall utformas beror delvis på avgränsningen mellan statsbudgeten och socialförsäkringssektorn. Sådan redovisning eller statistik som ger svar på de ställda frågorna saknas i många fall.

Ser man till informationens tillgänglighet som en kvalitetsfaktor kan man om RFV:s statistik över socialförsäkringssektorn konstatera följande.

Redovisningen i *Socialförsäkringsstatistik-Fakta* är vad avser redigering- en överskådlig och bra men genom att den är begränsad till förmåner som utbetalas av RFV och de allmänna försäkringskassorna ofullständig. Således ingår med den tillämpade avgränsningen inte uppgifter om arbetslöshetsförsäkringen, lönegarantiförmåner och sjöfolkspensioneringen, vilka försäkringsformer enligt SCB:s nationalräkenskapernas definition av socialförsäkring skall räknas dit.

Publikationen Allmän Försäkring i SOS-serien saknar, förutom uppgifter om nämnda socialförsäkringsformer, även information om arbetsskadeförsäkringar. Denna publikation har under senare år kommit ut förhållandevis sent, volymen för år 1984 först i december 1986. Årsböckerna för år 1985 och senare år har ännu inte utkommit. Enligt uppgift från RFV kommer redovisningen för åren 1985 och 1986 att sammanföras till en volym som planeras bli utgiven under år 1988.

Vad som här nämnts om statistikens kvalitet är närmast några exempel på problemområden. En del av problemen arbetar man intensivt med för att lösa. Det är främst RRV och RSV som i arbetsgrupper tillsammans med SCB och KI m.fl. söker förbättra kvaliteten på grunddata i redovisningen av uppbörden av arbetsgivaravgifterna. Därvid gäller det att finna den mest lämpliga avvägningen mellan god precision i uppgifterna och hur snabbt uppgifterna skall tas fram.

1.6 Överväganden

Vid granskningen har framgått att inkomsterna av de lagstadgade socialavgifterna med endast ca en tredjedel redovisas som inkomst i den statsbudget som riksdagen tar ställning till. Behållningen på olika socialförsäkringsfonder redovisas inte heller samlat till riksdagen. Detta torde medföra att socialavgifternas betydelse för finansieringen av den statliga verksamheten av många underskattas. Med statlig verksamhet avses då verksamhet om vars finansiering och inriktning riksdagen och regeringen fattar beslut.

Det förhållandet att utgifterna för många avgiftsfinansierade socialförmåner inte redovisas mot inkomsterna m.m. medför, såsom nämnts i föregående avsnitt, att det för en bredare krets är svårt att bedöma om avgiftsinkomsterna använts på fastställt sätt och huruvida avgiftsnivåerna är rimliga.

Någon statistik som belyser arbetsgivaravgifternas betydelse som arbetskraftskostnad på olika lönenivåer finns inte. För flertalet avgifter finns inga direkta, fullständiga samband mellan inbetalda avgifter och utgående förmåner, varför någon redovisning om sådana samband inte är aktuell.

Av övriga faktorer som påverkar redovisningens och statistikens ändamålsenlighet kan nämnas dess kvalitet. Som kvalitetsfaktor räknas även redovisningens och statistikens tillgänglighet, tidsmässigt och i publikationer.

Av granskningen har framgått vissa brister i kvaliteten på vissa primärdata, nämligen i fråga om RSV:s månadsrapporter och månadsredovisning avseende arbetsgivaravgifterna. Svårigheterna att i tid få uppgifterna framtagna och publicerade gäller såväl den löpande inkomstredovisningen som viss socialförsäkringsstatistik, främst RFV:s SOS-publikation Allmän Försäkring. Närmast berörda myndigheter arbetar med att avhjälpa bristerna.

En mera allmän brist som klarlagts vid granskningen är att det för närvarande inte finns någon sammanställning från vilken man kan utläsa ekonomiska fakta om alla med socialavgifter finansierade förmåner. De publikationer som närmast, om än ofullständigt, fyller ett sådant ändamål är för närvarande RFV:s Socialförsäkringsstatistik-Fakta och RRV:s Statens Finansier.

Det synes önskvärt att faktauppgifter som ger en fullständig överblick över socialförsäkringens/socialavgiftsområdets alla element samlas i en årligen utkommande publikation. Detta kan t.ex. uppnås genom att RFV:s Socialförsäkringsstatistik-Fakta får ett vidgat innehåll och därmed eventuellt en annan benämning. Ett alternativ är att bygga ut avsnittet om lagstadgade socialavgifter i RRV:s publikation Statens Finanser.

Förs. 1988/89:16
Bilaga

1.7 Åtgärder

Mot bakgrund av vad som kommit fram vid granskningen bör åtgärder vidtas för att såväl redovisningen i statsbudgeten som statistiken över de lagstadgade socialavgifterna skall bli mera rättvisande. En allmän översyn av redovisningen och statistiken på området bör således göras med sikte på förbättringar vad gäller fullständighet, riktighet, jämförbarhet och ändamålsenlighet. Vidare bör i förekommande fall klart anges vilka statistiska publikationer som skall utgöra komplement till redovisningen av avgifterna.

Främst bör följande åtgärder vidtas beträffande

A. Riksredovisningen

1. Hela socialförsäkringssektorn redovisas för riksdagen, antingen integrerat i statsbudgeten eller separat i bilaga till statsbudgeten.

2. För *alla* socialavgifter beslutade av riksdagen redovisas i statsbudgeten inkomsterna och fondbehållningen, således även avgiftsinkomsterna till företagshälsovården och ställningen för fonderna/kontona för företagshälsovården, AP-fonden och den allmänna sjukförsäkringsfonden.

3. Alla viktigare inkomster och utgifter för de olika ändamålsbestämda socialavgifterna liksom ställningen rörande totala tillgångar/skulder redovisas i en översiktstabell i bilaga till statsbudgeten, t.ex. på samma sätt som finansieringen av vissa försäkringsformer redovisas i RFV:s Socialförsäkringsstatistik-Fakta.

4. Uppgifter om utfallet för tidigare redovisningsperioder, främst den närmast föregående, anges för de olika socialavgifterna, t.ex. i bilaga 2 till Statsbudgetens utfall eller motsvarande redovisning.

5. Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas varvid antingen försäkringens skulder till statsbudgeten regleras med fondmedlen eller beslut fattas om att slutreglering skall ske och fonden avvecklas.

6. Enhetliga definitioner införs för begreppen avgift, socialavgift, socialförsäkring och allmän försäkring i statsbudgeten, definitioner som bygger på allmänt vedertagna begrepp inom området och som bör vara bindande för statsmyndigheterna i övrigt.

B. Den statistiska informationen

1. Informationen om avgiftsområdena förbättras, bl.a. genom utbyggd statistik och årsseriedata för barnomsorgsavgiften, vuxenutbildningsavgiften, arbetsmarknadsavgiften, lönegarantiavgiften, sjömanspensionsavgiften

ten, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt de statliga lönekostnadspåläggna.

Förs. 1988/89:16

Bilaga

2. Den statistiska informationen avseende samtliga socialförsäkringsavgifter samlas till en publikation t.ex. genom komplettering av RFV:s publikation Socialförsäkringsstatistik-Fakta eller RRV-publikationen Statens Finanser.

2 Remissyttrandena

Granskningsrapporten Statistiken över socialavgifterna har sänts för yttrande till följande myndigheter och organ, nämligen allmänna pensionsfonden (AP-fonden), riksförsäkringsverket (RFV), riksskatteverket (RSV), konjunkturinstitutet (KI), centrala studiestödsnämnden (CSN), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetarskyddsstyrelsen (ASS), kammarkollegiet (KK), riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), statens löne- och pensionsverk (SPV), Småföretagens Riksorganisation (SHIO), Tjänstemännens Centralorganisation TCO, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige LO samt Svenska Arbetsgivareföreningen SAF.

Centralorganisationen SACO/SR har avstått från att yttra sig över rapporten.

2.1 Allmänna synpunkter

Remissorganen är positiva till den kartläggning av redovisningen och statistiken över socialavgifterna som ingått i granskningen samt tillstyrker flertalet av de förslag till åtgärder som rapporten utmynnar i.

Bland de synpunkter och kommentarer av mera allmän karaktär som lämnats kan särskilt följande nämnas.

AP-fonden (AP-fondernas styrelser) instämmer i revisorernas kritik av den nuvarande redovisningen av socialavgifterna samt föreslår att uppdrag lämnas åt RRV och/eller RFV att inkomma med förslag till en samlad redovisning av socialförsäkringssystemen.

RSV tillstyrker de i utredningen föreslagna åtgärderna till förbättring av redovisningen och statistiken över socialavgifterna och anser det angeläget att åtgärderna snarast genomförs.

KI instämmer i allt väsentligt i de synpunkter och förslag som rapporten innehåller och dess kriterier för bedömning av redovisningen och statistiken.

SHIO tillstyrker de åtgärder som föreslås i rapporten men framhåller att en förbättrad statistikframställning inte får leda till större uppgiftskrav på företagarna.

TCO har sedan flera år noterat de problem som påpekas i rapporten och stöder dess principiella målsättning att förbättra informationen om socialavgifterna.

LO välkomnar revisorernas förslag till åtgärder för förbättring av informationen om socialavgifterna, eftersom det torde vara av allmänt intresse att de avgifter som tillkommit genom ianspråktagande av löneutrymmet i förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden ges en ordentlig redovisning.

SAF anför att rapporten tar upp en angelägen uppgift, och att det kan

konstateras att diskussioner har förts sedan 70-talet om behovet av en genomtänkt och överskådlig ekonomisk information om socialförsäkrings-systemet. Föreningen finner utredningen väljord och pedagogisk och kan i allt väsentligt ställa sig bakom de bedömningar och förslag som redovisas.

I det följande redovisas i sammanfattning först varje förslag till åtgärd enligt rapporten, därefter remissyttrandena.

Förs. 1988/89:16

Bilaga

2.2 Synpunkter på socialavgifternas redovisning i riksredovisningen

2.2.1 Redovisningen av socialförsäkringssektorn

Hela socialförsäkringssektorn redovisas för riksdagen, antingen integrerat i statsbudgeten eller separat i bilaga till statsbudgeten.

De instanser som inte bara tillstyrkt utan särskilt uttalat sig i denna fråga framhåller följande.

RFV delar uppfattningen att hela socialförsäkringssektorn bör redovisas för riksdagen men förordar att detta görs separat i bilaga till statsbudgeten. Därmed betonas socialförsäkringssektorns karaktär av försäkring av långsiktig karaktär med nära knytning mellan avgifter och förmåner. Förändringen kräver främst vissa ändringar i bilagor till budgetpropositionen.

AP-fonden avstyrker det alternativ som skulle innebära att ATP-systemet redovisningsmässigt integreras med statsbudgeten. Som motiv anføres bl.a. att ATP-systemet konstitutionellt och reellt ligger utanför statsförvaltningen. Administrationen av pensionssystemet åvilar visserligen olika myndigheter, men detta sker på uppdrag av pensionssystemet och mot ersättning.

De socialförsäkringsförmåner som finansieras med avgifter i förening med budgetanslag bör enligt *AP-fonden* integreras med budgetredovisningen.

Ett behov kommer dock att kvarstå att utanför statsbudgeten lämna en redovisning av socialförsäkringssystemet i dess helhet. Som exempel åberopas en sammanställning av socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter i Reviderad nationalbudget, prop. 1987/88:150, bil. 1.1 s.65¹.

KK avstyrker ett redovisningsalternativ som skulle innebära att de fonder finansierade med socialavgifter som kollegiet förvaltar redovisas i statsbudgeten. Som motivering anføres bl. a. att en sådan ordning skulle innebära att fondernas fristående karaktär ginge förlorad och att missförstånd lätt kunde uppstå om hur deras medel finge användas. Kollegiet anför vidare att överläggningar om fondredovisningen inletts med *RRV*, varvid en av de centrala frågorna bör bli hur riksdagen, regeringen och andra intressenter skall få bättre information om fonderna i form av exempelvis bokslut och statistik.

RRV berör frågan om vad som skall menas med statlig verksamhet. Verket anser att den i rapporten tillämpade avgränsningen av statlig verksamhet till sådan om vars finansiering och inriktning riksdagen och regeringen fattar beslut är en av flera möjliga. Den gängse är oftast den som tillämpas i

¹ Anm.: Betydelsefulla, till socialförsäkring hänförliga poster ingår dock ej i denna redovisning, t.ex. folkpension, delpension, arbetsskadeförsäkring m.fl., jfr s. 12 i revisorernas rapport 1987/88:7.

nationalräkenskaperna, och RRV anser att avvikelser från denna senare klart skall framgå, då man redovisar med andra avgränsningar.

Förs. 1988/89:16
Bilaga

2.2.2 Alla socialavgifter skall redovisas

För alla socialavgifter beslutade av riksdagen skall inkomsterna och fondbeholdningen redovisas i statsbudgeten, även för företagshälsovården, AP-fonden och den allmänna sjukförsäkringsfonden.

RFV anför att för företagshälsovården har verkets redovisning varit otydlig under de två år detta avgiftsändamål förekommit. Förbättringar kommer att göras redan i 1987/88 års bokslut.

RRV avser att behandla frågan om en mera fullständig redovisning av arbetarskyddsavgifterna i verkets nästkommande inkomstberäkning.

SAF vill särskilt framhålla att det är ett minimikrav att samtliga avgiftsinkomster redovisas på ett korrekt och fullständigt sätt i det formella beslutsunderlag som föreläggs riksdagen.

AP-fonden avvisar förslaget att fondens ställning skall redovisas i bilaga till statsbudgeten och budgetutfallet. Som motiv anføres att ATP-systemets väsentliga transaktioner sker utanför budgeten. De enda transaktioner som utgör undantag är in- och utbetalning av ATP-avgifterna, vilket är naturligt eftersom dessa transaktioner på kort sikt påverkar statens lånebehov.

Det saldo om 40,8 milj. kr. för AP-fonden utgörande nettointkomst för statsbudgeten, vilket av RRV redovisas i bilaga 2 i budgetredovisningen (Statsbudgetens utfall 1986/87, s. 59), är den enda transaktion inom AP-systemet som direkt påverkar statsbudgeten. Något sådant saldo skall dock i princip inte förekomma.

Förändringar i fondens kontobeholdning skall inte påverka statsbudgeten. Fondens ränteintäkter redovisas inte över statsbudgeten, och fondens pensionsutbetalningar motsvaras inte av något anslag på socialhuvudtiteln. Fondstyrelserna får därför på principiella grunder avvisa förslaget att fondens beholdning skall redovisas i statsbudgeten.

2.2.3 Utförligare redovisning av socialavgifterna i bilaga till statsbudgeten

Alla viktigare inkomster och utgifter för de olika ändamålsbestämda socialavgifterna liksom ställningen rörande totala tillgångar/skulder redovisas i en översiktstabell i bilaga till statsbudgeten.

I denna fråga, i vilken flertalet remissorgan yttrat sig, kan särskilt följande synpunkter vara av intresse att notera.

AP-fonden anför bl.a. att det för flertalet socialförsäkringar inte föreligger något samband mellan avgifter och totala utgifter, ännu mindre något försäkringsmässigt samband mellan avgiftsbetalning och förmåner. Avgifterna är därmed för flertalet av socialförsäkringarna en del av skattesystemet. Krav på fondbildning av betydelse föreligger i regel heller inte. Som nämnts inledningsvis föreslår AP-fonden, som instämmer i kritiken av den nuvarande redovisningen av socialavgifterna, att uppdrag lämnas åt RRV och/eller RFV att se över redovisningen av socialavgifterna.

RFV har icke något att invända mot att inkomster och utgifter brutto liksom ställningen i fonder m.m. redovisas i t.ex. RRV:s publikation

Statsbudgetens utfall. Det är i princip RRV och departementen som får ändra sina redovisningsmodeller. RRV har redan i dag tillgång till uppgifterna genom att inkomster och utgifter bruttoredo visas på undertitlar till statsbudgetens inkomsttitlar. I riksförsäkringsverkets årsbokslut redovisas inkomster och utgifter brutto.

KI tillstyrker förslaget att den statistiska redovisningen bör ge en fullständig överblick över socialförsäkringens samtliga inkomster och utgifter, inte bara avgiftsinkomsterna.

CSN konstaterar misstämning mellan RRV:s redovisning av avgiftsinkomsterna för vuxenutbildningen och regeringens inkomstberäkningar i budgetpropositionerna, vilka senare styr dispositionen av medlen och anslagstilldelningen. Vidare har vuxenstudiebidrag för arbetslösa vissa år skattefinansierats. Nämnden instämmer i att det behövs en samlad och kontinuerlig avstämning av inkomsterna från vuxenutbildningsavgifterna mot de utgifter de är avsedda att bestrida.

AMS delar uppfattningen att en utförligare redovisning av arbetsmarknadsavgiften bör ges i budgetredovisningen i anslutning till statsbudgeten. Kostnader för kontantstöd bör kunna ställas mot alternativet aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

ASS, som också instämmer i att det behövs en tydligare och mera fullständig redovisning, anger som exempel redovisningen av styrelsens inkomst från arbetsmiljöfonden samt att inkomsten från arbetsgivaravgifter till styrelsen och yrkesinspektionen ej särredovisas i styrelsens anslag (regleringsbrevet).

RRV anför att enhetliga regler saknas för redovisning av tillgångar och skulder och ränteberäkning för socialförsäkringsfonderna. RRV:s roll i denna fråga bör klaras ut. Avsaknaden av preciserade krav på redovisningen gör det nödvändigt för RRV att samla in information för fondredovisningen i särskild ordning.

SPV biträder förslagen avseende riksredovisningen och anser att följande mål bör eftersträvas:

- rätt procenttal för LKP,
- personalsjukpenningen återförs till myndigheterna,
- SJ:s pensionskostnader bör liksom för andra affärsverk hanteras vid sidan av LKP-systemet, bl.a. för att statistiken inte skall bli missvisande,
- avgifterna för anställda med statlig pensionsrätt i icke statlig verksamhet bör ses över för full kostnadstäckning,
- omprövning av förhållandet att sjukförsäkringsavgifterna även skall bära kostnaderna för försäkringskassornas administration av barnbidrag, bidragsförskott m.m.

LO framhåller att genom en förbättrad information om avgifternas användning framstår också klarare sambandet mellan avgifterna och de socialpolitiska åtgärder de finansierar.

SAF anser att det är av stor betydelse att det för de ändamålsbestämda avgifterna finns sammanställningar som visar avgiftsinkomsternas täckningsgrad för de avsedda ändamålen och som därmed ger information om avgiftsuttagets relation till de faktiska kostnaderna.

2.2.4 Redovisning av jämförelsetal för föregående redovisningsperioder

Förs. 1988/89:16
Bilaga

Uppgifter om utfallet för tidigare redovisningsperioder, främst den närmast föregående, anges för de olika socialavgifterna, t.ex. i bilaga till Statsbudgetens utfall eller motsvarande redovisning.

De remissinstanser som yttrat sig i denna fråga har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran.

2.2.5 Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas

Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas, varvid antingen försäkringens skulder till statsbudgeten regleras med fondmedlen eller beslut fattas om att slutreglering skall ske och fonden avvecklas.

RFV delar uppfattningen att det är önskvärt att sjukförsäkringsfondens framtida roll och syfte klargörs. Efter statsmakternas beslut att ytterligare avsättningar till fonden inte skulle göras har RFV inte sett anledning att närmare beräkna de ackumulerade över-/underskott som uppkommit under perioden. Det synes lämpligt att göra en sådan beräkning dels eftersom inkomstiteln sjukförsäkring under flera år visat underskott, dels med anledning av sjukpenningreformens ökade kostnader och intresset att studera metoder för att täcka underskott.

LO delar revisorernas uppfattning att sjukförsäkringsfonden antingen bör användas som en fond för reglering av sjukförsäkringens intäkter och utgifter eller helt avskaffas. Om den ekonomiska redovisningen och statistiken för sjukförsäkring förbättras är det egalt vilken form man väljer.

2.2.6 Enhetliga definitioner för avgift, socialavgift m.m.

Enhetliga definitioner införs för begreppen avgift, socialavgift, socialförsäkring och allmän försäkring i statsbudgeten, definitioner som bygger på allmänt vedertagna begrepp inom området och som bör vara bindande för statsmyndigheterna i övrigt.

Såsom nämnts framhåller AP-fonden att avgifterna för flertalet av socialförsäkringarna är en del av skattesystemet.

RFV delar uppfattningen att vissa begrepp bör användas mera entydigt. Verket framhåller vidare att begreppet avgift troligen är det mest oklara av de som nämns. Den definition som anges i förslaget till ny regeringsform m.m. (prop. 1973:90) och som utvecklas i RR V:s föreskrifter 1975-11-20 bör enligt verkets mening vara vägledande, vilket medför att vissa "avgifter" i budgeten är att anse som skatter.

Begreppet socialavgift bör enligt RFV användas om avgifter som uppbärs enligt lagen om socialavgifter (obligatoriska på lön beräknade avgifter) med ett uttalat socialt ändamål, varvid en försäkringskonstruktion med nära och långsiktig stabil knytning mellan avgift och förmån bör gälla för samtliga avgifter.

Allmän försäkring bör tillämpas för försäkringsformer som bygger på lagen om allmän försäkring inkl. försäkringskassornas verksamhet.

Socialförsäkringsbegreppet är enligt RFV det något vidare begrepp som täcker vissa andra förmåner, såsom allmänna barnbidrag, bidragsförsäkring,

delpensionsförsäkring, arbets- och yrkesskadeförsäkring m.m., ett begrepp som RFV anser ändamålsenligt.

Förs. 1988/89:16
Bilaga

K/ vill understryka vikten av förslaget om enhetliga definitioner i statsbudgeten. Institutet förordar att definitionerna i nationalräkenskaperna skall tillämpas, definitioner som är allmänt vedertagna och bygger på internationella rekommendationer.

Institutet nämner också att viss anpassning till nationalräkenskapsnomenklaturen pågår inom ramen för RRV:s revidering av statens s.k. totala verksamhet.

SCB förordar att nationalräkenskapernas definitioner används, eftersom de bygger på allmänt språkbruk och internationella rekommendationer. SCB vill också fästa uppmärksamheten på den nordiska SIAK-standard för lagstadgade socialavgifter och vidare på det arbete att koordinera den nordiska statistiken över sociala avgifter som bedrivs av Nordiska socialstatistikkommittén. I kommitténs arbete ges möjligheter att följa harmoniseringsarbetet med statistiken inom EG genom Danmarks EG-medlemskap.

RRV framhåller, vad gäller införande av enhetliga definitioner och begrepp, att en översyn bör samordnas bl.a. med den revidering av nationalräkenskapssystemet som skall genomföras. Utkast beräknas föreligga under år 1989.

2.3 Förbättring av den statistiska informationen

Den statistiska informationen om avgiftsområdena förbättras dels genom utbyggd statistik och årsseriedata för barnomsorgsavgifter, vuxenutbildningsavgifter, arbetsmarknadsavgifter, lönegarantiavgifter, sjömanspensionsavgifter, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt de statliga lönekostnadspåläggen, dels genom att information avseende samtliga socialförsäkringsavgifter samlas till en publikation, t.ex. genom komplettering av riks-försäkringsverkets publikation Socialförsäkringsstatistik-Fakta eller riksrevisionsverkets skrift Statens Finanser.

Alla remissinstanser, utan undantag, instämmer i att den statistiska informationen om socialavgifterna behöver förbättras.

RFV nämner därvid särskilt behovet av årsseriedata om avgifterna men vill framhålla att det bör vara data per budgetår som redovisas. Verket delar också uppfattningen att statistisk information avseende socialförsäkringsavgifterna bör samlas till en publikation, t.ex. genom komplettering av verkets publikation Socialförsäkringsstatistik-Fakta.

K/ anför bl.a. att i den statistiska informationen måste budgetårsredovisningen delas på halvår så att den kan jämföras med annan ekonomisk statistik där kalenderår (halvår, kvartal) är gängse redovisningsperiod. Tidsserier av en viss längd bör publiceras så att användaren lätt kan se om preliminära utfall har ersatts av mer definitiva siffror. Det skulle underlätta institutets arbete om uppgifter som nu hämtas från olika källor till institutets tre beräkningsomgångar kunde sammanställas enligt önskade definitioner av en och samma instans, utan att bearbetningstiden därmed förlängs.

RRV vill betona att verkets uppgift vid redovisningen av statsbudgetens utfall för ett visst budgetår främst är att ställa utfallet mot den av riksdagen antagna statsbudgeten. De tidsserier som RRV därutöver publicerar plane-

rar verket att göra mer omfattande och utförliga vartefter redovisningen blir möjlig att direkt använda för sådana ändamål. Löpande diskussioner pågår främst med riks försäkringsverket i denna fråga.

Förs. 1988/89:16
Bilaga

SCB anför om statistiken att en fortlöpande översyn görs av verkets publikationer i syfte att anpassa innehåll och tabeller efter uppgiftslämnarnas önskemål. Förändringar enligt utredningens rekommendationer kommer också att avspelas i *SCB*s redovisning.

SPV biträder förslagen om förbättring av den statistiska informationen om socialförsäkringsavgifterna och anser att riks försäkringsverket lämpligen bör kunna svara för denna.

SHIO vill beträffande avgiftsstatistikens innehåll och användbarhet framhålla följande. Statistiska uppgifter är ett viktigt underlag för en saklig debatt, och det krävs också att statistiken är "färsk". Organisationen förutsätter att bristerna när det gäller att publicera statistiken i tid, speciellt *RFV*s SOS-publikation *Allmän Försäkring*, snarast avhjälpas. Organisationen framhåller vidare att arbetsgivar- och egenavgifternas betydelse som arbetskraftskostnad är en viktig fråga att belysa med offentlig statistik. Det är av yttersta vikt att statistiken i bl.a. detta hänseende förbättras och samlas i en publikation.

LO tillstyrker förslaget om förbättrad statistisk information om socialavgifterna, bl.a. i form av årsseriedata om avgifterna samlade i en enhetlig publikation, lämpligen genom en utvidgning av *RFV*s skrift *Socialförsäkringsstatistik-Fakta*.

SAF välkomnar förslaget om en samlad publikation med enhetliga definitioner och tidsserier, vilket skulle ge underlag för jämförelser av olika slag. Tanken om redovisning av arbetsgivaravgifternas ekonomiska betydelse i olika inkomstlägen är exempelvis också värd en vidareutveckling i statistiken.

Innehållsförteckning

Förs. 1988/89:16

Revisorernas förslag

1 Genomförd granskning	1
2 Revisorernas överbäganden	2
2.1 Statsbudgeten	2
2.1.1 Allmänt	2
2.1.2 Socialavgifterna och statsbudgeten	3
2.2 Den övriga redovisningen av socialavgifterna	5
2.2.1 Fullständighet och allsidighet i redovisningen	5
2.2.2 Redovisning av jämförelsetal	7
2.2.3 Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden ...	7
2.2.4 Enhetliga definitioner för avgift, socialavgift m.m. ...	8
2.3 Framställning och publicering av statistik över socialavgifterna	8
3 Sammanfattning	9
4 Hemställan	10
Särskilt yttrande	11

Bilaga

1 Rapporten	12
1.1 Granskningens syfte och inriktning	12
1.2 Granskningens genomförande	12
1.3 Gällande ordning för redovisning och statistik	12
1.3.1 Bestämmelser	12
1.3.2 Definitioner	16
1.4 Kartläggning av redovisning och statistik	16
1.4.1 Socialavgifternas redovisning i statsbudgeten	16
1.4.2 Myndigheternas avgiftsredovisning och statistik	18
1.4.3 Redovisningen av lönekostnadspålägget	21
1.4.4 Sammanfattning av avgiftsredovisningen	21
1.5 Uppgifternas användbarhet	22
1.6 Överbäganden	23
1.7 Åtgärder	24
2 Remissyttrandena	25
2.1 Allmänna synpunkter	25
2.2 Synpunkter på socialavgifternas redovisning i riksredovisningen	26
2.2.1 Redovisningen av socialförsäkringssektorn	26
2.2.2 Alla socialavgifter skall redovisas	27
2.2.3 Utförligare redovisning av socialavgifterna i bilaga till statsbudgeten	27
2.2.4 Redovisning av jämförelsetal för föregående redovisningsperioder	29
2.2.5 Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas	29
2.2.6 Enhetliga definitioner för avgift, socialavgift m.m. ...	29
2.3 Förbättring av den statistiska informationen	30