

Redovisnings- och finansieringsmodell för statens avtalspensioner

MISSIV
DATUM
2003-03-06
ESV DNR
79-201/2003
HANDLÄGGARE
Nebil Aho
PRESTATION
70001



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag avseende budgetering och redovisning av statens avtalspensioner

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av Finansdepartementet att utreda hur anslag för statens avtalspensioner skall budgeteras och redovisas vid en övergång till en budget enligt bokföringsmässiga grunder. ESV har under arbetets gång fortlöpande samrått med Statens pensionsverk.

Uppdraget avrapporteras med bifogad rapport ”Redovisnings- och finansieringsmodell för statens avtalspensioner” (ESV 2003:7). Rapporten har utarbetats av Nebil Aho och Anne-Marie Ögren.

I detta ärende har direktör Bengt Andersson beslutat. Expert Nebil Aho har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även enhetscheferna Susanne Jansson och Kristina Lundqvist samt utredare Anne-Marie Ögren deltagit.

Bengt Andersson

Nebil Aho

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	1
1 Sammanfattning	2
2 Bakgrund	4
2.1 Uppdraget.....	4
2.2 Statens avtalspensioner - kort historik	4
2.3 Försäkringsmodell för statens avtalspensioner	5
2.4 Budget enligt bokföringsmässiga grunder	7
3 Nuvarande modell för redovisning och finansiering av statens avtalspensioner	7
4 Förslag till ny modell för redovisning och finansiering av statens avtalspensioner	8
4.1 Modellens huvudkomponenter.....	10
4.1.1 Särskilt konto i Riksgäldskontoret	10
4.1.2 Dispositions rätt för erhållna premier.....	10
4.1.3 Finansiering.....	11
5 Det nya pensionsavtalet - PA03	15
6 Hur bör anslag för statens kostnader avseende avtalspensioner beräknas och redovisas vid övergången till en budget enligt nya principer.....	15
6.1 Anslag för premier	16
6.2 Anslag för beräknad kapitalavkastning.....	16
6.3 Anslag för kostnader för äldre förmåner, inklusive särskild löneskatt	17
7 Effekter på anslag och utgiftstak.....	18
7.1 Övergångseffekter på grund av den nya modellen.....	18
7.2 Teknisk justering av utgiftstak	19
 Bilaga 1	
Redovisning av statens pensionsåtagande enligt nuvarande modell.....	21
 Bilaga 2	
Redovisning av statens pensionsåtagande enligt föreslagen modell.....	22

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har av finansdepartementet fått i uppdrag att utreda hur Staten pensionsverks (SPV) anslag för statens avtalspensioner ska budgeteras och redovisas vid en eventuell övergång till en budget enligt bokföringsmässiga grunder.

SPV tillämpar för närvarande en redovisnings- och finansieringsmodell som innebär att pensionsavsättningar och återbäringsfonden på balansräkningens skuldsida balanseras av en pensionsfordran på statsverket. Erhållna premier från myndigheterna redovisas mot en inkomstitel samtidigt som SPV tilldelas anslag för att finansiera pensionsutbetalningar och löneskatter.

Den nuvarande modellen medför att statens kostnader för avtalspensioner finansieras dels hos myndigheterna i form av premier för intjänande kostnader dels hos SPV för utbetalningar av förmåner. Den dubbla belastningen mot statsbudgetens utgiftssida och utgiftstak har sin utgångspunkt bl.a. i statsbudgetens bruttoprincip.

I en budget baserad på bokföringsmässiga grunder anser ESV att SPV:s anslag för avtalspensioner ska tilldelas och redovisas på kostnadsmässig grund, dvs. för beräknade kostnader i stället som idag för utbetalningar. I samband med det måste även den dubbla belastning som finns på statsbudgetens utgiftssida och utgiftstak tas bort. Bruttoprincipen kommer inte att ha samma innebörd som i dagens statsbudget. Bruttoprincipen tillämpas i stället genom att statsbudgeten utvidgas till att omfatta statens samtliga transaktioner. Statens samtliga intäkter och kostnader förutsätts bli redovisade i en totalbudget och/eller en resultatbudget.

ESV lämnar i denna rapport ett förslag till hur statens pensionskostnader bör redovisas och finansieras i samband med övergången till en kostnadsmässig budget. Den nya modellen berör enbart hanteringen hos SPV.

Myndigheternas finansiering och hantering av pensionskostnader påverkas inte av förslaget.

Modellen i korthet

Pensionsfordran på statsverket omvandlas till en behållning på ett särskilt konto i Riksgäldskontoret (RGK). Alla in- och utbetalningar hänförliga till pensionsredovisningen sker därefter mot detta konto.

De premier som myndigheterna betalar till SPV ska inte som idag redovisas mot inkomstitel utan ska disponeras av SPV för att finansiera framtida pensionsutbetalningar och löneskatter.

En viktig utgångspunkt i modellen är att alla kostnader avseende statens avtalspensioner ska finansieras. Pensionskostnader som inte ska finansieras med erhållna premier eller belasta återbäringsfonden ska finansieras genom anslag.

Anslag ska tilldelas för att dels finansiera kostnader avseende äldre förmåner som ligger utanför den försäkringsrörelse som Nämnden för statens avtalsförsäkringar, NSA ansvarar för, dels finansiera den kapitalavkastning som erfordras för att täcka den finansiella delen av pensionskostnaden i försäkringsrörelsen.

Anslag för äldre förmåner tilldelas SPV. Anslag för kapitalavkastningen tilldelas också SPV dock på ett eget anslag under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. Detta anslag kan förses med samma villkor som övriga anslag under utgiftsområde 26.

Modellen innebär också att eventuella framtida behov av konsolideringskapital inte ska kunna finansieras på det sätt som skedde när återbäringsfonden i dagens redovisnings- och finansieringsmodell tillskapades. Sådant konsolideringsbehov ska i stället finansieras genom att statsmakterna tillskjuter kapital i form av anslag för pensionsrörelsen.

Förslagets effekter på anslag och utgiftstak

Det är en eventuell övergång sker till en budget enligt bokföringsmässiga grunder ska anslaget fastställas utifrån SPV:s kostnader för pensionsrörelsen. Det innebär att anslaget inte ska belastas med eventuella effekter som är hänförliga till övergången.

När pensionsfordran på statsverket ska omvandlas till en likvidbehållning på ett särskilt konto är det inte lämpligt att belasta statsbudgeten med effekterna för övergången. ESV föreslår att pensionsfordran på statsverket vid övergången betalas från statsverkets checkräkning (SCR) till SPV:s särskilda konto i RGK.

Vid överföringstidpunkten kommer denna transaktion – med utgångspunkt av dagens statsbudget – att påverka posterna *Kassamässig korrigerings* och *Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, netto* på statsbudgeten med samma belopp. Överföringen får därmed inte någon påverkan på statsbudgetens saldo (lånebehov) eller utgiftstaket. Statsbudgetens saldo kommer att påverkas först när medlen tas i anspråk för pensionsutbetalningar.

En övergång till den föreslagna redovisnings- och finansieringsmodellen för statens avtalspensioner medför förändringar i framtida anslagsbehov. Dessa förändringar kräver i sin tur en teknisk justering av utgiftstaket det år

modellen införs. I princip föreslås detta ske vid tidpunkten för övergången till en budget enligt bokföringsmässiga grunder.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

ESV har av finansdepartementet fått i uppdrag att utreda hur SPV:s anslag för statens avtalspensioner ska budgeteras och redovisas vid en övergång till en budget enligt bokföringsmässiga grunder.¹

SPV:s anslag för statens avtalspensioner ingår som en komponent i redovisning och finansiering av statens pensionskostnader. Uppdraget kan därför inte ses enbart som en anslagsfråga utan förutsätts omfatta en översyn, helt eller delvis, av hur redovisning och finansiering av statens pensionskostnader bör hanteras vid övergången till en kostnadsmässig budget.

Under arbetets gång har löpande kontakter tagits med SPV. SPV har också beretts tillfälle att lämna synpunkter på denna rapport. Löpande avstämning har även skett med utvecklingsenheten på finansdepartementets budgetavdelning samt personalpolitiska enheten på finansdepartementet.

2.2 Statens avtalspensioner - kort historik

Kostnaden för de anställdas avtalspensioner har redovisats hos myndigheterna på olika sätt de senaste årtiondena.

Under tiden fram till 1993 fanns det ett s.k. lönekostnadspålägg (LKP). När myndigheterna bokförde personalens löner bokförde de samtidigt en LKP-kostnad på ca 38 procent. Myndigheter som tilldelades anslag för sin verksamhet finansierade lönekostnaden inklusive LKP med anslag. Avgift motsvarande LKP-kostnaden betalades inte ut utan myndigheterna redovisade (krediterade) en inkomst på en inkomstitel. Redovisning mot inkomstitel utan betalning kunde göras eftersom statens medel inklusive tilldelade anslag för myndigheterna var disponibla inom statsverkets checkräkning.

1993 infördes en ny redovisningsmodell samt systemet med räntekonton för myndigheterna. Hanteringen med LKP-systemet fortsatte dock med den

¹ Även begreppet kostnadsmässig budget används.

ändringen att myndigheterna istället för att kreditera en inkomsttitel betalade ut LKP-avgiften till Riksförsäkringsverket.

Den 1 juli 1995 infördes ytterligare en ny modell för myndigheternas hantering av LKP. Myndigheterna skulle från och med detta datum betala lagstadgade arbetsgivaravgifter, allmän löneavgift och särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster till skattemyndigheten, medan övriga avtalade förmåner såsom ålderspension, tjänstegruppliv etc. motsvarande den s.k. avtals-LKP (på ca 7,5 procent) betalades till Riksförsäkringsverket.

1998 infördes nuvarande försäkringsmodell för statens pensionsåtagande. Myndigheterna betalar myndighetsspecifika försäkringsmässigt beräknade premier för sina avtalspensioner till SPV.

2.3 Försäkringsmodell för statens avtalspensioner

Regeringen beslutade i mars 1997 att införa en försäkringsmodell för finansieringen av de anställdas tjänstepensioner och andra avtalsförmåner. Det innebär att avtals-lkp för avtalsförsäkringarna från och med januari 1998 ersattes av myndighetsspecifika och försäkringsmässigt beräknade premier.

Införandet av försäkringsmodellen var en konsekvens av rambudgetering och ett delegerat arbetsgivaransvar för statliga myndigheter. Varje myndighet skulle i fortsättningen belastas med de faktiska avtalskostnaderna för den egna personalen. I bakgrunden fanns också ambitionen att jämställa anställningsförhållandena inom staten med dem som råder på arbetsmarknaden i övrigt.

Införandet av försäkringsmodellen föregicks av utredningen om arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter med betänkandet (SOU 1995:9) Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar samt diverse uppdrag till SPV och Riksrevisionsverket. Med hänsyn till att betalningar till försäkringsgivare utanför staten skulle påverka statsskulden och statsbudgetens kassamässiga saldo negativt kunde utredningen i det då rådande statsfinansiella läget inte finna skäl att fondera pensionsmedel utanför staten.

Regeringen inrättade en särskild nämnd ”Nämnden för statens avtalsförsäkringar, NSA” för det övergripande ansvaret för försäkringsmodellen. NSA är från den 1 januari 2000 en självständig myndighet. NSA ansvarar för försäkringsmodellens tillämpning och beslutar om grundläggande frågor som försäkringstekniska grunder, disposition av överskott etc.

Försäkringsrörelsen som NSA ansvarar för mottar premieinbetalningar från de anslutna arbetsgivarna (myndigheterna) och betalar ut de förmåner som tryggats genom premierna. Utöver de förmåner som tryggats genom premierna betalar SPV även ut ersättningar avseende äldre förmåner vilka inte ingår i försäkringsrörelsen. Försäkringsrörelsens behållning tillgodoskrivs en marknadsmässig avkastning.

Myndigheterna redovisar inte några pensionsåtaganden i sina balansräkningar utan Statens totala pensionsåtagande, såväl pensionsåtagande hänförlig till försäkringsrörelsen som NSA ansvarar för som åtagande för äldre förmåner från tiden före försäkringsrörelsens införande redovisas i SPV:s årsredovisning. Vissa undantag finns dock bl.a. för affärsverken och vissa myndigheter som redovisar pensionsskulden i egen balansräkning.

Pensionsavsättningarna och den återbäringsfond som har skapats för att konsolidera pensionsskulden redovisas i SPV:s balansräkning med motposten Pensionsfordran på statsverket. SPV:s redovisning ligger till grund för konsolideringen av underlaget till årsredovisning för staten.

Återbäringsfonden

Återbäringsfonden avser medel som är avsatta i balansräkningen men som inte används till att täcka det beräknade pensionsåtagandet.

NSA ansökte 1999 hos regeringen om att få ett konsolideringskapital i försäkringsrörelsen på 130 procent (totalt kapital i förhållande till försäkringstekniska avsättningar). Detta krävdes för att försäkringsrörelsen skulle vara jämförbar med det som gällde för den privata sektorns avtalsförsäkringar. Enligt Finansinspektionens bedömning var NSA:s mål om 130 procent konsolideringsgrad väl avvägt vid en jämförelse med den faktiska konsolideringsgraden i de större livbolagen (vid den tidpunkten, maj 1999). Regeringen medgav i sitt beslut den 17 juni 1999 NSA att fordran på statsverket fick uppgå till 130 procent av de försäkringstekniska avsättningarna.

Det överstigande kapitalet på 30 procent bokfördes som återbäringsfond med balansposten pensionsfordran på statsverket som motpost. Ökningen av pensionsfordran på statsverket belastade inte statsbudgeten. Denna återbäringsfond användes sedan bl.a. för täckning av särskild premiebrist för 1998 och 1999 som uppstod på grund av att de preliminärt beräknade premierna som myndigheterna betalade kraftigt understeg de definitivt framräknade premierna.

Enligt försäkringsmodellen så förs resultatet i de olika rörelsedelarna, spar-, risk-, TA-, ÖB- och TGL mot återbäringsfonden.

2.4 Budget enligt bokföringsmässiga grunder

Statsbudgeten och därmed anslagsredovisningen baseras i nuläget på utgifts- och kassamässiga principer samtidigt som myndigheternas externa redovisning sedan början av 1990-talet är baserade på bokföringsmässiga principer.

Inom Regeringskansliet bedrivs ett utvecklingsarbete som syftar till att budgeten ska redovisas enligt bokföringsmässiga grunder. Vid en övergång till en budget enligt bokföringsmässiga grunder skulle statsbudgeten i huvudsak bygga på samma principer som den externa redovisningen. Det innebär att anslaget beräknas och redovisas (avräknas) på kostnadmässig grund.

Innebörden av denna förändring är att såväl budget som redovisning kommer att grunda sig på intäkter och kostnader i stället för inkomster och utgifter. Det innebär att inkomster och utgifter periodiseras till den tidsperiod och det räkenskapsår då prestationerna genomförs (intäkt) eller resurserna förbrukas (kostnad).

Regeringen har beslutat att myndigheter och de affärsverk som disponerar anslag på statsbudgeten under våren 2003 ska lämna ett kompletterande beräkningsunderlag för år 2004. Beräkningsunderlaget utgår från bokföringsmässiga grunder. Det betyder att beräkningsunderlaget baseras på det utfall som myndigheterna bedömer kommer att redovisas i resultaträkningen för år 2004.

3 Nuvarande modell för redovisning och finansiering av statens avtalspensioner

Den 1 januari 1998 ersattes principen med avtals-LKP av en försäkringsmodell (försäkringsrörelse) för statens pensionsåtaganden och övriga avtalade förmåner. Syftet med den nya försäkringsmodellen är att myndigheterna fullt ut skall belastas med sina egna pensionskostnader samt gruppliv- och personskadekostnader.

För de flesta statliga myndigheter innebär detta att myndigheten erlägger premier för sina egna pensionskostnader m.m. till SPV. Premierna som myndigheterna betalar beslutas av NSA och skall motsvara de försäkringsmässiga kostnaderna för de kollektivavtal som myndigheten sluter och som påverkar framtida pensionsutbetalningar, grupplivsättningar och personskadeersättningar. I premierna ingår också

en löneskatteavgift motsvarande kostnaden för särskild löneskatt på pensionskostnader och särskild premieskatt för grupplivförsäkring.

Myndigheterna redovisar inte pensionsåtagandena i sin balansräkning utan SPV redovisar hela statens pensionsåtagande i sin balansräkning. Det gäller såväl förmåner för vilka premier har betalats enligt försäkringsmodellen som äldre förmåner (se definition nedan). Affärsverk och vissa myndigheter har dock pensionsåtaganden i sina balansräkningar, men detta avser åtaganden som inte omfattas av försäkringsrörelsen och för vilka premier inte inbetalas till SPV.

De inbetalda premierna utgör en intäkt i försäkringsrörelsen och kassamässigt tillgodoförs de inkomstiteln ”Statliga pensionsavgifter”. Utbetalningarna av de avtalsförmåner för vilka premier har betalats för belastar anslaget ”Statliga tjänstepensioner m.m.”

Försäkringsmodellen inom staten består av följande delar:

- *Försäkringsrörelsen*, som omfattar förmåner till anställda 1998-01-01 eller senare för vilka premier betalas till SPV
- *Äldre förmåner*, som är grundade på en anställning som upphört före 1998-01-01 och som skall belasta SPV:s anslag Statliga tjänstepensioner m.m.
- *Myndigheternas avtalsförmåner*, vilka redovisas i myndigheternas balansräkningar
- *Övriga förmåner*, som belastar SPV:s anslag Statliga tjänstepensioner m.m. men som av olika skäl inte fullt ut hanteras försäkringsmässigt

I nuvarande modell tilldelas myndigheterna anslag för sina pensionskostnader och övriga avtalsförmåner inklusive särskild löneskatt på pensionskostnader och särskild premieskatt på grupplivförsäkringar och SPV tilldelas anslag för utbetalning av pensioner och övriga avtalade ersättningar inklusive särskild löneskatt och premieskatt.

4 Förslag till ny modell för redovisning och finansiering av statens avtalspensioner

I den nuvarande modellen för redovisning och finansiering av statens avtalspensioner finansieras statens pensionskostnader för egna anställda i två led. Först som premier hos berörda myndigheter och sedan som anslag för pensionsutbetalningar hos SPV. De premier som myndigheterna betalar till SPV varje år ska motsvara den pensionsrätt som myndigheternas anställda tjänat in just det året.

Det innebär att statens pensionskostnader belastar statsbudgetens utgiftssida och utgiftstaket både när myndigheterna betalar premier för de anställdas intjänande pensionskostnader och när SPV betalar ut pensioner för pensionärerna. Den dubbla belastningen i den nuvarande modellen har sin utgångspunkt i statsbudgetens bruttoprincip och i att statsbudgetens saldo skall påverkas utgiftsmässigt av statens tjänstepensioner och inte kostnadmässigt. Metoden innebär att SPV tilldelas anslag för att finansiera pensionsutbetalningar och löneskatter medan från myndigheterna erhållna premieintäkter betalas till statsverkets checkräkning och redovisas mot inkomsttitel. När frågan om en redovisnings- och finansieringsmodell i samband med införande av en försäkringsmodell för beräkning av statens pensionskostnader i staten utreddes hade modellen med utgiftstak för statens utgifter ännu inte införts. Modellen med utgiftstak för statens utgifter infördes år 1997, dvs. året innan den nya försäkringsmodellen för statens pensionskostnader infördes. Ett utgiftstak för statens utgifter föranledde dock inga ändringar i den tilltänkta redovisnings- och finansieringsmodellen för statens pensionskostnader.

I samband med en övergång till en budget som ska bygga på bokföringsmässiga principer finns inte längre något behov av att statsbudgetens saldo skall påverkas utgiftsmässigt. I stället är det rimligt att få bort den dubbla belastning som finns på statsbudgetens utgiftssida och utgiftstak och endast låta pensionskostnaderna påverka statsbudgeten. Den framtida statsbudgeten föreslås utgå från andra principer, presenteras i andra skärningar och ha en annan omfattning än dagens statsbudget. Bruttoprincipen kommer inte att ha samma innebörd som i dagens statsbudget. Bruttoprincipen avses i stället tillämpas genom att statsbudgeten utvidgas till att omfatta statens samtliga transaktioner. Hur statsbudgeten ska utformas diskuteras fortfarande. Statens samtliga intäkter och kostnader förutsätts bli redovisade i en totalbudget och/eller resultatbudget.

ESV lämnar i denna rapport ett förslag till hur statens pensionskostnader bör redovisas och finansieras i samband med övergången till en kostnadmässig budget. En utgångspunkt för modellen är att statens kostnader för avtalspensioner redovisas och finansieras där de uppkommer och när de kan beräknas på ett tillförlitligt sätt.

Den nya modellen berör enbart hanteringen hos SPV. Myndigheternas finansiering och hantering av pensionskostnader påverkas inte av den föreslagna modellen. Myndigheterna ska även fortsättningsvis tilldelas anslag för att kunna finansiera de premier som de ska betala till SPV.

4.1 Modellens huvudkomponenter

4.1.1 Särskilt konto i Riksgäldskontoret

I den nuvarande modellen har SPV inte rätt att placera pensionsmedel utan redovisningstekniskt har myndigheten en pensionsfordran mot statsverket som uppkommer genom inbetalningar till och utbetalningar från statsverkets checkräkning och som i huvudsak motsvaras av avsättningar för pensioner och återbäringsfonden på balansräkningens skuldsida. ESV föreslår inga ändringar i SPV:s rätt att inte få placera pensionsmedel utanför staten. ESV föreslår i stället att nuvarande fordran på statsverket omvandlas till en behållning (likvid) på ett särskilt, räntelöst men avkastningspliktigt, konto i RGK.

I samband med byte av modell bör RGK ges i uppdrag att lösa in denna fordran hos statsverket genom att betala ut motsvarande belopp från SCR till SPV:s särskilda konto. Denna överföring innebär att medel flyttas från SCR till RGK:s checkräkning. Alla in- och utbetalningar hänförliga till pensionsredovisningen sker därefter mot SPV:s särskilda konto i RGK.

Denna överföring är en förutsättning för införande av den föreslagna modellen. Överföringen kommer dels underlätta förståelsen av redovisnings- och finansieringsmodellen, dels få bort den möjlighet som idag används i olika sammanhang för att öka eller minska posten pensionsfordran mot statsverket med diverse skulduppräknings utan att statsbudgetens utgiftssida belastas med nämnda kostnader vare sig hos myndigheterna eller hos SPV. Denna möjlighet är inte önskvärd att ha kvar i framtiden eftersom kostnaderna, främst via premier från myndigheterna, ska belasta anslag det år de uppkommer.

4.1.2 Dispositions rätt för erhållna premier

De premier som myndigheterna betalar till SPV ska inte redovisas mot inkomsttitel såsom idag utan premierna föreslås disponeras av SPV för att finansiera framtida pensionsutbetalningar och löneskatter. Inbetalda premier placeras på det särskilda kontot i RGK.

En modell där SPV får disponera premieintäkterna är också mer lämplig och förenlig med hur redovisning sker hos NSA. Modellen hos NSA innebär att NSA mottar premieintäkter för att finansiera de pensionsförmåner som tryggats genom premierna. Analogt medges SPV rätt att få disponera premierna från myndigheterna för att finansiera de förmåner som dessa premier avser.

4.1.3 Finansiering

SPV ska ha ersättning för alla sina kostnader hänförliga till statens pensioner. I den föreslagna modellen finansieras SPV:s kostnader för avtalspensionerna på tre olika sätt;

- premier från myndigheterna
- anslag
 - för diverse kostnader
 - för kapitalavkastningen
- disposition mot återbäringsfonden.

Tabell 1: Finansieringsöversikt (mkr)

Kostnader:	Belopp
Årets pensionskostnad	14 057
<i>Summa kostnader</i>	<i>14 057</i>
Finansiering:	
Premieintäkter	7 675
Kapitalavkastning (anslag)	1 081
Intäkt av anslag	3 300
Återbäringsfonden	2 001
<i>Summa finansiering</i>	<i>14 057</i>

Tabellen visar SPV:s kostnader för avtalspensionerna och hur de bör finansieras. Beloppen i tabellen bygger på skattningar baserad på den information som framgår av SPV:s årsredovisning 2001.

Premier från myndigheterna

Kostnader hänförliga till försäkringsrörelsen inklusive SPV:s administrationskostnader bör täckas av de premier som myndigheterna betalar till SPV.

Myndigheternas premier betalas för närvarande preliminärt löpande under året och fastställs definitivt först under följande år. I samband med bokslut får myndigheterna färskare uppgifter eller en prognos om storleken på årets premier. Skillnaden mellan utbetalda premier och denna prognos periodiseras som en kostnad i myndigheternas räkenskaper medan anslaget avräknas först följande år när den slutliga premien faktureras. Vid en övergång till kostnadsässig budget kommer även anslaget att avräknas vid den tidpunkt då kostnaden kan fastställas och redovisas i räkenskaperna. Den slutliga premieavgiften bör kunna fastställas och redovisas/periodiseras mot den period premierna avser. En fullständig och korrekt redovisning av kostnader mot rätt period i räkenskaperna och mot anslag är viktigt för såväl myndigheterna som SPV.

I olika omgångar, senast i budgetpropositionen för år 2003, har regeringen uttalat att nuvarande modell som reglerar åtaganden för myndigheter anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna bör ses över i syfte att förbättra myndigheternas planeringsförutsättningar och att motverka de eventuella snedvridningar som nuvarande system kan medföra. Även riksdagens revisorer har i en rapport till riksdagen (rapport 2001/02:RR21) framfört vissa synpunkter och förslag om modellen.

ESV instämmer i en sådan översyn och anser det angeläget att SPV utreder förutsättningarna för att löpande hantera pensionspåverkande händelser för anställda, istället för årsvis som det sker idag. En sådan utredning bör även omfatta en översyn av fastställande och fakturering/debitering av myndigheternas premier. Detta är viktigt inte minst för att få en korrekt kostnadsredovisning och därmed rätt belastning mot anslag hos såväl myndigheterna som SPV.

Även fortsättningsvis kan det finnas eftersläpningar i modellen som gör att vissa oförutsedda kostnader som normalt ska finansieras med premier från myndigheter inte har kunnat faktureras. I sådana fall bör SPV bokföra en upplupen premieintäkt.

Anslag

SPV kommer att behöva anslag dels för att finansiera vissa kostnader för äldre förmåner dels som ersättning för den beräknade kapitalavkastningen.

Det sker förändringar i storleken på pensionsskulden som är hänförliga till tiden före försäkringsrörelsens införande, s.k. kostnader hänförliga till äldre förmåner. Dessa kostnader ligger utanför försäkringsrörelsen och ska därför inte finansieras genom höjda premier.

Den försäkringstekniska avsättning som redovisas avseende äldre förmåner reduceras med utbetalda ersättningar för äldre förmåner. Avsättningen är en nuvärdesberäkning gjord med en antagen grundränta medan utbetalningen görs med ett nominellt belopp. Det medför att avsättningen inte reduceras fullt ut med motsvarande utbetalning. Resultatmässigt uppstår således ett underskott. Detta underskott elimineras idag genom en täckningstransaktion från pensionsfordran statsverket (fordran på statsverket ökar). I den modell som föreslås här kommer det inte längre vara möjligt att göra sådan underskottstäckning. Alla kostnader avseende statens avtalspensioner ska finansieras med premier eller anslag. ESV föreslår att kostnader hänförliga till äldre förmåner finansieras genom anslag som tilldelas SPV. Det anslagsbehov som det är tal om här bör budgeteras och redovisas på kostnadsmässig grund. Medel motsvarande anslag som avräknas på kostnadsmässig grund tillförs SPV:s särskilda konto i RGK vid samma tidpunkt då anslaget avräknats.

Kapitalavkastning

Pensionskostnaden består av en verksamhetsdel och en finansiell del. Verksamhetsdelen består av själva förmånerna och administrationen av dessa och finansieras genom de premier som anslutna myndigheter betalar. Den finansiella delen motsvarar en räntekostnad för att staten disponerar medlen till dess de betalas ut till de anställda. För att kunna beräkna försäkringsmässigt korrekta premier utan snedvridning mot den privata sektorn beräknas den finansiella delen av pensionskostnaden med utgångspunkt i den avkastning som skulle erhållas vid en marknadsmässig placering och förvaltning av pensionsmedlen.

Den finansiella delen av pensionskostnaden ska normalt finansieras med den beräknade kapitalavkastningen. Pensionsmedlen finns ”placerade” som fordran på statsverket. Som en följd av att tillgångar inte placeras utanför staten ska ”tillgångarna” tillgodoskrivas en beräknad avkastning enligt en modell som beslutas av NSA. Den modell som beslutas av NSA används i sin tur av SPV idag för att tillgodoskriva posten fordran på statsverket den beräknade avkastningen. Den beräknade kapitalavkastningen reduceras med avkastningsskatt.

NSA beräknar och tillgodoskriver kapitalavkastning enbart för pensionsåtaganden som ingår i försäkringsrörelsen. På motsvarande sätt tillgodoskriver SPV kapitalavkastning enbart för pensionsåtaganden som ingår i försäkringsrörelsen och som NSA ansvarar för.

Kapitalavkastningen reducerad med avkastningsskatt redovisas som en intäkt i resultaträkningen under avsnittet ”Pensionsrörelsen”. Motposten är balansposten fordran på statsverket. Det innebär att pensionsfordran ökar med den redovisade kapitalavkastningen. Kapitalavkastningen finansieras inte och medför därför inte någon betalning i den nu tillämpade redovisnings- och finansieringsmodellen.

I den föreslagna modellen ska alla kostnader i pensionsrörelsen finansieras. Kapitalavkastningen är en finansiell kostnad som staten ska stå för och finansiera genom anslag. ESV föreslår att anslag för finansiell kostnad motsvarande den beräknade kapitalavkastningen tilldelas SPV.

En negativ eller en dålig kapitalavkastning innebär att SPV inte får täckning för alla sina kostnader i pensionsrörelsen. Underskott till följd av den negativa kapitalavkastningen redovisas mot återbäringsfonden.

Återbäringsfonden

I förslag till ny modell anser ESV att alla tillkommande kostnader för äldre förmåner skall finansieras med anslag som tilldelas SPV och inte föras mot återbäringsfonden. Fonden föreslås i stället disponeras för följande:

- skillnaden mellan ränteuppräknningen i skulden och den faktiska kapitalavkastningen,
- premierabatter och
- övriga försäkringstekniska förändringar avseende försäkringsrörelsen, dvs. alla som var anställda 1998-01-01 eller senare, där kostnaden inte skall debiteras ut på myndigheterna i form av höjda premier.

SPV bör utreda och klargöra frågan om vilka övriga försäkringstekniska förändringar som normalt skall föras ut på myndigheterna via premier och vilka förändringar som istället skall tas kollektivt genom disposition mot återbäringsfonden.

Den föreslagna modellen utgår från att alla kostnader eller kapitaltillskott hänförliga till pensionsrörelsen finansieras antingen med premier eller med anslag. Framtida behov av konsolideringskapital kommer därför inte kunna finansieras på det sätt som skedde när återbäringsfonden tillskapades. Sådant konsolideringsbehov ska i stället finansieras genom att statsmakterna tillskjuter kapital i form av anslag för pensionsrörelsen. Det torde ligga i NSA:s uppgift att tillse att en sådan situation inte uppstår. NSA hanterar detta bl.a. genom att höja premierna till berörda myndigheter. För statsbudgetens del innebär detta antingen anslag till anslutna myndigheter för höjda premier eller anslag till SPV för konsolideringskapital.

Särskild löneskatt

ESV föreslår att nuvarande modell för beräkning och utbetalning av särskild löneskatt behålls oförändrad. Myndigheterna betalar en löneskatteavgift till SPV. Avgiften är en del av premierna för avtalsförsäkringar. SPV ska även fortsättningsvis betala särskild löneskatt på pensionsutbetalningarna. Särskild löneskatt beräknas på bokförd pensionsavsättning hos SPV. Särskild löneskatt på förändring av pensionsavsättning till den del den avser äldre förmåner ska finansieras med anslag

5 Det nya pensionsavtalet - PA03

Den 1 januari 2003 trädde ett nytt pensionsavtal för statsanställda i kraft. Det nya pensionsavtalet innebär att hela den statsanställdes pensionsförmån inte längre är förmånsbestämd. Det pensionsintjänande som den anställda gör på sin lön upp till 7,5 basbelopp blir istället avgiftsbestämd. Myndigheten kommer att betala in 2,3 procent på den anställdes pensionsgrundande lön till ett försäkringsbolag som den anställda har valt. Den del av den anställdes lön som överstiger 7,5 inkomst basbelopp kommer dock även i fortsättningen att vara förmånsbestämd, vilket innebär att den anställda har rätt till en pension utgörande ett visst procenttal av sin pensionsgrundande lön.

I och med att en del av pensionsintjänandet från och med 2003 inte skall skuldföras så bör pensionsavsättningen för hela staten inte öka i samma takt framöver. SPV har gjort en grov uppskattning som visar att premierna från myndigheterna, dvs. årets intjänade pensionsrätter, blir ca 1 miljard kronor lägre år 2003 jämfört med år 2002.

Övergången till PA03 kommer dock inte påverka förslaget till ny modell för redovisning och finansiering av statens avtalspensioner. Premieintäkterna från myndigheterna till SPV kommer dock bli lägre eftersom myndigheterna istället kommer betala en del av sina pensionskostnader som avgift till försäkringsbolag utanför staten.

6 Hur bör anslag för statens kostnader avseende avtalspensioner beräknas och redovisas vid övergången till en budget enligt nya principer

I förslag till ny modell för redovisning och finansiering av statens avtalspensioner föreslås att alla kostnader hänförliga till statens avtalspensioner finansieras fullt ut. Finansieringen av pensionskostnaderna innebär att anslutna myndigheter och SPV behöver tilldelas anslag på statsbudgeten.

Tabell 2: Anslagsbehov i föreslagen modell (mkr)

	Myndigheter	SPV	Summa
Premier	7 675		7 675
Kostnader för äldre förmåner exklusive löneskatt		2 656	2 656
Löneskatt på kostnader för äldre förmåner		644	644
Kapitalavkastning		1 081	1 081
<i>Summa</i>	<i>7 675</i>	<i>4 381</i>	<i>12 056</i>

Beloppen i tabellen bygger på skattningar baserad på den information som framgår av SPV:s årsredovisning 2001. Bilden visar en översikt av det framtida anslagsbehovet för statens pensionskostnader.

6.1 Anslag för premier

Myndigheterna tilldelas fortsättningsvis anslag för att finansiera de premieavgifter som faktureras av SPV. I SPV:s årsredovisning för 2001 uppgick dessa till drygt 7,7 miljarder kronor. Anslaget avräknas löpande (månadsvis) i takt med att kostnaderna redovisas i räkenskaperna.

PA03 påverkar inte behovet av anslag hos myndigheterna. Myndigheterna kommer i fortsättningen att betala ett visst belopp av de premier som de idag betalar till SPV till det försäkringsbolag som den anställde har valt i stället.

6.2 Anslag för beräknad kapitalavkastning

Det är inte lätt att beräkna anslagsbehovet för det räkenskapsår budgetunderlaget avser. Ännu svårare är det att prognostisera behovet för flera år i tiden. Det beror på att inblandade parter inte har några möjligheter eller förutsättningar att kunna bedöma utvecklingen av bl.a. aktiemarknaden.

På grund av den osäkerhet som råder mellan den i budgetunderlaget beräknade kapitalavkastningen och den faktiska kapitalavkastningen i bokslutet behöver SPV medges rätt att få överskrida anslaget. Normalt får anslag inte överskridas med större belopp än vad anslagskrediten medger. Regeringen har dock möjlighet att på tilläggsbudget tilldela myndigheten ytterligare anslagsbelopp. Det förutsätter i sin tur att SPV kan lämna information om den faktiska kapitalavkastningen till regeringen inför arbetet med tilläggsbudgeten. Det bedöms inte heller vara möjligt. ESV föreslår därför att anslag för kapitalavkastning beräknas och tilldelas utanför utgiftstaket. Detta anslag kan beräknas och tilldelas under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. och förses med samma villkor som övriga anslag

under detta utgiftsområde. Regeringen inhämtar årligen riksdagens bemyndigande för ett överskridande av anslaget för statsskuldräntor. Ett sådant bemyndigande kan behövas även för anslag för kapitalavkastning.

Alternativt kan anslag för kapitalavkastning beräknas och tilldelas RGK inom ramen för anslaget på statsskuldräntor under utgiftsområde 26. En nackdel med detta alternativ är att två myndigheter blandas in i hanteringen av anslaget. SPV skulle dels behöva lämna underlag för att RGK ska kunna beräkna anslagsbehovet för det räkenskapsår budgetunderlaget avser, dels fakturera/rekvirera anslag motsvarande den faktiska kapitalavkastningen från RGK.

ESV anser att SPV bör kunna uppskatta anslagsbehovet för de perioder budgetunderlaget avser och föreslår att SPV utarbetar en modell för beräkning och prognostisering av anslag för kapitalavkastningen.

Anslaget avräknas i samband med bokslut när kapitalavkastningen redovisas i SPV:s räkenskaper.

6.3 Anslag för kostnader för äldre förmåner, inklusive särskild löneskatt

Kostnader till följd av förändringar i försäkringsmässiga grunder eller andra eventuella förändringar avseende äldre förmåner ligger utanför försäkringsrörelsen. Dessa kostnader ska inte finansieras med premieavgifter från myndigheterna. Förslag till en ny modell innebär att alla kostnader avseende statens avtalspensioner behöver finansieras i någon form.

ESV föreslår att SPV tilldelas anslag för att kunna finansiera kostnader avseende äldre förmåner inklusive särskild löneskatt. Anslagsbehovet bör beräknas och prognostiseras i SPV:s budgetunderlag. Storleken på dessa kostnader uppgick i SPV:s årsredovisning för 2001 till 3,3 miljarder kronor.

SPV måste utveckla metoder för att kunna beräkna och prognostisera behovet av anslag för kostnader för äldre förmåner.

Anslaget avräknas i samband med bokslut när förändringar i pensionsavsättningen och löneskatten redovisas i SPV:s räkenskaper.

7 Effekter på anslag och utgiftstak

Utgiftstak anges idag som ett belopp i miljarder kronor och innebär att de takbegränsade statsutgifterna inte får överskrida denna nivå. Regeringen måste vidta särskilda åtgärder om det finns risk för att utgiftstaket kommer att överskridas. Utgiftstaket för staten omfattar samtliga anslag på statsbudgeten (exklusive anslag för statsskuldräntor), ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Utgiftstaket anges i nominella termer.

En viktig utgångspunkt för den ekonomiska styrningen är att de övergripande budgetpolitiska restriktionerna ska genomsyra styrningen av den statliga verksamheten. En övergång från utgiftsmässighet till kostnadsmässighet i budgeten innebär att utgiftstaket av tekniska skäl måste omdefinieras. Det kommer exempelvis inte längre att gå att följa upp utgifter, utan i stället kostnader och betalningar.

7.1 Övergångseffekter på grund av den nya modellen

Statens pensionsåtagande för avtalspensioner innehåller pensionsrätter som de statligt anställda har tjänat in. Hos myndigheterna har dessa pensionsintjänandekostnader över tiden finansierats med anslag och belastat statsbudgeten. Det innebär att statsbudgeten alltid har påverkats med kostnaderna för statens avtalspensioner. Anslag har finansierat dessa intjänandekostnader genom att myndigheterna antingen har redovisat inkomst (kreditering) på en inkomstitel eller har utbetalt avgifter för avtalslöp eller avgifter för premier. Konsolideringskapitalet på 30 procent som bokfördes mot återbäringsfonden däremot har enbart redovisats mot pensionsfordran på statsverket utan att det har finansierats på statsbudgeten.

När redovisnings- och finansieringsmodellen för statens avtalspensioner ändras uppkommer vissa frågor om hur denna övergång ska hanteras. I de fall redovisningsprinciper ändras finns fastställda regler hur resultat- och balansräkningen ska påverkas det år principerna ändras. Dessa regler fastställer att när principer för redovisning ändras ska årsredovisningen upprättas som om de nya principerna har använts även för tidigare perioder. Dessa regler bör även vara vägledande om och när redovisnings- och finansieringsmodellen för statens avtalspensioner ändras.

Det är en eventuell övergång sker till en budget enligt bokföringsmässiga grunder skulle anslaget således fastställas utifrån SPV:s kostnader för pensionsrörelsen. Det innebär att anslaget inte ska belastas med eventuella effekter som är hänförliga till övergången.

När pensionsfordran på statsverket ska omvandlas till en likvidbehållning på ett särskilt konto är det inte lämpligt att belasta statsbudgeten med effekterna för övergången. ESV föreslår att pensionsfordran på statsverket vid övergången betalas från SCR till SPV:s särskilda konto i RGK.

Vid överföringstidpunkten kommer denna transaktion – med utgångspunkt av dagens statsbudget – att påverka posterna *Kassamässig korrigerings och Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, netto* på statsbudgeten med samma belopp. Överföringen får därmed inte någon påverkan på statsbudgetens saldo (lånebehov) eller utgiftstaket. Statsbudgetens saldo kommer att påverkas först när medlen tas i anspråk för pensionsutbetalningar.

7.2 Teknisk justering av utgiftstak

En övergång till den föreslagna redovisnings- och finansieringsmodellen för statens avtalspensioner medför förändringar i framtida anslagsbehov. Dessa förändringar kräver i sin tur en teknisk justering av utgiftstaket det år modellen införs. I princip föreslås detta ske vid tidpunkten för övergången till en budget på bokföringsmässiga grunder. Den tekniska justeringen utgörs av skillnaden mellan anslagsbehov för nuvarande modellen och den föreslagna modellen.

Tabell 3: Anslagsdifferens mellan nuvarande och föreslagen modell

	Myndighet	Föreslagen modell	Nuvarande modell	Differens
Utbetalda förmåner och löneskatter	SPV	0	6 920	- 6 920
Premier	Anslutna myndigheter	7 675	7 675	0
Kostnader för äldre förmåner exklusive löneskatt	SPV	2 656	0	2 656
Löneskatt på kostnader för äldre förmåner	SPV	644	0	644
Kapitalavkastning	SPV	1 081	0	1 081
<i>Summa</i>		<i>12 056</i>	<i>14 595</i>	<i>- 2 539</i>

Tabellen visar anslagsbehov i den nuvarande modellen jämfört med den föreslagna modellen. Skillnaden i anslagsstorlek mellan de båda modellerna

utgör underlag för storleken av den tekniska justering som behöver göras i utgiftstaket. Beloppen i tabellen bygger på skattningar baserad på den information som framgår av SPV:s årsredovisning 2001.

Bilaga 1

Redovisning av statens pensionsåtagande enligt nuvarande modell

(SPV:s årsredovisning för 2001, mkr)

Balansräkning (utdrag)	
Tillgångar	
Pensionsfordran på statsverket	165 687
Övriga upplupna intäkter	644
<i>Summa</i>	<i>166 331</i>
Kapital och skulder	
Återbäringsfond	19 523
Försäkringstekniska avsättningar	146 808
<i>Summa</i>	<i>166 331</i>

Resultaträkning (utdrag)	
Pensionsrörelsen	
Premieintäkter	7 675
Kapitalavkastning	1 081
Försäkringsersättningar	- 5 965
Förändring av försäkringstekniska avsättningar	- 5 667
Driftkostnader	- 107
Särskild löneskatt på pensionskostnader	- 2 857
<i>Summa</i>	<i>- 5 840</i>
Disposition mot återbäringsfond	5 840

Bilaga 2

Redovisning av statens pensionsåtagande enligt föreslagen modell

(Baserad på uppgifter ur SPV:s årsredovisning för 2001, mkr)

Balansräkning (utdrag)	
Tillgångar	
Behållning på särskilt konto	170 169
<i>Summa</i>	<i>170 169</i>
Kapital och skulder	
Återbäringsfond	23 361
Försäkringstekniska avsättningar	146 808
<i>Summa</i>	<i>170 169</i>

Resultaträkning (utdrag)	
Pensionsrörelsen	
Premieintäkter	7 675
Intäkter av anslag	3 300
Kapitalavkastning	1 081
Förändring av försäkringstekniska avsättningar inklusive särskild löneskatt	- 13 950
Driftkostnader	- 107
<i>Summa</i>	<i>- 2 001</i>
Disposition mot återbäringsfond	2 001



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Drottninggatan 89, Box 453 16, 104 30 STOCKHOLM. Telefon 08-690 43 00. Telefax 08-690 41 01. www.esv.se