

Enheten för rätts- och försäkringsfrågor

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över betänkandet Översyn av försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna (SOU 2003:85)

Utredningen för översyn av försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna har haft i uppdrag att lämna förslag med anledning av att modellen för finansiering av de statliga avtalsförsäkringarna har uppvisat vissa inte önskvärda effekter. Främst har påtalats att finansieringen medfört kostnadsosäkerhet för arbetsgivarna och försvårat deras ekonomiska planering. Sättet att beräkna försäkringspremier kan vidare ha medfört oförmånliga effekter för äldre arbetstagare. Utredningen har också haft att lämna förslag om sista handsansvaret för sparförmåner inom staten, om informationen till arbetsgivarna och om vissa organisatoriska frågor.

Systemet för beräkning och betalning av premier

Utredningen föreslår att det nuvarande systemet med preliminära och slutliga premier avskaffas och ersätts med ett system med definitiva månatliga premier. Utredningen ansluter sig därmed till ett förslag som tidigare lämnats av Statens pensionsverk (SPV).

Arbetsgivarverket tillstyrker att det nuvarande systemet för premieinbetalning avskaffas. Det har som utredningen påtalar lett till stora svårigheter för de statliga arbetsgivarna att planera för det kommande årets arbetskraftskostnader och till att inbetalningar av ibland stora belopp har måst göras med mycket kort varsel. Arbetsgivarverket menar dock att frågan om införandet av månatliga definitiva premier kan behöva övervägas ytterligare. Hur kostnaden för att administrera en sådan rutin för lönesystemen ska fördelas är inte utredd. Likaså är det viktigt att säkerställa kvaliteten i underlaget för att debitera en löpande definitiv månatlig premie. Det är möjligt att det alternativ med årsvis totalpremie som utredningen också övervägt är att föredra, nämligen att skillnaden mellan preliminärt uttagen premie och den premie som blir resultatet av att premieunderlaget definitivt fastställs för föregående år, påförs nästa års premieinbetalning. Därmed erhåller arbetsgivarna den information som behövs för att planera för ett kommande års kostnader och problemet med att göra retroaktiva premieinbetalningar under löpande år med mycket kort varsel elimineras. Dock måste i detta fall de synpunkter som ESV anfört i sitt samrådsyttrande hanteras.

Ålderns påverkan på premierna

Utredningens direktiv uppmärksammar att det från visst håll hävdats att det statliga pensionsavtalet kan leda till att arbetsgivare tvekar inför anställningen av äldre arbetskraft på grund av höga premiekostnader. Utredningen har i enlighet med direktiven behandlat frågan om utjämning av premierna mellan olika åldrar. Efter att för olika pensionsavtal ha genomfört analyser av premiestrukturen med avseende på ålder konstaterar utredningen att det nya statliga pensionsavtalet PA 03:s egenskaper med bland annat dess beräkning av premier enligt fribrevsteknik är tillräckliga för att motverka de snedvridningar som tidigare pensionsavtal kunnat medföra. Utredningen visar också att ett system med premiemaximering skulle medföra en inte oväsentlig övergång till kollektiv premiefinansiering. Därmed motverkas att varje arbetsgivare tar det fulla kostnadsansvaret för sina anställda. Mot denna bakgrund föreslår utredningen inte något införande av en premieutjämning mellan anställda i olika åldrar.

Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning att en mekanism för premieutjämning mellan anställda i olika åldrar inte skall införas.

Försäkringsrörelsens avkastning

Utredningen har enligt sina direktiv inte i uppdrag att komma med förslag till ändrade principer för beräkningen av den avkastning som tillgodoskrivs tillgångarna i försäkringsmodellen. Utredningen lägger ändå ett förslag i denna del eftersom den menar att en ändrad avkastningsberäkning skulle kunna leda till en jämnare utveckling av premierna. Bakgrunden är att fyrtio procent av tillgångarna i försäkringsmodellen tillgodoskrivs en avkastning som motsvarar utvecklingen av ett svenskt och ett internationellt aktieindex. Den kraftiga nedgången på världens börser under 2002 ledde till att försäkringsmodellens tillgångar sjönk i värde och dess konsolideringsnivå föll därmed under den nivå där Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) har möjlighet att lämna premierabatter, något som tidigare hade gjorts i betydande omfattning. Som ett resultat steg premieuttaget för arbetsgivarna mellan 2002 och 2003.

Utredningen föreslår att avkastningen istället skall beräknas enligt statslåneräntan eller enligt räntan på en lämpligt vald statsobligation med lång löptid. Därmed blir avkastningen jämnare och mer förutsägbar. Samtidigt konstaterar utredningen att det på historiska grunder kan antas att den förväntade avkastningen blir lägre och att de premier som arbetsgivarna har att betala därmed blir högre för att försäkringsmodellens åtaganden, bland annat för värdesäkring av förmånerna, skall bli täckta.

Arbetsgivarverket är inte berett att biträda utredningens förslag utan att dess konsekvenser utretts vidare. Såvitt verket förstår är försäkringsmodellen konstruerad så att tillgångarna skall täcka såväl de försäkringstekniska förpliktelserna som ett väl tilltaget konsolideringskapital. Konsolideringskapitalet skall tjänstgöra som en buffert och fånga upp svängningar i premierna genom att möjliggöra finansiering av premierabatter som NSA fattar beslut om. En avkastningsberäkning i enlighet med nu rådande modell har uppenbarligen haft

till syfte att säkerställa att konsolideringskapitalet växer i minst samma takt som de försäkringstekniska åtagandena. Detta syfte har omintetgjorts genom de kraftiga kursfallen på aktiebörserna sedan våren 2000.

Huruvida detta händelseförlopp skall leda till en omprövning av principerna för beräkningen av avkastningen på försäkringsrörelsens tillgångar är givetvis helt avhängigt av hur den fortsatta utvecklingen på finansmarknaderna bedöms bli. Har det inträffade utgjort en händelse av exceptionell karaktär, vilket den historiska erfarenheten talar för, finns det knappast skäl för att ompröva principerna för avkastningens beräkning. Om det däremot är så att aktiemarknaderna stadigvarande övergått till att bli mer volatila och benägna att uppvisa långa perioder av fallande kurser stärks skälen för att ompröva principerna för avkastningsberäkningen.

Arbetsgivarverket menar dock att det avgörande är att säkerställa att det finns en buffert av överskottsmedel i försäkringsmodellen som kan fånga upp svängningar i de försäkringstekniskt beräknade premierna. Om utredningens förslag genomförs samtidigt som försäkringsmodellen vid övergången uppvisar ett lågt ingångsvärde avseende konsolideringsnivån, kommer detta syfte inte att uppnås med mindre än att de statliga arbetsgivarna under åtminstone en övergångsperiod får betala extra höga premier för att kapitalisera försäkringsmodellen.

Arbetsgivarverket noterar avslutningsvis att den nuvarande försäkringsmodellen är uppbyggd för att efterlikna verksamheten i försäkringsbolag med motsvarande inriktning. Detta gäller även principerna för avkastningsberäkningen. Att statliga arbetsgivare får betala kostnader, inklusive pensionskostnader, för sina anställda som motsvarar vad privata arbetsgivare skulle få betala i motsvarande situation är grunden för beräkningen av det arbetskostnadsindex som ligger till grund för omräkningen av myndigheternas ramanslag för förvaltningskostnader. En ändring av principerna för beräkningen av avkastningen i försäkringsmodellen kan därför rubba en av förutsättningarna för valet av index i ramanslagsuppräknigen. Detta utgör ytterligare ett skäl för Arbetsgivarverket att på nuvarande stadium inte biträda utredningens förslag.

Utjämnning av premier mellan åren på myndighetsnivå

Utredningen konstaterar att med övergången till PA 03 med dess utjämnande inverkan på premierna samt med de förslag utredningen lägger avseende beräkning och betalning av premierna föreligger inte skäl att föreslå någon särskild mekanism för utjämnning av premierna mellan åren på myndighetsnivå.

Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning.

Kostnadsfördelningen vid byte av anställning till eller från självförsäkrare

Vissa statliga arbetsgivare, främst affärsverken, och en icke-statlig arbetsgivare, som omfattas av försäkringsmodellen, betalar inte premier utan är självförsäkrare och tryggar förmåner i egen regi. För dessa självförsäkrare gäller ett s.k. sistahandsansvar, vilket innebär att de ansvarar för försäkringsförmånerna i

deras helhet när försäkringsfall, t.ex. beviljande av ålderspension, inträffar, oavsett om en annan arbetsgivare inom det statliga området redan har betalat för förmånerna. Därmed inträffar plötsliga ökning eller minskning av skuldåtaganden för arbetsgivare eller för försäkringsmodellen när anställda rör sig mellan en självförsäkrare och en annan statlig arbetsgivare. Dessa skuldförändringar kan i vissa fall vara betydande och innebära att viljan att genomföra en anställning påverkas. Utredningen konstaterar att sistahandsansvaret kan ha diskriminerande effekter och motverka personalrörligheten mellan olika arbetsgivare.

Sistahandsansvaret har kunnat motiveras av att den intjänade pensionsrätten under anställningstid i tidigare gällande pensionsavtal hade formen av en livränta och inte direkt kunde översättas i intjänad andel av den slutliga ålderspensionen. Med ikraftträdandet av PA 03 med dess fribrevsteknik kan de inbetalda premierna däremot ses som andelar av den slutliga ålderspensionen. Därmed föreligger förutsättningar för att den intjänade pensionsrätten kan fördelas på varje arbetsgivare som betalat för den. Utredningen föreslår därför att sistahandsansvaret för självförsäkrare inom staten upphör.

Arbetsgivarverket tillstyrker utredningens förslag att sistahandsansvaret inom staten upphör. Systemet är föråldrat och bör avskaffas när nu de tekniska förutsättningarna föreligger genom det nya pensionsavtalet. Samtidigt vill Arbetsgivarverket föreslå att möjligheten öppnas för de självförsäkrare inom staten som så önskar att istället för finansiering i egen regi betala premier till försäkringsmodellen för sina åtaganden. Verket ställer sig dessutom en smula undrande till det faktum att en enda icke-statlig arbetsgivare med ett fåtal anställda, Allmänna barnhuset, skall fungera som självförsäkrare inom ramen för de statliga avtalsförsäkringarna. Det är naturligt att denna arbetsgivare övergår till att betala premier till försäkringsmodellen i samband med att dess sistahandsansvar upphör.

Administration och redovisning av försäkringsmodellen

Utredningen framlägger ett antal förslag som rör arbetsformerna för SPV och NSA.

Utredningen föreslår att NSA ges en friare ställning gentemot SPV och att det kanslistöd som SPV nu tillhandahåller NSA skall ersättas av personal anställd av NSA.

Arbetsgivarverket kan förstå utredningens principiella resonemang för en renodling av NSA:s roll som beställare och SPV:s roll som utförare, men noterar att den friare roll för NSA som föreslogs i Statskontorets rapport från 2001 om förutsättningarna för en ombildning av SPV till bolag inte föranledde någon åtgärd från regeringens sida. Istället beslöt regeringen att SPV skulle renodla sin verksamhet till att endast omfatta statliga pensionsavtal och därtill nära knytande verksamheter. Kopplingen mellan NSA som statlig försäkringsgivare och SPV som statlig försäkringsadministratör synes därför vara stark. Ett för-

sök att skapa en tydligare åtskillnad kan sannolikt stöta på praktiska svårigheter bl.a. av den art som belastar små myndigheter.

Utredningen anser att myndigheternas intresse bör vara bättre företrätt i NSA och föreslår att myndigheternas representation i NSA breddas genom att två ytterligare ledamöter, företrädesvis myndighetschefer, jämte ersättare utses på förslag av Arbetsgivarverket.

Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning och tillstyrker förslaget.

Utredningen avvisar förslag om att de fackliga organisationerna skall vara företrädare i NSA mot bakgrund av att NSA endast behandlar frågor om finansiering av förmåner vilkas omfattning är fastställda i kollektivavtal.

Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning.

Utredningen anser att det har förekommit brister i kommunikationen mellan NSA/SPV och de statliga arbetsgivarna vad avser försäkringsmodellens innebörd och tillämpning. Utredningen förordar att SPV och NSA gör en översyn av den information och det stöd som lämnas till arbetsgivarna och tillser att de förbättras så att arbetsgivarna ges bättre förutsättningar att kunna förutse de försäkringsmässiga konsekvenserna av sina beslut i löne- och anställningsfrågor.

Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning och menar att utveckling av information och stöd till arbetsgivarna måste vara en prioriterad fråga för SPV och NSA.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Birgitta Isaksson Pérez efter hörande av Arbetsgivarverkets styrelse vid sammanträdet den 20 november 2003. I den slutliga handläggningen deltog också chefjurist Karl Pfeifer, föredragande.

Birgitta Isaksson Pérez
Generaldirektör

Karl Pfeifer
Föredragande