

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

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

(Fi 2003/5167)

Sammanfattning

Riksgäldskontoret koncentrerar sina synpunkter på de finansiella delarna av försäkringsmodellen. Vi stöder utredningens förslag att koppla avkastningen i försäkringssystemet till avkastningen på statspapper. Den nuvarande ordningen, där avkastningen påverkas av aktiemarknadens utveckling, har orimliga konsekvenser och står i strid med principen att myndigheterna ska bära det fulla kostnadsansvaret för sina anställda.

Hur den exakta kopplingen till räntorna på statspapper bör utformas kräver ytterligare överväganden. Riksgäldskontoret föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen överväger om försäkringsmodellen kan kopplas samman med det system för övrig hantering av inomstatliga fordringar som Riksgäldskontoret tillhandahåller inom verksamhetsområdet Statens internbank. Vi pekar också på att det finns skäl att överväga placeringar till real ränta, eftersom avtalspensionerna i viktiga avseenden kan betraktas som reala åtaganden för staten.

1 Utgångspunkter

Den nuvarande försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna tillkom för att säkerställa att de enskilda myndigheterna har det fulla kostnadsansvaret för sina anställdas avtalsförmåner. Riksgäldskontoret menar att detta är en väsentlig princip inom ramen för det nuvarande systemet för styrning av statsförvaltningen via rambudgetering och långtgående delegering till myndigheterna. Övergången till en försäkringsmässig beräkning av de avgifter som varje myndighet betalar var därför ett viktigt steg.

Det remitterade betänkandet behandlar olika aspekter på tillämpningen av denna princip. Riksgäldskontoret koncentrerar sitt remissvar på frågor som har att göra med försäkringsmodellens finansiella utformning, primärt frågan vad principen om fullt kostnadsansvar på myndighetsnivå innebär för hur avkastningen på ackumulerade premieinbetalningar bör beräknas.

Riksgäldskontoret menar att den nuvarande modellen på väsentliga punkter avviker från principer för hur den statliga finansförvaltningen i övrigt är utformad. Vi anser att tillräckliga skäl för att särbehandla medel för att täcka kostnader för avtalsförsäkringar inte har framkommit.

2 Försäkringsmodellens egenskaper

Ansvar för de åtaganden som staten gör via förmånsbestämda avtalsförsäkringar vilar på staten centralt, inte på de enskilda myndigheterna. Syftet med att ta ut premier är dels att stärka statens samlade balansräkning så att medel för att fullgöra åtagandena finns tillgängliga i framtiden, dels att göra de enskilda myndigheterna medvetna om sina totala personalkostnader. Dessa syften uppnås genom att premierna belastar myndigheternas anslag och tränger undan andra utgifter under utgiftstaket.

Det finns här en direkt parallell till anslagsfinansierade garantier, där en premie tas ut av anslagsmedel. Premierna, som beräknas på försäkringsmässiga grunder, betalas in till ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret, en s.k. garantireserv. Genom att premierna täcks av anslag uppnås syftet att medvetandegöra beslutsfattarna om att garantin är förknippad med en kostnad för staten. Någon verklig fondering sker dock inte utan effekten är att statsskulden blir i motsvarande mån mindre och statens löpande räntekostnader därigenom reduceras. Statsskulden ökar om och när en garanti måste infrias och staten göra en utbetalning, men genom att skulden – tack vare premieavsättningen – i utgångsläget är mindre ska det finnas utrymme att utan problem täcka denna utbetalning genom ökad statlig upplåning. Infriandet belastar garantireserven, men det är enbart en redovisningsfråga. Pengarna hämtas i praktiken in genom statlig upplåning.

För avtalsförsäkringar finns också en försäkringsmodell med samma grundläggande syfte, men här har en annan utformning valts. Premierna beräknas försäkringsmässigt, men betalas in till inkomsttitel. Kostnaderna för tjänstepensioner betalas däremot löpande över anslag. Från vissa synpunkter har denna skillnad mellan hanteringen av garantier och avtalsförsäkringar mindre betydelse. Syftena att medvetandegöra myndigheterna om sina personalkostnader och att tränga undan andra utgifter så att resurser finns att täcka åtagandena i framtiden kan i princip uppnås i båda systemen.

Dock finns inslag i den nuvarande försäkringsmodellen för avtalsförsäkringar som gör att ambitionerna att ge myndigheterna *fullt* kostnadsansvar och att göra *tillräckliga* reserveringar i statens balansräkning riskerar att inte uppnås. Vi avser då främst reglerna för att beräkna avkastning på det fiktiva kapital som byggts upp av ackumulerade premier. Dessa regler har konsekvenser för den beräknade konsolideringen i systemet och därmed för beslut om s.k. premierabatter.

Av betänkandet framgår att regeringen i regleringsbrev och särskilt regeringsbeslut delegerat till Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) att

besluta om en modell för beräkning av avkastningen. Med hänvisning till att försäkringsmodellen ska efterlikna förhållanden som råder på arbetsmarknaden i övrigt har NSA valt en modell som efterliknar hanteringen av avtalspensioner i försäkringsbolag som Alecta och KPA. Närmare bestämt innebär det att man tar avkastningen på en fiktiv portfölj bestående av 60 procent svenska obligationer och 40 procent aktier. Hänsyn tas även till den avkastningsskatt som skulle ha erlagts om försäkringen tecknats i ett privatägt försäkringsbolag.

Utredningen ifrågasätter den nuvarande ansatsen och föreslår att den fiktiva portföljen ska ersättas av en avkastning baserad på Riksgäldskontorets inlåningsränta på placeringar med tio års löptid, vilken i sin tur är direkt kopplad till räntan på tioåriga statsobligationer. Utredningens uttalade motiv är att avkastningen på så sätt skulle bli mer stabil och att variationerna i myndigheternas premier därigenom skulle minska. Den antyder också mer fundamentala invändningar (s. 90): "Försäkringsmodellens grundläggande princip är att modellen skall vara jämförbar med den privata marknaden. Det kan dock ifrågasättas om det innebär att man skall eftersträva överensstämmelse i de delar där förutsättningarna inte är desamma."

Riksgäldskontoret instämmer i utredningens kritik. Enligt vår bedömning innefattar nuvarande modell principer som inte låter sig förenas. Vi syftar på principen att myndigheterna ska stå för de verkliga kostnaderna respektive principen att försäkringsmodellen i alla delar ska efterlikna hur avtalsförsäkringar hanteras i den övriga arbetsmarknaden, trots att verkliga fonderingar inte görs i det statliga systemet.

Som utredningen påpekar leder nuvarande ordning till att myndigheterna får premierabatter om aktieavkastningen är hög, utan att staten som helhet får någon motsvarande meravkastning. Omvänt höjs myndigheternas personalkostnader under perioder när aktieavkastningen är låg, på nytt utan motsvarande merkostnader för staten. Kopplingen mellan avtalspensionernas verkliga kostnader och de premier som myndigheterna betalar är således bruten.

De medel som betalats in på inkomstittel och därmed minskat statsskulden (allt annat lika) ger en avkastning motsvarande Riksgäldskontorets genomsnittliga upplåningskostnad. Några medel motsvarande avkastningen på aktieportföljen har således inte influerat till staten. Följaktligen finns inget *reellt* statsfinansiellt utrymme att ge myndigheterna rabatt på de löpande premierna med hänvisning till att aktier gett god avkastning. En sådan rabatt urholkar i stället statens balansräkning. Omvänt om aktiemarknaden faller gynnas statskassan, eftersom pensionspremierna då blir högre och därmed tränger undan mer av andra utgifter.

Enligt Riksgäldskontorets uppfattning är en sådan ordning oförsvarlig. Vi anser följaktligen att principen om *verkligt* kostnadsansvar och i verklig mening försäkringsmässiga avsättningar måste ges företräde framför prin-

cipen att efterlikna avtalsförsäkringslösningar utanför den statliga sektorn. Den förra principen är central för målet att ha en effektiv finansförvaltning och styrning i den statliga sektorn, vilket bl.a. illustreras av hur den tillämpas på statlig garantihantering och inom statens internbank (se vidare nedan).

Riksgäldskontoret har inte funnit något uttalat motiv för att kopiera privata avtalsförsäkringar. Närmast till hands ligger strävan att undvika någon form av snedvridning i förhållande till den privata sektorns personalkostnader. I och med att den helt övervägande delen av systemet avser myndigheter som inte bedriver konkurrensutsatt verksamhet synes dock detta inte vara en väsentlig aspekt. Vi anser därför att principen om att efterlikna privata lösningar inte kan ges alls samma vikt som strävan efter effektiv finansförvaltning och resursstyrning i staten.

För det fall att det ändå finns starka skäl för att statliga avtalsförsäkringar ska hanteras på samma sätt som inom övriga avtalsområden bör konsekvenserna av detta tas fullt ut. Det skulle t.ex. kunna innebära att staten centralt upphandlar ramavtal med ett antal pensionsförvaltare som myndigheterna kan avropa. Följden skulle bli att medlen flyttas utanför staten och att den redovisade bruttostatsskulden blev i motsvarande mån högre. I och med att staten samtidigt avhändertog sig de framtida pensionsåtagandena, som för närvarande inte redovisas som en del av statsskulden, är dock den reella skulden i princip opåverkad. Riksgäldskontoret förordar inte en sådan lösning, men konstaterar att den bättre än nuvarande modell skulle gå att förena med de två ovan diskuterade principerna.

3 Hanteringen av premieinbetalningar

Riksgäldskontoret anser således, liksom utredningen, att nuvarande modell för beräkning av avkastning ska överges. Frågan är vad som ska sättas i dess ställe.

En enkel ansats är den som föreslås i betänkandet, nämligen att koppla avkastningen till Riksgäldskontorets system för inlåning från myndigheter. Riksgäldskontoret anser att det är ett bra förslag genom att det knyter an till hur annan medelsförvaltning i staten är organiserad. Olika varianter kan prövas inom ramen för detta system.

Utredningens förslag är att använda avkastningen på längsta möjliga nominella placering i Riksgäldskontoret kontosystem, utan att göra några formella insättningar. En annan variant återfinns i ESV:s rapport Redovisnings- och finansieringsmodell för statens avtalspensioner (ESV 2003:7). ESV förordar där ett konto i Riksgäldskontoret för alla in- och utbetalningar med anknytning till avtalspensioner, vilket är i överensstämmelse med internbanksmodellen. Däremot håller ESV fast vid att avkastningen ska beräknas utifrån den nuvarande fiktiva tillgångsportföljen, med stort inslag av aktier. Även om ESV uppmärksammar följderna av ett underskott till följd av låg avkastning är denna modell ologisk i ett system där

medel står kvar inom staten, av skäl som framgår ovan. Som Riksgäldskontoret påpekar ovan, och som även utredningen noterar, är nuvarande ordning även problematisk när den fiktiva portföljen ger mycket hög avkastning genom att premierabatter ges utan att staten har gjort motsvarande reella besparingar.

En tredje ansats, som kombinerar utredningens och ESV:s förslag, är att utgå ifrån hur annan intern medelshantering inom staten är organiserad. Utöver garantimodellen, som nämndes ovan, kan inspiration hämtas från det system för inlåning och utlåning som Riksgäldskontoret administrerar inom verksamhetsområdet Statens internbank. Räntorna på myndigheternas placering och lån styrs här entydigt av de räntevillkor som Riksgäldskontoret möter på statspappersmarknaden. Detta följer av regeln att myndigheterna via internbanken varken ska subventioneras eller belastas med extra kostnader. Grundprincipen är således densamma som för statliga avtalsförsäkringar. Riksgäldskontoret anser att tillämpning av internbanksmodellen på de medel som sätts av för avtalsförsäkringar bör övervägas.

En strikt tillämpning av internbanksmodellen skulle innebära att avkastningen kopplas till de placeringar i internbanken som den ansvariga myndigheten gör. I och med att systemet innefattar både kortsiktiga kassaflöden, där inkommande premier matchas mot utbetalningar av utgående pensioner, och extremt långa placeringar av medel som ska täcka upp pensionsåtaganden som förfaller till betalning först om flera decennier, torde myndigheten behöva flera konton. Några av dessa skulle t.ex. kunna vara kopplade till räntor på realobligationer och således ge den värdesäkring av kapitalet som försäkringsmodellen eftersträvar. Myndigheten skulle således behöva ägna vissa resurser åt finansiell hantering för att bedöma på vilken horisont medlen ska placeras.

Något behov av aktiv förvaltning med positionstagande torde däremot inte föreligga. Placeringar skulle därmed utan problem kunna hanteras i internbankssystemet. För det fall att en mer aktiv placeringsfilosofi skulle tillämpas bör en lösning motsvarande den som numera gäller för t.ex. Kärnavfallsfonden övervägas. Den innebär att myndigheten placerar direkt i verkliga statsobligationer. I fallet Kärnavfallsfonden är det fråga om medel avsatta för specifik användning utanför staten och där andra intressenter (kärnkraftsindustrin) stått för avsättningarna och är ansvariga om medlen i fonden inte räcker till. Någon motsvarande extern intressent finns inte i försäkringsmodellen för avtalspensioner. Följaktligen är det poänglöst att bygga upp tillgångar i staten bestående av fordringar på staten för att hantera rent inomstatliga angelägenheter; nettoeffekten blir definitionsmässigt noll. Kontofordringar är således tillfyllest för att beräkna en hypotetisk avkastning.

Riksgäldskontoret har inte möjlighet att inom ramen för detta remissvar mer utförligt analysera hur en faktisk tillämpning av internbanksmodellen på de medel som samlas upp i form av försäkringspremier från myndig-

heterna bör läggas upp. Riksgäldskontoret förordar dock att detta alternativ granskas i beredningen av utredningens förslag och den fortsatta över synen av försäkringsmodellen för statliga avtalsförsäkringar. ESV:s förslag modifierat med andra antaganden om avkastningen kan här vara en god utgångspunkt.

För det fall beslutet blir att ta fasta på utredningens schabloniserade modell anser Riksgäldskontoret att det finns skäl att i stället för en lång nominell ränta välja en lång realränta. Detta motsvarar bättre det faktum att pensionsåtagandena i viktiga avseenden kan uppfattas som reala. Koppling till reala placeringar ger en real värdesäkring av försäkringssystemet, en hänsyn som nämns i utredningens betänkande.

Det bör noteras att inte heller en modell där avkastningen kopplas till räntorna i internbankssystemet i sig ger fullständig överensstämmelse mellan den beräknade avkastningen i försäkringssystemet och statens verkliga besparing. Den senare bestäms, som vi noterade ovan, av hur statskulden finansieras, i det här fallet vilka instrument Riksgäldskontoret *inte* emitterar till följd av att medel avsätts för pensionspremier. Eftersom riktlinjerna för statsskuldförvaltningen avser den externa bruttoskulden, påverkas Riksgäldskontoret agerande inte av vilka placeringar som görs i internbanken. Kopplingen mellan avkastningen och statens besparing blir dock tillräckligt god givet att det är fråga om hantering av inomstatliga fordringar och skulder.

Det kan dock finnas skäl att beakta statens pensionsskuld vid analys av hur statsskuldförvaltningen bör läggas upp. Givet att avtalspensionerna i långa stycken kan uppfattas som långsiktiga reala åtaganden är pensionsskulden, sett i ett balansräkningsperspektiv, nära besläktad med den reala skuld staten har i form av realobligationer. Hur detta bör påverka statsskuldförvaltningen är dock en fråga som faller vid sidan av ämnet för den remitterade utredningen. Den hör hemma i Riksgäldskontorets analyser av statskuldspolitiken, som vi redovisar i vårt årliga förslag till riktlinjer för statsskuldförvaltningen.

4 Besluts- och styrningsformer

Av betänkandet framgår att beslutet om nuvarande avkastningsmodell fattats av Nämnden för statens avtalsförsäkringar (NSA) på grundval av en generell delegering i nämndens regleringsbrev. Riksgäldskontoret anser det principiellt tveksamt att delegera beslut med så långtgående konsekvenser till en enskild myndighet. Som framgår av betänkandet påverkar NSA:s beslut de premier myndigheterna åläggs att betala och därmed myndigheternas personalkostnader. Detta påverkar i sin tur den undanträngning av övriga utgifter som avtalspensionerna ger upphov till och därmed i förlängningen statsskuldens storlek. Valet att inkludera aktier i referensportföljen synes ha påverkats av en strävan att sänka myndigheternas reella personalkostnader. Att utvecklingen på börsen under senare år gett motsatt resultat ändrar inte bilden. Något motiv från central statlig synpunkt att på

detta sätt söka reducera personalkostnaderna finns dock inte. Tvärtom ger detta orimliga konsekvenser för staten som helhet, vilket utredningens analys illustrerar.

Enligt Riksgäldskontorets uppfattning bör beslut som på detta sätt påverkar myndigheternas reella anslag (efter avdrag för personalkostnader) och i förlängningen statsskuldens utveckling fattas på högre nivå i staten. I vart fall bör NSA:s beslut styras hårdare så att risktagandet – på myndighetsnivå och för staten som helhet – står i överensstämmelse med centralt definierade kriterier för t.ex. synen på variationer i statsskulden.

Grundprinciperna för den finansiella hanteringen av statens avtalsförsäkringar bör således läggas fast i instruktioner till myndigheten och eventuellt även grundas på riksdagsbeslut. Vilka dessa grundprinciper bör vara framgår av Riksgäldskontorets synpunkter i de föregående avsnitten.

I detta ärende har biträdande riksgäldsdirektören Erik Thedéen beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren. I beredningen har även avdelningschefen Pär Nygren och avdelningschefen Johan Palm deltagit.

Erik Thedéen

Lars Hörngren