

Ref KB Occ
SOU

Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

SOU 1995:9

Betänkande av Utredningen om
arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter

Ref KB 000
SOU

Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar

SOU 1995:9

Betänkande av Utredningen om
arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter



Statens offentliga utredningar
1995:9
Finansdepartementet

Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar

Betänkande av Utredningen om arbetsgivaravgifter
för statliga myndigheter
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-763 24 81

Till statsrådet Jan Nygren

Regeringen bemyndigade genom beslut den 17 juni 1993 chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att pröva förutsättningarna för och lämna förslag till ett system med arbetsgivaravgifter och avgifter som följer av kollektivavtal för statliga myndigheter (dir. 1993:89).

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 1 mars 1994 chefsekonomen Nils Henrik Schager som särskild utredare.

Den 17 mars 1994 förordnades som sakkunniga åt utredningen departementssekreteraren Else-Sofi Ericsson, departementssekreteraren Gunnar Eriksson, departementssekreteraren Lena Westin och departementssekreteraren Anders Pålsson samt som experter åt utredningen revisionsdirektören Georg Danielsson, produktchefen Staffan Ekebrand, avdelningsdirektören Jörgen Hansson, avdelningsdirektören Ingemar Härneskog, kanslirådet Kjell Olsson, departementssekreteraren Liso Sergo och avdelningsdirektören Yvonne Svenström. Som experter förordnades också den 1 september 1994 förhandlingsdirektören Margareta Sjöberg och den 1 november 1994 avdelningsdirektören Svante Andersson.

Till sekreterare förordnades den 1 mars 1994 förhandlingssekreteraren Anders Stålsby.

Utredningen, som har arbetat under namnet Utredningen om arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter (Fi 1993:15) får härmed överlämna sitt betänkande Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar (SOU 1995:9). Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 1995

Nils Henrik Schager

/ Anders Stålsby

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningens uppdrag	13
1.1 Utredningens direktiv	13
1.2 Kommentarer till direktiven	14
1.3 Uppläggningsen av utredningsarbetet	15
2 Lagstadgade arbetsgivaravgifter	17
2.1 Beskrivning av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna	17
2.2 Beskrivning av särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster	22
2.3 Uppbörd av lagstadgade arbetsgivaravgifter utanför den statliga sektorn	22
2.4 Statliga arbetsgivares betalning av lagstadgade arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster	24
2.5 Statsbudgetens inkomsttitel Statliga pensionsavgifter, netto	27
2.6 Särskilda regler för affärsverken och vissa andra statliga arbetsgivare	28
2.7 Vissa icke-statliga arbetsgivare som betalar lönekostnadspålägg	28
3 Finansieringen av ersättning vid arbetsskador i staten	31
3.1 Nuvarande lagregler för ersättning vid arbetsskador	31
3.2 Konsekvenser av att likställa staten med den övriga arbetsmarknaden	32

3.3	Statlig arbetsskadeersättning till andra än statliga arbetstagare	34
4	Överväganden avseende de lagstadgade arbetsgivaravgifterna	35
4.1	Åtgärder för att likställa den statliga sektorn med den övriga arbetsmarknaden	35
4.2	Författningsändringar för att likställa staten med den övriga arbetsmarknaden	36
4.3	Administrativa konsekvenser	37
4.4	Finansieringen av ersättning för äldre arbetsskador	39
4.5	Effekter på statsbudgeten	41
4.6	Ikraftträdande	43
4.7	Kontrollrutiner	44
4.8	Utredningens bedömning	44
5	Principer för finansieringen av avtalsförsäkringarna	45
5.1	Utredningens direktiv vad avser avtalsförsäkringarna	45
5.2	Gemensam försäkringslösning för det statliga arbetsgivarkollektivet	46
5.3	Fördelningseffekter i en försäkringslösning	47
5.4	Sambandet mellan förmåner och finansiering	49
5.5	Finansieringen av äldre försäkringsfall	50
5.6	Icke-statliga arbetsgivares deltagande i det statliga finansieringssystemet	51
6	Personskadeavtalet	53
6.1	Personskadeavtalets omfattning och finansiering	53
6.2	Avtalad arbetsskadeersättning på övriga arbetsmarknaden	54
6.3	Försäkringsgivare vid arbetsskada	55
6.4	Utredningens bedömning	57
7	Tjänstepensionerna	59
7.1	Allmänt om statliga tjänstepensioner	59

7.2	En jämförelse med privattjänstemännens pensionssystem	61
7.3	Försäkringsgivare i en statlig försäkringsmodell	63
7.4	Förmåner som omfattas av försäkringsmodellen	66
7.5	Arbetsgivare som omfattas av försäkringsmodellen	69
8	Tjänstegrupplivförsäkringen	71
9	Pensionsersättningen	75
10	Kommentarer till de direktiv som gäller samtliga kommittéer och särskilda utredare	79
10.1	Prövning av offentliga åtaganden	79
10.2	Jämställdhetspolitiska konsekvenser	79
11	Utredningens förslag	81
11.1	Lagstadgade arbetsgivaravgifter	81
11.2	Avtalsförsäkringar	83
12	Författningsförslag	89
12.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:668) om uppörd av socialavgifter från arbetsgivare	89
12.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter	90
12.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring	91
12.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader	93
12.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.	96
12.6	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg	99

12.7	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg	102
12.8	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten	103
12.9	Förslag till förordning om redovisning till statligt anställda om sociala kostnader	104
12.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd	105
12.11	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning	106
12.12	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser	107
12.13	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1988:242) om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring	108
12.14	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1991:704) om fastställande av särskild löneskatt på statens pensionskostnader	109
13	Författningskommentarer	111
	Bilagor	119
Bilaga 1	Icke-statliga institutioner med statliga avtalsförsäkringar	121
Bilaga 2	Nuvarande lydelse av förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg	131
Bilaga 3	Utredningens direktiv	133
	Referenslitteratur	139

Sammanfattning

Utredningen föreslår att statliga arbetsgivare skall betala lagstadgade arbetsgivaravgifter enligt samma regler som andra arbetsgivare och att avtalsförsäkringarna inom det statliga avtalsområdet skall finansieras enligt försäkringsmässiga principer. Tillsammans med det tidigare införda ramanslagssystemet ger de nu föreslagna förändringarna de statliga arbetsgivarna ett fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar.

Dagens system med lönekostnadspålägg och speciella uppbördsrutiner för statens arbetsgivaravgifter skall slopas. Enligt utredningens förslag skall förändringarna genomföras i två steg.

Det första steget innebär att statliga arbetsgivare från och med den 1 juli 1995 skall betala lagstadgade arbetsgivaravgifter enligt samma regler som andra arbetsgivare. Dagens särreglering för staten avseende de lagstadgade arbetsgivaravgifterna skall därför enligt utredningens förslag upphävas. Detta gäller även hur ersättning vid arbetsskada finansieras. Statliga arbetsgivare skall betala arbetsskadeavgift enligt samma regler som andra arbetsgivare och ersättning vid arbetsskada skall belasta Arbetsskadefonden.

Detta första steg innebär i sak måttliga förändringar. Bortsett från finansieringen av arbetsskadeersättning är det enbart de administrativa rutinerna som i dag skiljer staten från den övriga arbetsmarknaden. Förslagen ger enligt utredningen inte upphov till något påtagligt administrativt merarbete för de statliga arbetsgivarna. De föreslagna förändringarna påverkar inte statens finansiella ställning.

Det andra steget innebär en övergång till en försäkringsmässig finansiering av de förmåner enligt kollektivavtal som dagens lönekostnadspålägg är avsett att täcka. Dessa förmåner utgörs av tjänstepensioner enligt gällande pensionsavtal, ersättning från

statens tjänstegrupplivförsäkring och ersättning enligt Personskadeavtalet. För pensionsersättning enligt Trygghetsavtalet föreslås en övergång till finansiering i egen regi.

Avseende tjänstepensionernas finansiering föreslår utredningen en försäkringsmodell med intern försäkringsgivare. I syfte att tydliggöra funktionen som försäkringsgivare föreslår utredningen att Styrelsen för statens tjänstepensionsfond inrättas som särskild myndighet. Styrelsen skall ha ett övergripande ansvar för försäkringsmodellens tillämpning. Ett fortsatt arbete med att fastställa nivån på de försäkringstekniskt korrekta premier som skall gälla i försäkringsmodellen har aviserats av regeringen. Utredningen gör bedömningen att de nya principerna för finansieringen av tjänstepensionerna skall kunna införas den 1 januari 1997.

Utredningen föreslår att en försäkringslösning med premieinbetalning skall tillämpas även avseende finansieringen av statens tjänstegrupplivförsäkring från och med den 1 januari 1997. Styrelsen för statens tjänstepensionsfond föreslås få det övergripande ansvaret för försäkringen.

Vad gäller finansieringen av ersättning enligt Personskadeavtalet föreslår utredningen att Arbetsgivarverket ges i uppdrag att utarbeta förslag för en försäkringslösning under förutsättningen att dagens kollektiva finansiering upphör från den 1 januari 1997.

Av administrativa skäl föreslår utredningen att ett lönekostnadspålägg avseende tjänstepensioner och andra avtalsförsäkringar behålls till och med utgången av 1996. Nuvarande regler avseende de icke-statliga institutioner som följer statliga tjänstepensionsbestämmelser bör gälla under samma period.

Utredningen föreslår att pensionsersättning enligt Trygghetsavtalet i normalfallet bör finansieras av arbetsgivaren i egen regi. Ändringen föreslås ske från den 1 juli 1995. I de fall pensionsersättning skall betalas ut vid avveckling eller drastisk reduktion av en verksamhet bör ersättningen redovisas som en explicit avvecklingskostnad.

Slutligen föreslår utredningen att de icke-statliga arbetsgivare som nu finansierar förmåner till sina anställda inom ramen för det statliga finansieringssystemet i kraft av förordningar eller sär-

skilda regeringsbeslut skall ges möjlighet att ansluta sig till de nya försäkringslösningarna på samma villkor som statliga arbetsgivare.

1 Utredningens uppdrag

1.1 Utredningens direktiv

Enligt direktiven Arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter (Dir. 1993:89) skall utredningen pröva möjligheterna att ersätta den statliga sektorns lönekostnadspålägg med ett system för upp-
börd av lagstadgade arbetsgivaravgifter, särskild löneskatt och avgifter som följer av kollektivavtal som motsvarar det system som gäller på den privata sektorn. Så långt det är möjligt skall särlösningar för den statliga arbetsmarknaden undvikas. Utredningen skall även behandla reducerat lönekostnadspålägg, som betalas av vissa icke-statliga arbetsgivare. Syftet med utredningen är att stärka det självständiga arbetsgivaransvaret för statliga arbetsgivare samt att göra den statliga arbetsmarknaden mer jämförbar med arbetsmarknaden i övrigt.

Utredningen skall beräkna nivån på avtalsbundna kostnader utöver lön och föreslå hur dessa skall administreras. Inriktningen bör enligt direktiven vara att sådana kostnader skall belasta den myndighet där kostnaden uppstår.

Vidare skall utredningen belysa de bokföringsmässiga följderna av förslagen och eventuella problem samt föreslå lösningar där så krävs. Även de administrativa konsekvenserna av förslagen skall belysas.

Därutöver skall utredningen klargöra effekterna på statsbudgeten av förslagen samt föreslå nödvändiga förändringar i berörda lagar och förordningar.

1.2 Kommentarer till direktiven

I direktiven framhålls två syften med utredningens uppdrag. För det första skall sÄrlösningar för den statliga arbetsmarknaden så långt som möjligt undvikas. För det andra skall avtalsbundna kostnader utöver lön beräknas och finansieras så att den enskilda myndigheten och inte det statliga kollektivet belastas.

Till grund för direktiven ligger principen att de statliga myndigheterna utgör självständiga arbetsgivare, en princip som kunnat realiserats genom införandet av ramanslag för myndigheternas förvaltningskostnader och som bekräftats genom inrättandet av det myndighetsstyrda Arbetsgivarverket från och med den 1 juli 1994.

Vad avser de lagstadgade arbetsgivaravgifterna tolkar utredningen direktiven så, att statliga arbetsgivare skall möta samma lagstiftning och regelverk som andra arbetsgivare, om inte starka skäl talar emot en sådan lösning.

När det gäller de avtalade anställningsförmåner utöver lön måste direktiven i första hand ges tolkningen att samma finansieringsförutsättningar för de statliga arbetsgivarna skall eftersträvas som gäller för andra arbetsgivare. Det innebär att myndigheterna skall finansiera dessa förmåner inom sina ramanslag eller avgiftsintäkter. Den närmare konstruktionen av finansieringen och den övriga hanteringen av dessa avtalade förmåner följer däremot inte av direktiven och kan i varje fall för framtiden uppfattas som en fråga för myndigheterna att självständigt besluta om.

Utredningen ser det dock som naturligt att de avtalade förmåner som nu är finansierade över statsbudgeten genom lönekostnadspålägget hanteras på liknande sätt som motsvarande förmåner på den privata arbetsmarknaden. Dessa förmåner, vilka utgår vid arbetskada, dödsfall, sjukdom och uppnådd pensionsålder, är av försäkringsmässig natur och hanteras normalt så att de arbetsgivare som ingår i avtalsområdet tecknar en gemensam försäkring för förmånernas trygghet. Därmed kan kostnaderna för förmå-

nera beräknas enligt försäkringstekniska grunder och förmånerna tryggas genom att motsvarande medel avsätts.

Utredningen tolkar direktivet att beräkna nivån på avtalsbundna kostnader utöver lön och föreslå system för hur dessa skall administreras på så sätt att motsvarande försäkringssystem skall tillämpas för statliga myndigheter. Direktivets formulering att dessa avtalskostnader inte skall ha en kollektiv finansiering avser enligt utredningens tolkning att finansiering utanför myndigheternas budget inte skall ske, däremot inte att en gemensam försäkringslösning för myndighetskollektivet skall undvikas.

En fullständig utredning om de försäkringstekniskt motiverade avgifterna för tryggnad av de avtalade förmånerna har inte varit möjlig att genomföra inom de tids- och resursramar som utredningen haft till sitt förfogande. Regeringen har också aviserat att för den mest omfattande av de avtalade förmånerna som finansieras genom lönekostnadspålägget, nämligen tjänstepensionen, skall en lösning enligt försäkringsmodellen tas fram i särskild ordning.

1.3 Uppläggningsen av utredningsarbetet

Utredningen har bedrivit utredningsarbetet uppdelat i tre etapper. Etapp 1 avsåg behandlingen av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna för statliga arbetsgivare. I etapp 2 behandlade utredningen finansieringen av ersättning vid arbetsskador som i dag skiljer sig mellan den statliga arbetsmarknaden och arbetsmarknaden i övrigt. Etapp 3 avsåg finansieringen av de avtalsreglerade förmåner som dagens lönekostnadspålägg är avsett att täcka. Även reducerat lönekostnadspålägg och särskilda pensionsavgifter som tas ut av icke-statliga institutioner som följer statliga tjänstepensionsbestämmelser har behandlats inom etapp 3.

I september 1994 lämnade utredningen en rapport till Finansdepartementet avseende resultatet av etapp 1 och 2. Rapporten sändes ut på remiss till ett tiotal myndigheter. I detta betänkande

ingår såväl innehållet i rapporten i bearbetad form som utredningens överväganden och förslag avseende etapp 3.

2 Lagstadgade arbetsgivaravgifter

2.1 Beskrivning av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna

Lagen (1981:691) om socialavgifter reglerar avgifter som är avsedda att finansiera den allmänna försäkringen och vissa andra sociala ändamål. Avgifterna är av två slag: egenavgifter som betalas av egenföretagare och i undantagsfall av anställda samt arbetsgivaravgifter som arbetsgivare betalar. I det fortsatta arbetet berörs enbart arbetsgivaravgifterna eftersom egenavgifterna inte är relevanta för det statliga området.

En arbetsgivare är enligt lagen om socialavgifter skyldig att betala arbetsgivaravgifter baserade på vad han under året betalat som kontant lön och annan ersättning för utfört arbete eller med anledning av tjänsten, samt som skattepliktiga kostnadsersättningar och förmåner.

Sedan den 1 januari 1995 tas också en allmän löneavgift på 1,5 procent ut vilket regleras i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Den allmänna löneavgiften är avsedd att delfinansiera Sveriges medlemsavgift i EU. Avgiften beräknas på samma underlag som arbetsgivaravgiften till folkpensioneringen enligt lagen om socialavgifter.

Utöver dessa avgifter är arbetsgivaren skyldig att betala särskild löneskatt avseende vissa ersättningar och för pensionskostnader.

Tabell 2.1 visar de arbetsgivaravgifter och procentsatser som är aktuella i februari 1995.

Tabell 2.1 Lagstadgade arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift 1995

	Procentsats
Folkpensionsavgift	5,86
Sjukförsäkringsavgift	6,23
Arbetsmarknadsavgift	4,32
Arbetseskadeavgift	1,38
Lönegarantiavgift	0,20
Arbetarskyddsavgift	0,17
Delpensionsavgift	0,20
Tilläggs pensionsavgift (ATP)	13,00
<hr/>	
Summa arbetsgivaravgifter	31,36
Allmän löneavgift	1,50
Totalt	32,86

För arbetsgivare som sysselsätter sjömän gäller särskilda regler om redaravgift. I avgiften ingår de vanliga arbetsgivaravgifterna samt en sjömanspensionsavgift på 1,20 procent. Dessutom bestäms sjukförsäkringsavgiften och folkpensionsavgiften för sjömän på annat sätt än för andra arbetstagare. Riksförsäkringsverket fastställer efter regeringens bemyndigande dessa avgifter. För sjömän är sjukförsäkringsavgiften 4,56 procent och folkpensionsavgiften 4,29 procent under 1995. Redaravgift skall betalas på sådan lön för vilken sjömansskatt skall betalas. Bestämmelser om vilka arbetstagare som skall betala sjömansskatt återfinns i lagen (1958:295) om sjömansskatt. Staten har inte några sådana sjömän anställda enligt vad Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län, som handlägger sjömansbeskattningen, meddelat.

De lagstadgade arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften används på följande sätt.

- Folkpensionsavgifterna förs till statsbudgeten och delfinansierar folkpensionerna. Under budgetåret 1993/94 täckte avgifterna 50 procent av kostnaderna.
- Sjukförsäkringsavgifterna förs till statsbudgeten och är avsedda att tillsammans med den allmänna egenavgiften på 2,95 procent finansiera 85 procent av sjuk- och föräldraförsäkring. Återstående 15 procent av utgifterna finansieras via statsbidrag. Enligt ett förslag skall från den 1 juli 1995 statsbidragets storlek inte vara reglerat.

Under budgetåret 1993/94 översteg inkomsterna av socialavgifter försäkringens utgifter med 5,6 miljarder kronor. Inklusivt den allmänna egenavgiften till sjukförsäkringen, som under 1994 uppgick till 0,95 procent och som gav inbetalningar på 9,4 miljarder kronor, blev överskottet i försäkringen 15 miljarder kronor under budgetåret.

För att reglera över- och underskott finns en fond kallad Allmänna sjukförsäkringsfonden. Avsättningar beslutas av regeringen. Inga avsättningar har dock gjorts sedan 1981 och under budgetåret 1991/92 nollställdes fonden genom att behållningen fördes över till statsbudgetens inkomstitel för sjukförsäkringen.

- Arbetsmarknadsavgifterna förs först till statsbudgeten och därefter vidare i syfte att finansiera arbetslöshetsförsäkringen, kontant arbetsmarknadsstöd, permitteringslönersättning samt vissa arbetsmarknadsutbildnings- och rehabiliteringsbidrag. Överskott förs till ett konto i Riksgäldskontoret, vanligen benämnt Arbetsmarknadsfonden. Kontot disponeras av Riksförsäkringsverket och medel förs enligt regeringens beslut bland annat till Arbetsmarknads-

styrelsen. Underskott på kontot finansieras med en kredit hos Riksgäldskontoret.

De senaste årens höga arbetslöshet och därav följande höga kostnader har lett till ett ackumulerat underskott som vid slutet av budgetåret 1993/94 uppgick till 53 miljarder kronor. Arbetsmarknadsavgiften samt den allmänna egenavgift på 1 procent som togs ut under 1994 täckte under budgetåret 1993/94 endast 36 procent av kostnaderna.

- Arbets-skadeavgifterna förs till Arbets-skadefonden som finansierar ersättning enligt lagen (1976:380) om arbets-skadeförsäkring. Arbets-skadefonden har uppvisat underskott sedan slutet av 1980-talet. Under budgetåret 1992/93 tillfördes fonden 8,3 miljarder kronor från Delpensions-fonden. Det ackumulerade underskottet uppgick vid utgången av budgetåret 1993/94 till 21,9 miljarder kronor. Höjda avgifter och minskade ersättningar har medfört bättre balans mellan intäkter och kostnader i arbets-skadeförsäkring sedan 1993.

Statliga arbetsgivarare betalar enligt dagens regler inte arbets-skadeavgift.

- Lönegarantiavgifterna förs till Lönegarantifonden som förvaltas av Kammarkollegiet. Lönegarantifonden skall täcka de utgifter som uppkommer genom statens åtagande att i vissa fall betala löner till anställda vid företag som gått i konkurs. De senaste årens många konkurser och tidigare generösare utbetalningsregler har lett till underskott i Lönegarantifonden, vilket finansieras med en kredit hos Riksgäldskontoret. Vid slutet av budgetåret 1993/94 uppgick det ackumulerade underskottet till 3,3 miljarder kronor.
- Arbetarskyddsavgifterna förs till drygt hälften till statsbudgeten för att finansiera Arbetarskyddsverkets, Arbetsmiljöinstitutets och Arbetslivscentrums verksamhet. Resterande medel förs till Arbetsmiljöfonden vars behållning uppgick

till 785 miljoner kronor vid utgången av budgetåret 1993/94.

- Delpensionsavgifterna förs till Delpensionsfonden som finansierar delpensionen. Delpensionsfonden uppvisar överskott och medel därifrån har använts till att täcka underskottet i Arbetsskadefonden. Vid slutet av budgetåret 1993/94 uppgick det ackumulerade fondkapitalet till 5,6 miljarder kronor.
- Tilläggs pensionsavgifterna förs till 82 procent till Allmänna pensionsfonden som är avsedd att finansiera den allmänna tilläggs pensionen. Från fonden rekviderar Riksförsäkringsverket månadsvis medel till pensionsutbetalningarna.

Som ett led i övergången till det av riksdagen beslutade reformerade allmänna pensionssystemet förs 11 procent av de influtna avgifterna till ett konto hos Riksgäldskontoret för att användas inom det premiereservsystem som skall inrättas inom pensionssystemet. Återstående 7 procent anses belöpa på inkomstdelar som överstiger inkomsttaket för pensionsförmåner och förs till statsbudgeten.

Pensionsutbetalningarna överstiger de inbetalade avgifterna. Avgifterna täckte under budgetåret 1993/94 drygt 77 procent av utgifterna för pensionsutbetalningar. Resterande utgifter täcktes via Allmänna pensionsfondens avkastning.
- De allmänna löneavgifterna förs till statsbudgeten och är avsedda att delfinansiera de avgifter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

När arbetsgivaren skall beräkna underlaget för arbetsgivaravgifterna skall han enligt lagen om socialavgifter bortse från vissa

utbetalade ersättningar. Ur den uppräknig av undantag som beskrivs i lagen kan följande nämnas.

- Ersättning till en och samme arbetstagare som under året understiger 1 000 kronor.
- Ersättning till arbetstagare som vid årets ingång fyllt 65 år.
- Ersättning som motsvarar kostnader i arbetet som arbetstagaren haft att täcka med ersättningen om kostnaderna uppgår till minst tio procent av arbetstagarens totala ersättning under utgiftsåret. För speciella yrkesgrupper kan schabloner för avdraget tillämpas.

2.2 Beskrivning av särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster

På vissa förvärvsinkomster skall särskild löneskatt betalas i stället för arbetsgivaravgifter. Den särskilda löneskatten uppgår till 21,39 procent av underlaget under 1995.

Den särskilda löneskatten är avsedd att motsvara skattedelen av egenavgifterna och de allmänna egenavgifterna samt den allmänna löneavgiften. Skatten tas ut på lön eller annan ersättning som inte är förmånsgrundande. Enligt lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster skall särskild löneskatt betalas på lön och annan ersättning till arbetstagare som vid årets början är 65 år eller äldre. Dessutom skall särskild löneskatt betalas på vissa ersättningar som betalas ut enligt kollektivavtal eller försäkring.

2.3 Uppbörd av lagstadgade arbetsgivaravgifter utanför den statliga sektorn

Uppbörderna av arbetsgivaravgifterna regleras i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare (USAL) som i

väsentliga delar hänvisar till uppbördslagen (1953:272). USAL gäller inte arbetsgivaravgifter som statliga arbetsgivare skall betala.

Arbetsgivaren är skyldig att varje månad redovisa utgiven lön och summan av arbetsgivaravgifterna, den så kallade månadsavgiften, till skattemyndigheten. Om arbetsgivaren har rätt att göra avdrag för kostnader som arbetstagaren haft i tjänsten skall avdraget grundas på arbetstagarens verkliga kostnader eller beräknas enligt av Riksskatteverket fastställd schablon. I det fall ingen schablon finns skall skattemyndigheten på ansökan av arbetsgivaren besluta om avdragets storlek.

Skattemyndigheten kan ge anstånd med redovisning av månadsavgiften om särskilda skäl föreligger. I speciella fall kan skattemyndigheten befria arbetsgivaren från betalningsskyldigheten. Eftergift kan ges till exempel om arbetsgivaren inte haft anledning att räkna med att han var arbetsgivare åt den person som utfört det arbete för vilket han betalat ersättning.

USAL reglerar vidare hur avgiften skall beräknas och betalas samt vad som gäller vid felaktig eller utebliven betalning. Dessutom reglerar lagen bland annat omprövning av beslut och möjligheter till överklagande.

Skattemyndigheten skall övervaka att arbetsgivaren fullgör sina skyldigheter enligt lagen. För att kontrollera detta får Riksskatteverket eller skattemyndigheten besluta om revision hos arbetsgivaren.

Arbetsgivaren redovisar och betalar varje månad till skattemyndigheten de olika lagstadgade arbetsgivaravgifterna som en klumpsumma tillsammans med summan av innehållen preliminär skatt för arbetstagarnas räkning avseende föregående månads utbetalade löner och förmåner. Arbetsgivaren använder för detta en särskild uppbördsdeklaration. Betalningen skall normalt göras senast den 10 i varje månad utom i januari då förfallodagen är den 15.

Riksförsäkringsverket fördelar, på grundval av uppgifter om redovisade avgifter från Riksskatteverket, varje månad inkomna

avgifter på de aktuella inkomstitlarna i statsbudgeten och gör därefter utbetalningar till de fonder och konton som beskrivs i avsnitt 2.1.

2.4 Statliga arbetsgivares betalning av lagstadgade arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster

Lagen (1981:691) om socialavgifter gäller för staten såsom arbetsgivare liksom för andra arbetsgivare. En särbestämmelse för staten såsom arbetsgivare finns dock. Staten betalar inte arbets-skadeavgift. Den principiella utformningen av arbetsgivaravgifterna är med detta undantag densamma över hela arbetsmarknaden. Affärsverken undantagna skiljer sig dock den praktiska hanteringen för statliga arbetsgivare avsevärt från den för andra arbetsgivare. Den speciella hanteringen för statliga arbetsgivare regleras i förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg och förordningen (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten. Den modell som tillämpas i dag baseras på synsättet att staten, förutom affärsverken, är en enda arbetsgivare. Riksförsäkringsverket har i uppgift att för staten samlat hantera inbetalningen av arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt på förvärvsinkomster.

Riksförsäkringsverket bestämmer avgiftsunderlaget för statens lagstadgade arbetsgivaravgifter på basis av Riksrevisionsverkets beräkningar. Beräkningen av statens särskilda löneskatt på vissa förvärvsinkomster sker enligt schablon. Riksförsäkringsverket fastställer därefter det belopp staten är skyldig att betala i arbetsgivaravgifter enligt lagen om socialavgifter. Avgifterna fastställs dels som preliminära avgifter senast den 18 februari under utgiftsåret, dels som slutliga avgifter senast den 30 april året efter utgiftsåret. De preliminära avgifterna för året skall betalas med en tolfedel per månad, med början i februari. Detta sker genom att Riksförsäkringsverket för över aktuella belopp för de olika

arbetsgivaravgifterna och den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster från statsbudgetens inkomsttitel "Statliga pensionsavgifter, netto" (se avsnitt 2.5) till respektive inkomsttitel under inkomsthuvudgruppen "Lagstadgade socialavgifter".

Om den slutliga avgiften är högre än den preliminära skall Riksförsäkringsverket så snart som är möjligt betala mellanskillnaden och om den slutliga avgiften är lägre än den preliminära skall Riksförsäkringsverket minska de nästföljande månadernas preliminära avgifter. Riksförsäkringsverket kan fastställa ny preliminär avgift under året om detta behövs för att den bättre skall stämma överens med den slutliga.

För att åstadkomma en likartad kostnadssituation som för andra arbetsgivare och för att säkerställa finansieringen av bland annat de lagstadgade arbetsgivaravgifter som staten skall betala är de statliga arbetsgivarna skyldiga att betala lönekostnadspålägg. Detta regleras i förordningen om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg. Lönekostnadspålägget uppgår i dag till 38,5 procent på kontant lön och annan ersättning för utfört arbete eller med anledning av tjänsten, samt på skattepliktiga kostnadsersättningar och förmåner. Lönekostnadspålägget är en helt schabloniserad avgift som är avsedd att täcka såväl lagstadgade arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt som utgifter för vissa avtalsreglerade anställningsförmåner utöver lön. De statliga arbetsgivarna betalar lönekostnadspålägget som en klumpsumma och behöver inte hålla isär de lagstadgade respektive de avtalsreglerade komponenterna som lönekostnadspålägget är baserat på.

Tabell 2.2 visar de poster lönekostnadspålägget är avsett att täcka.

Tabell 2.2 Poster lönekostnadspålägget är avsett att täcka**Poster som följer av förmåner enligt lag:**

- Tillägspensionsavgift
- Sjukförsäkringsavgift
- Folkpensionsavgift
- Arbetsmarknadsavgift
- Lönegarantiavgift
- Delpensionsavgift
- Arbetarskyddsavgift
- Vissa arbetsskadeersättningar m. m.
- Särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster

Poster som följer av förmåner enligt avtal:

- Vissa arbetsskadeersättningar m. m. (personskada)
- Ersättning från grupplivförsäkring
- Premieskatt, gruppliv
- Personalpensionsförmåner (tjänstepensioner och pensionsersättning)
- Särskild löneskatt på pensionskostnader

De statliga arbetsgivarna skall månadsvis betala lönekostnadspålägget till Riksförsäkringsverket. Riksrevisionsverket ger ut föreskrifter och allmänna råd för att underlätta beräkningen och betalningen av lönekostnadspålägget för arbetsgivarna. Det belopp arbetsgivaren är skyldig att betala i lönekostnadspålägg skall vara Riksförsäkringsverket tillhanda senast den 18 i månaden efter den månad som beloppet avser. Inkomna belopp direktöverförs till statsverkets checkräkning i Riksbanken och Riksförsäkringsverket redovisar beloppet under inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto i statsbudgeten. Genom att betala lönekostnadspålägget till Riksförsäkringsverket har de statliga arbetsgivarna fullgjort sina skyldigheter vad gäller arbetsgivaravgifterna.

2.5 Statsbudgetens inkomsttitel Statliga pensionsavgifter, netto

I statsbudgeten redovisas inbetalade lönekostnadspålägg på inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto. Ett särskilt regleringsbrev utfärdas årligen för inkomsttiteln. Inkomsttiteln är indelad i tre program. Program 1 avser fullt lönekostnadspålägg, program 2 reducerat lönekostnadspålägg och program 3 tjänstepensioner.

I program 1 redovisas som inkomster inbetalat lönekostnadspålägg från de arbetsgivare som betalar lönekostnadspålägg om 38,5 procent. Utgifterna i program 1 består av de avgifter, ersättningar och skatter lönekostnadspålägget är avsett att täcka i första hand enligt lag men också enligt avtal. Avsättningar till tjänstepensioner fungerar som programmets saldo och förs till program 3.

I program 2 redovisas som inkomster inbetalat lönekostnadspålägg från de icke-statliga arbetsgivare som betalar reducerat lönekostnadspålägg. Utgifter är de avtalsreglerade förmåner och de skatter det reducerade lönekostnadspålägget är avsett att täcka. Förmånerna utgörs av tjänstepensioner och ersättning från tjänstegrupplivförsäkring. Även i program 2 är avsättningen till tjänstepensioner en saldotpost som förs till program 3.

I program 3 utgörs inkomsterna av avsättningarna till tjänstepensioner i program 1 och 2 samt pensionsavgifter som icke-statliga arbetsgivare betalar enligt särskilda regeringsbeslut eller enligt förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser. Utgifterna i program 3 utgörs av utbetalade tjänstepensioner och särskild löneskatt på pensionskostnader. Överskott och underskott i program 3 utgör saldotpost för hela inkomsttiteln.

En utförlig beskrivning av lönekostnadspålägget och inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto återfinns i Riksrevisionsverkets rapport "Statsbudgetens inkomsttitel 5211 Statliga pensionsavgifter, netto", november 1993.

2.6 Särskilda regler för affärsverken och vissa andra statliga arbetsgivare

Affärsverken är undantagna i förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg. I stället betalar affärsverken de lagstadgade arbetsgivaravgifterna direkt till statsverkets checkräkning i Riksbanken för Riksförsäkringsverkets räkning. Även denna rutin avviker från den som gäller för icke-statliga arbetsgivare, vilka betalar arbetsgivaravgifterna till skattemyndigheten. Regelen om att statliga arbetsgivare inte betalar arbetsskadeavgift gäller även affärsverken.

Även Riksbanken och riksdagen, vad gäller riksdagens ledamöter, betalar de lagstadgade arbetsgivaravgifterna direkt till statsverkets checkräkning för Riksförsäkringsverkets räkning.

De speciella bestämmelserna om betalningen av arbetsgivaravgifterna för affärsverken, Riksbanken och riksdagen, såvitt gäller dess ledamöter, finns i 3 § förordningen (1984:674) om uppörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten. I övrigt gäller förordningen för samtliga statliga arbetsgivare. Riksförsäkringsverket bestämmer således avgiftsunderlag, fastställer preliminära och slutliga arbetsgivaravgifter samt fördelar inkomna avgifter även avseende affärsverken, Riksbanken och riksdagen. På samma sätt som för andra statliga arbetsgivare skall avgifterna betalas månadsvis. Även Exportkreditnämnden följer regler liknande de nu nämnda.

2.7 Vissa icke-statliga arbetsgivare som betalar lönekostnadspålägg

Ett mindre antal icke-statliga arbetsgivare betalar i dag lönekostnadspålägg på samma sätt som statliga myndigheter. Detta gäller bland annat vissa av de stiftelser som kopplats till det statliga avtalsområdet genom lagen (1965:576) om ställföreträdare för

kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. och därpå följande regeringsbeslut. Av dessa uppträder Nordiska museet, Riksutställningar, Svenska institutet, Tekniska museet och WHO Collaborating Centre on International Drug Monitoring i detta avseende som statliga myndigheter och betalar lönekostnadspålägg.

Även vissa nordiska institutioner med arbetstagare i Sverige skall uppträda som en svensk myndighet och betala lönekostnadspålägg. Detta regleras i ett avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om den rättsliga ställningen för samnordiska institutioner där det anges att varje tjänstgöringsland förbinder sig att ta in anställda vid institutionerna som medlemmar i landets statliga pensionsordning på samma villkor som gäller för motsvarande statliga tjänster i tjänstgöringslandet.

Vad gäller de lagstadgade arbetsgivaravgifterna är de nu nämnda arbetsgivarna likställda statliga. En noggrannare beskrivning av dessa icke-statliga institutioner ges i betänkandets bilaga 1 om icke-statliga arbetsgivare, anslutna till det statliga finansieringssystemet för avtalsförsäkringar.

The first of these is the fact that the medical profession is a profession in the true sense of the word. It is a profession because it is a calling that requires a long and arduous course of study and training, and because it is a calling that is devoted to the service of the community. The second is the fact that the medical profession is a profession that is subject to the same laws and regulations as any other profession. The third is the fact that the medical profession is a profession that is subject to the same public scrutiny and criticism as any other profession.

The fourth is the fact that the medical profession is a profession that is subject to the same public scrutiny and criticism as any other profession. The fifth is the fact that the medical profession is a profession that is subject to the same public scrutiny and criticism as any other profession.

The sixth is the fact that the medical profession is a profession that is subject to the same public scrutiny and criticism as any other profession. The seventh is the fact that the medical profession is a profession that is subject to the same public scrutiny and criticism as any other profession.

The eighth is the fact that the medical profession is a profession that is subject to the same public scrutiny and criticism as any other profession. The ninth is the fact that the medical profession is a profession that is subject to the same public scrutiny and criticism as any other profession.

3 Finansieringen av ersättning vid arbetsskador i staten

3.1 Nuvarande lagregler för ersättning vid arbetsskador

Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) gäller för alla arbetstagare oavsett om de är anställda hos statlig eller annan arbetsgivare. LAF trädde i kraft den 1 juli 1977 och ersatte då den äldre lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL). Ärenden enligt LAF handläggs av försäkringskassorna, medan kvarvarande ärenden enligt YFL handläggs av Riksförsäkringsverket. Ersättningar betalas för närvarande ut enligt såväl den äldre som den nu gällande lagstiftningen. Rätten till så kallad arbetsskadesjukpenning upphörde den 1 juli 1993, varefter sjukpenning vid arbetsskada är samordnad med sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Ersättning enligt LAF utgår därför numera så gott som endast som livränta vid konstaterad varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Ersättningen är samordnad med eventuell pensionsförmån och utgår efter 65 års ålder endast om ålderspensionen är väsentligt lägre än livräntan.

Ersättningar enligt LAF till arbetstagare hos arbetsgivare utanför det statliga området finansieras av medel från Arbetsskade-fonden. Denna tillförs medel genom arbetsskadeavgiften, som till konstruktion och uppbördsförfarande är en av de lagstadgade arbetsgivaravgifter som arbetsgivare utanför staten har att betala (se avsnitt 2.1). Arbetsskadeersättningarna ökade kraftigt under 1980-talet och arbetsskadeavgiften har under senare år därför höjts. Den uppgår 1995 till 1,38 procent av avgiftsunderlaget.

För statliga arbetsgivare gällde fram till den 1 januari 1993 att arbetsskadesjukpenning enligt LAF och YFL betalades av respektive arbetsgivare som nettoresultatet av en serie bokföringstrans-

aktioner över statsbudgeten. Från och med den 1 juli 1993 gäller att sjukpenningen vid arbetsskada utgår till arbetstagare inom det statliga området enligt lagen om allmän försäkring, inte enligt LAF, enligt samma regler som gäller för andra arbetstagare. Arbetsskadeersättning enligt LAF i form av livräntor till arbetstagare i staten finansieras från inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto med undantag för affärsverksanställda där direktdebitering av arbetsgivaren tillämpas.

3.2 Konsekvenser av att likställa staten med den övriga arbetsmarknaden

Om den lagstadgade arbetsskadeavgiften införs för statliga arbetsgivare samtidigt som Arbetsskadefonden övertar ansvaret för utbetalandet av ersättningar enligt LAF, påverkas de kassamässiga flödena mellan myndigheterna och socialförsäkringssystemet i inte oväsentlig grad. Räknat på lönesumman för 1993 skulle de statliga arbetsgivarna, exklusive affärsverken, ha inbetalat en arbetsskadeavgift på cirka 600 miljoner kronor. Detta skall jämföras med att utbetalade livräntor enligt YFL och LAF till anställda vid dessa myndigheter under 1993 uppgick till cirka 160 miljoner kronor, varav Riksförsäkringsverket betalade ut drygt 70 miljoner kronor och Statens löne- och pensionsverk, som betalar ut de livräntor, vilka är samordnade med pensionsförmån, stod för knappt 90 miljoner kronor.

För de statliga verksamheter som hade ställning som affärsverk andra halvåret 1993 skulle den lagstadgade arbetsskadeavgiften ha uppgått till knappt 180 miljoner kronor. Till anställda i dessa verksamheter utbetalades i livräntor enligt YFL och LAF cirka 100 miljoner kronor, varav Riksförsäkringsverket stod för knappt hälften och Statens löne- och pensionsverk för drygt hälften. Det bör påpekas att till de verksamheter som hösten 1993 drevs i affärsverksform hör Posten, som därefter har bolagiserats. Postens del av nyssnämnda livräntor utgjorde 37 miljoner kronor,

medan den arbetsskadeavgift Posten skulle ha betalat avseende år 1993 kan uppskattas till 112 miljoner kronor.

De här redovisade relationerna mellan kalkylerade arbetsskadeavgifter och utbetalade arbetsskadeersättningar för det statliga området skall ses mot bakgrund av att arbetsskadeersättningarna enligt YFL och LAF var avsevärt större när särskild sjukpenning utbetalades vid arbetsskada enligt de regler som gällde före den 1 juli 1993. Det samlade beloppet för denna typ av arbetsskadeersättning motsvarade i storlek ungefärligen det belopp som utbetalas som livränteersättning vid arbetsskada. Ännu under budgetåret 1993/94 betalade Riksförsäkringsverket för det statliga områdets räkning ut betydande belopp i sjukpenning och sjukvårdsförmåner enligt LAF:s tidigare regler. Dessa utbetalningar är inte inkluderade i ovanstående siffror. Emellertid klingar de eftersläpande utbetalningarna enligt dessa regler snabbt av och väntas uppgå till obetydliga belopp efter den 1 juli 1995.

De striktare reglerna och de därmed minskande utbetalningarna för arbetsskadeersättningen efter den 1 juli 1993 gäller samtliga arbetstagare och kommer av allt att döma att leda till att arbetsskadeförsäkringen enligt LAF kommer i finansiell balans. Om de statliga arbetsgivarna ansluts till samma finansieringsmekanism som andra arbetsgivare kommer de enligt ovan redovisade siffror att bli nettobidragsgivare till arbetsskadeförsäkringen.

Anledningen torde vara att arbetsskadeincidensen är betydligt lägre på de kontorsarbetsplatser som är vanliga inom statsförvaltningen än inom arbetslivet i dess helhet. En jämförelse kan göras med det privata områdets Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA) där avgifterna är starkt differentierade mellan arbetare och tjänstemän. Detta förhållande motiverar emellertid inte i sig en fortsatt särlösning för det statliga området. De nackdelar som följer av schablonmässigt satta försäkringsavgifter är problem som måste lösas för den svenska arbetsmarknaden i dess helhet. Inom det här aktuella området övervägs de för närvarande inom Sjuk- och arbetsskadeberedningen.

3.3 Statlig arbetsskadeersättning till andra än statliga arbetstagare

Reglerna om ersättning för arbetsskada enligt LAF har genom lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd och vissa ytterligare bestämmelser utvidgats till att gälla personer som utan att vara arbetstagare i staten är engagerade i statlig verksamhet. Motsvarande utvidgning av reglerna i YFL vad avser äldre skador har likaså tillämpats. Eftersom dessa ersättningar inte gäller arbetstagare i statlig tjänst och finansieringen av dem sker genom särskilda anslag saknar utredningen anledning att närmare behandla området.

Vissa skadeståndslivräntor som Riksförsäkringsverket betalar ut, belastar inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto, program 3. De avser i särskild ordning beviljade skadestånd före 1977 och reglerar ersättning vid skadefall som uppstått utanför statligt anställningsförhållande eller kompletterande ersättning till anställda, innan lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada etablerade ersättningar enligt skadeståndsrättsliga normer. Finansieringen av dessa livräntor bör fortsättningsvis inte belasta inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto, utan tas över särskilt anslag i likhet med de ersättningsfall som omnämns i närmast föregående stycke.

4 Överväganden avseende de lagstadgade arbetsgivaravgifterna

4.1 Åtgärder för att likställa den statliga sektorn med den övriga arbetsmarknaden

Utredningen har uppdraget att pröva möjligheterna att införa ett system för arbetsgivaravgifter för de statliga arbetsgivarna som så långt som möjligt undviker särlösningar. Efter att ha studerat regleringen av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna för de statliga arbetsgivarna och för andra arbetsgivare kan utredningen konstatera att de skillnader som finns i huvudsak är av administrativ natur. Den enda egentliga sakskillnad som föreligger är finansieringen av arbetsskador.

I övrigt är de statliga arbetsgivarna via lönekostnadspålägget skyldiga att betala samma lagstadgade arbetsgivaravgifter och särskilda löneskatter som andra arbetsgivare. Sedan verkliga betalningar den 1 juli 1993 ersatte de tidigare bokföringsmässiga omföringarna av lönekostnadspålägget är det endast den praktiska hanteringen av betalningsrutinerna som skiljer den statliga arbetsmarknaden från arbetsmarknaden i övrigt.

Om de statliga arbetsgivarna skall följa samma rutiner som andra arbetsgivare innebär det att även statliga arbetsgivare skall betala lagstadgade arbetsgivaravgifter till skattemyndigheten. Genom att upphäva förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg och undantaget för staten i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare ges de statliga arbetsgivarna samma skyldigheter som andra arbetsgivare i detta avseende.

Utifrån de direktiv som gäller för utredningen måste slutsatsen bli att den nuvarande särbehandlingen av statliga arbetsgivare även vad gäller finansieringen av arbetsskadeersättning enligt

LAF bör upphöra. Statliga arbetsgivare bör fortsättningsvis betala samma arbetsskadeavgift till Arbetsskadefonden som andra arbetsgivare och finansieringen av arbetsskadeersättningen enligt LAF till arbetstagare i staten bör ske genom medel från denna fond. Därmed upphör finansieringen av sådana ersättningar via inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto respektive via direktdebiteringar av affärsverken. Hur finansieringen av ersättningen för redan inträffade arbetsskadefall skall ordnas diskuteras i avsnitt 4.4.

4.2 Författningsändringar för att likställa staten med den övriga arbetsmarknaden

Om staten skall likställas med den övriga arbetsmarknaden vad gäller de lagstadgade arbetsgivaravgifterna krävs följande författningsförändringar. Undantaget för statliga arbetsgivare måste strykas i lagen (1984:668) om uppörd av socialavgifter från arbetsgivare. Dessutom måste undantaget för statliga arbetsgivare från skyldigheten att betala arbetsskadeavgift i lagen (1981:691) om socialavgifter upphävas. Om arbetsskadeavgiften införs för statliga arbetsgivare och arbetsskadeersättning skall betalas av Arbetsskadefonden måste vissa justeringar göras i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

Förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg kan upphävas under förutsättning att de avtalsreglerade åtaganden lönekostnadspålägget är avsett att täcka finansieras i annan form. Till dess att detta genomförts kan avgiftssatsen sänkas med hänsyn till att de lagstadgade arbetsgivaravgifterna betalas i annan ordning. Som en följd av nu nämnda förändringar kan förordningen (1984:647) om uppörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten upphävas.

Det bör i sammanhanget påpekas att lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare är under översyn. Skattebetalningsutredningen har i uppdrag att utforma ett nytt enhetligt system för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Slutbetänkandet från utredningen kommer sannolikt att avges under 1995.

4.3 Administrativa konsekvenser

Den uppbördsdeklaration som andra arbetsgivare använder för redovisning av innehållen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter använder de statliga arbetsgivarna redan i dag men endast för redovisning av arbetstagarnas preliminära skatt. Om de statliga arbetsgivare som i dag betalar lönekostnadspålägg åläggs att själva betala lagstadgade arbetsgivaravgifter bör de använda denna uppbördsdeklaration även för redovisningen av arbetsgivaravgifter. Eftersom uppbördsdeklarationen används redan i dag innebär förändringen i denna del inte något större administrativt merarbete.

Om de statliga arbetsgivarna själva skall betala lagstadgade arbetsgivaravgifter innebär det att de också skall beräkna de arbetsgivaravgifter de har att betala. Lagen om socialavgifter medger undantag för vissa ersättningar när underlaget för arbetsgivaravgifterna skall beräknas. I princip gäller dessa undantag redan i dag för staten men eftersom lönekostnadspålägget betalas helt enligt schablon saknar den enskilda statliga arbetsgivaren möjlighet att tillämpa dem. Riksförsäkringsverket saknar i sin tur den information som krävs för att löpande tillämpa undantagsreglerna.

Ett exempel där schabloniseringen är tydlig är när arbetsgivaren har arbetstagare anställda som är äldre än 65 år. Statliga arbetsgivare betalar för dessa lönekostnadspålägg på 38,5 procent trots att dessa arbetstagare är undantagna i lagen om socialavgifter. Vad gäller ersättning till dessa arbetstagare är andra arbetsgi-

vare enligt lag skyldiga att betala särskild löneskatt som uppgår till endast 21,39 procent. Jämfört med i dag skulle förändrade regler visserligen innebära ett visst administrativt merarbete för statliga arbetsgivare men samtidigt skulle vissa arbetsgivare kunna minska sina kostnader. När Riksförsäkringsverket gör den slutliga avräkningen av statens arbetsgivaravgifter och särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster tas för närvarande en schablonmässig hänsyn till hur stor andel av de statligt anställda som är äldre än 65 år.

Lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter ger möjlighet till nedsatta arbetsgivaravgifter i vissa fall. Reglerna riktar sig dock enbart till näringslivet och berör därför inte myndigheterna.

För affärsverken och de andra statliga arbetsgivare som redan i dag betalar de lagstadgade arbetsgivaravgifterna själva skulle en övergång till samma rutiner som gäller för andra arbetsgivare innebära mycket små förändringar. Skillnaden är att betalningsmottagaren blir skattemyndigheten och att arbetsgivarna själva skall beräkna underlagets storlek och vilket belopp de skall betala i arbetsgivaravgifter.

Den diskuterade förändringen innebär ett visst mått av merarbete för de statliga arbetsgivarna. Detta torde dock vara oundvikligt vid varje förslag som undviker schabloner och lyfter fram de verkliga kostnaderna. Merarbetet är dessutom huvudsakligen av övergångskaraktär. Harmoniseringen med reglerna för andra arbetsgivare innebär å andra sidan en förenkling i hanteringen av de inkomna avgifterna eftersom Riksförsäkringsverket kan hantera arbetsgivaravgifterna från samtliga arbetsgivare i ett sammanhang.

4.4 Finansieringen av ersättning för äldre arbetsskador

Utredningen förordar att finansieringen av ersättning för arbetsskador i staten fortsättningsvis skall ske genom inbetalande av lagstadgad arbetsskadeavgift till Arbetskadefonden. Beträffande ersättningen för sådana arbetsskador som inträffat före lagändringen är flera lösningar tänkbara.

Som framgått av avsnitt 3.2 skulle under 1993 arbetsskadeavgiften för sådana statliga arbetsgivare, vars arbetsskadeersättning finansieras från inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto ha uppgått till cirka 600 miljoner kronor, ifall sådan avgift betalats. Från samma inkomstitel utbetalades detta år cirka 160 miljoner kronor i arbetsskadelivräntor. Affärsverken, exklusive Posten, skulle 1993 ha betalat en arbetsskadeavgift på knappt 70 miljoner kronor. De debiterades drygt 60 miljoner kronor för sina arbetsskadelivräntor. Ett införande av samma regler för arbetsskadeersättningens finansiering för statliga arbetsgivare som för andra arbetsgivare medför att Arbetskadefondens kassaflöde förbättras med cirka 450 miljoner kronor årligen, även om fonden övertar utbetalningen av ersättning för redan inträffade arbetsskador.

Det föreligger således inte något finansiellt behov av att överföra extra medel till Arbetskadefonden ifall fonden skulle överta betalningsansvaret för redan inträffade arbetsskadefall i staten eller, alternativt, av att fortsätta att finansiera ersättningen vid äldre skadefall enligt nuvarande ordning. Avsaknaden av försäkringsteknisk koppling mellan avgifter och ersättning i den allmänna arbetsskadeförsäkringen innebär att några principiella betänkligheter inte behöver hindra att även äldre ersättningsfall förs in under Arbetskadefonden. Fonden utgör inte något självständigt rättssubjekt med egna förpliktelser utan ingår i det statliga socialförsäkringssystemet.

Samtidigt finns det rent allmänt skäl att söka hävda en mer strikt försäkringsteknisk syn i samband med de förändringar som

utredningen föreslår. Affärsverken har arbetat under förutsättningen att de själva skall stå för kostnaden för de arbetsskador deras anställda drabbas av. Övriga myndigheter kan genom inbetalningen av lönekostnadspåslägget till inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto, varifrån arbetsskadeersättningen till deras anställda betalas, sägas ha betalt en implicit försäkringspremie till arbetsskadeförsäkringen. Det kan då synas skäligt att affärsverken fortsätter att betala ersättning för tidigare arbetsskador enligt de förutsättningar som gällde vid tiden för deras inträffande. För övriga myndigheter bör analogt staten såsom försäkringsgivare i nuvarande system bära betalningsansvaret för tidigare arbetsskador. Av praktiska skäl kan med tidigare skadefall avses tidpunkten för skadans reglering snarare än dess fysiska inträffande.

Som skäl för att välja det första alternativet ser utredningen fördelen med en snabb övergång till det nya systemet utan en lång övergångsperiod där finansieringen av arbetsskadeersättningen sker enligt två system. Som visats föreligger de finansiella förutsättningarna för ett sådant tillvägagångssätt. För det andra alternativet talar dess överensstämmelse med försäkringsmässiga principer, vilka skulle ha tillämpats om arbetsskadeförsäkringen hade tecknats hos en fristående försäkringsgivare.

Utredningen vill för sin del förorda det senare alternativet, men med det tillägget att statens betalningsansvar för de tidigare arbetsskador, vars ersättning finansieras genom inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto, överförs till Arbetsskadefonden utan compensation. Skälet härför är att överförandet av statens åtagande för arbetsskadeersättning, exklusive affärsverkens, till Arbetsskadefonden leder till påfallande gynnsamma konsekvenser för fondens ekonomiska ställning. Skulle fonden ha drivits på affärsmässiga grunder måste en uppgörelse av sådant innehåll te sig mycket förmånlig. Beträffande affärsverkens ansvar för tidigare arbetsskador bör detta, om nödvändigt, säkras genom ett speciellt regeringsbeslut.

4.5 Effekter på statsbudgeten

Utredningen har i uppdrag att belysa effekterna på statsbudgeten av en övergång till arbetsgivaravgifter för de statliga arbetsgivarna. Med undantag för arbetsskadeavgiften är skillnaderna mellan staten och övriga arbetsmarknaden vad gäller de lagstadgade arbetsgivaravgifterna som vi tidigare påpekat endast av administrativ natur.

Arbetsgivaravgifterna för huvuddelen av den statliga verksamheten betalas av Riksförsäkringsverket som finansierar avgifterna med de lönekostnadspålägg myndigheterna betalat. Avgifterna beräknas enligt regleringen i lagen (1981:691) om socialavgifter. Att låta denna grupp arbetsgivare i stället själva beräkna och betala sina arbetsgivaravgifter innebär inte någon förändring av hur avgifterna skall beräknas. De möjligheter till undantag i beräkningsunderlaget som i praktiken tillkommer bör enligt utredningens bedömning inte ha annat än marginella effekter. Någon påtaglig inverkan på statsbudgeten avseende annat än betalningsströmmar är inte aktuell.

Arbetsgivaravgifterna för affärsverken, Riksbanken samt riksdagen, såvitt gäller dess ledamöter, betalas redan i dag av myndigheterna själva i enlighet med reglerna i lagen (1981:691) om socialavgifter. Den förändring som här är aktuell är endast en ny uppbördsrutin och att myndigheterna själva varje månad får beräkna sina avgifter. Betalningsströmmarna påverkas i så måtto att betalningen kommer att göras till skattemyndigheterna i stället för till Riksförsäkringsverket. Statsbudgeten som helhet påverkas dock inte av förändringen.

Om den lagstadgade arbetsskadeavgiften införs för statliga arbetsgivare och ersättning vid nya arbetsskadefall finansieras via Arbetsskadefonden skulle detta i princip kunna ha märkbara finansiella effekter på statsbudgeten. I praktiken blir dock effekterna på statsbudgeten ringa. Statens ekonomiska ställning i dess helhet, det vill säga inklusive Arbetsskadefonden och andra fonder inom socialförsäkringssystemet, påverkas inte.

Beträffande affärsverken leder den lösning utredningen förordar, nämligen att verken fortsätter att svara för ersättningen för tidigare arbetsskador, till att kassaflödet till Arbetskadefonden övergångsvis förstärks med upp till cirka 50 miljoner kronor årligen. Denna effekt kommer så småningom att klinga av i takt med att äldre arbetsskadeersättningar faller bort och nya tillkommer. Motsvarande effekt, och det i betydligt större skala, har redan åstadkommit i och med bolagiseringen av ett antal stora affärsverk.

Vad gäller den ersättning för tidigare arbetsskador som staten betalar från inkomstititeln Statliga pensionskostnader, netto, och som uppgår till cirka 160 miljoner kronor årligen, anser utredningen som tidigare sagts att betalningsansvaret bör överföras till Arbetskadefonden utan kompensation. Om arbetsskadeavgiften införs för statliga myndigheter innebär det att dessa, exklusive affärsverk, kommer att betala cirka 600 miljoner kronor årligen till Arbetskadefonden. Detta belopp kommer till största delen att finansieras ur myndigheternas ramanslag för förvaltningskostnader och belastar därmed i princip statsbudgeten. Det framstår enligt utredningen som oskäligt att fonden skall tillföras budgetmedel på nästan 600 miljoner kronor netto årligen under den långa övergångsperiod när äldre arbetsskador dominerar. Genom att överföra betalningsansvaret för äldre skador till Arbetskadefonden begränsas denna belastning på statsbudgeten till cirka 440 miljoner kronor årligen.

I praktiken modifieras dessa slutsatser om effekter på statsbudgeten väsentligt av att Arbetskadefonden har ett ackumulerat underskott. Under de närmaste åren förväntas de årliga inbetalningarna till fonden överstiga utbetalningarna. Detta årliga överskott överförs till statsbudgeten såsom amorteringar på den skuld som uppkommit genom de senaste årens underskott i Arbetskadefonden. Som tidigare redovisats uppgick denna skuld vid slutet av budgetåret 1993/94 till närmare 22 miljarder kronor. Om ytterligare medel tillförs Arbetskadefonden genom att statliga arbetsgivare betalar arbetsskadeavgift kommer dessa, så länge ett

ackumulerat underskott kvarstår, genom amorteringsmekanismen att återföras till statsbudgeten.

Så länge ett ackumulerat underskott kvarstår i Arbetsskadefonden leder varje tillskott till fonden till att statsbudgetens saldo förstärks i motsvarande grad. Detta medför att det övergångsvisa nettotillskottet till Arbetsskadefonden som utredningens förslag till hantering av ersättningen för affärsverkens äldre arbetsskador medför också leder till en förstärkning av statsbudgeten. Skulle staten överta affärsverkens betalningsansvar för dessa skador blir effekten på statsbudgeten neutral.

En marginell negativ effekt på statsbudgeten kan uppkomma genom att bokföringstiden är någon dag längre för arbetsgivaravgifterna än för lönekostnadspålägget vilket leder till en viss ränteförlust för statsbudgeten. Ränteförlusten kan dock undvikas genom att i den aktuella lagtexten föreskriva att beloppet skall vara bokfört senast förfallodagen. Det skall också påpekas att förfallodagen för de lagstadgade arbetsgivaravgifterna har tidigare lagts vilket ger en positiv ränteeffekt på statsbudgeten.

4.6 Ikraftträdande

Om reglerna för staten vad gäller de lagstadgade arbetsgivaravgifterna skall anpassas till dem som gäller för arbetsmarknaden i övrigt finner utredningen det lämpligt att förändringarna genomförs snarast.

Av praktiska skäl är det rimligt att övergången sker vid ett budgetårsskifte. Eftersom nästa budgetår är förlängt till 18 månader på grund av övergången till kalenderårsvisa budgetår från och med 1997 förefaller den 1 juli 1995 vara ett naturligt val. Enligt vad utredningen erfarit ger detta tillräcklig tid till förberedelser för dem som berörs av förändringen. Att vänta med genomförandet till 1997 innebär ett onödigt dröjsmål.

4.7 Kontrollrutiner

Som kontrollrutin gör skattemyndigheten efter uppbördsårets utgång en avstämning mellan den lönesumma som arbetsgivarna uppgivit på uppbördsdeklarationerna vid redovisning av arbetsgivaravgifterna och den lönesumma som arbetsgivarna angivit i kontrolluppgiftsredovisningen. Om statliga arbetsgivare skall tillämpa de regler för redovisning av arbetsgivaravgifter som gäller för andra arbetsgivare kommer de automatiskt att omfattas av denna kontroll.

I det fall de nya rutinerna skall gälla från och med den 1 juli 1995 kommer inte denna kontroll att kunna genomföras för 1995. Därefter kan emellertid även statliga arbetsgivare omfattas av denna granskning. Under övergångsåret bör det enligt vad Riksrevisionsverket och Riksskatteverket uppger vara möjligt att med relativt enkla medel åstadkomma en rimlighetskontroll av samma kvalitet som den kontroll som sker i dag på det statliga området vad gäller lönekostnadspålägget.

4.8 Utredningens bedömning

Efter att ha gått igenom vilka effekter som blir följden av att låta statliga arbetsgivare följa de regler för lagstadgade arbetsgivaravgifter som gäller för andra arbetsgivare konstaterar utredningen att inga hinder föreligger för att genomföra förändringen. Övergångsproblemen torde vara marginella förutom när det gäller hanteringen av ersättningen för äldre arbetsskador. I detta fall finns möjlighet till acceptabla övergångslösningar. Utredningen har funnit att inga starka skäl talar emot att låta samma regler råda för arbetsmarknaden i dess helhet och förordar därför en sådan lösning.

5 Principer för finansieringen av avtalsförsäkringarna

I denna del av utredningens arbete behandlas finansieringen av de avtalade anställningsförmåner som för närvarande finansieras genom inbetalning av lönekostnadspålägg till statsbudgetens inkomsttitel Statliga pensionsavgifter, netto. Dessa förmåner kan hänföras till fyra avtalsförsäkringar:

- avtalet om ersättning vid personskada (PSA)
- tjänstepensionsavtal (PA-91 samt PA-SPR för officerare)
- avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S)
- pensionsersättning enligt Trygghetsavtalet (TA).

5.1 Utredningens direktiv vad avser avtalsförsäkringarna

Beträffande finansieringen av avtalade förmåner säger direktiven att utredningens uppgift skall vara att beräkna nivån på avtalskostnader utöver lön samt föreslå hur dessa personalkostnader skall administreras i ett system där arbetsgivaravgifter införs. Inriktningen bör vara att avtalskostnader utöver lön skall belasta respektive myndighet/statlig verksamhet och inte som i dagens system ha en kollektiv finansiering. I direktiven sägs vidare att därmed skapas incitament för myndigheten att såsom arbetsgivare påverka innehållet i avtalen så att en ur myndighetens synpunkt god avvägning mellan avtalens förmåner och kostnader uppnås.

Som påpekas i avsnitt 1.2 måste direktiven i denna del tolkas så, att myndigheterna skall finansiera de avtalade anställningsförmånerna inom sina ramanslag för förvaltningskostnader. Genom lönekostnadspålägget kan detta i viss mening redan sägas ske, sedan det utformats som verkliga betalningar till statsbudge-

ten. Betalningar utöver lönekostnadspålägget tillämpas därutöver för finansieringen av vissa anställningsförmåner utöver lön som avtalats under senare tid, nämligen avgifterna till Försäkringsföreningen för det Statliga Området (FSO) för den kompletterande ålderspensionen (KÅPAN) och till Trygghetsstiftelsen för ersättningar enligt Trygghetsavtalet. Alla dessa anställningsförmåner har emellertid avtalats under den tid då statsmakterna hade att godkänna avtalen och i princip svara för förmånernas finansiering genom motsvarande anslag.

5.2 Gemensam försäkringslösning för det statliga arbetsgivarkollektivet

Om ansvaret att trygga avtalsförmåner utöver lön skall åvila den enskilda myndigheten inom dess fasta ramanslag för totala förvaltningskostnader uppstår vissa principiella och praktiska frågor. De förmåner det här rör sig om är av försäkringsmässig natur, vilket innebär att utfallet av åtagandet för den enskilda myndigheten är osäkert både till värde och tidpunkt. Att bilda en gemensam försäkringsgivare för de berörda myndigheterna är då den naturliga lösningen, vilket påpekas i avsnitt 1.2. Denna försäkringsgivare träder i de enskilda myndigheternas ställe vad avser förmånernas tryggnad mot att myndigheterna betalar in en försäkringspremie. I förhållande till den nuvarande ordningen träder försäkringsgivaren i statens ställe.

För staten råder ett generellt förbud mot att teckna externa försäkringar. Vissa undantag medges dock. Förbudet regleras i förordningen (1954:325) om försäkring av statens egendom m.m. Regleringen är för närvarande under översyn. Kammarkollegiet har i rapporten "En intern försäkringslösning för staten", november 1994, på regeringens uppdrag lämnat förslag till hur statens risk- och skadehantering bör utformas i framtiden. Kammarkollegiets förslag berör varken de i lag reglerade sjuk- och arbets-skadeförsäkringarna eller de avtalsreglerade liv- och personskade-

försäkringarna för statligt anställda. Ett parallellt resonemang kan dock föras för dessa försäkringar.

Det skäl som traditionellt förts fram mot externa försäkringslösningar för staten är att staten har en tillräcklig finansiell styrka för att vara självförsäkrad. Staten är som kollektiv tillräckligt omfattande för att en intern lösning skall bli kostnadseffektiv. Genom att hålla samman kollektivet undviks att externa försäkringsgivare försäkrar gynnsamma risker medan sämre risker förblir oförsäkrade och ändå måste finansieras internt.

Dessa argument äger motsvarande tillämpning på de förmåner och förpliktelser med inslag av risk som arbetsgivare på det statliga avtalsområdet förbinder sig till. En intern försäkringslösning för det statliga arbetsgivarkollektivet för att trygga avtalade anställningsförmåner överensstämmer således både med tillvägagångssättet på övriga större avtalsområden och med principerna för hur staten försäkrar sig mot risker och skador i övrigt.

Utredningen förordar därför att finansieringen och trygandet av de anställningsförmåner som här behandlas sker genom att de statliga arbetsgivarna gemensamt bildar en försäkringsgivare som verkar på försäkringstekniska grunder. Vi återkommer i följande kapitel till hur försäkringslösningarna för de olika avtalsförsäkringarna lämpligen bör vara utformade. Den exakta utformningen måste i varje fall bli föremål för särskild utredning. I fråga om pensionsersättningen anser dock utredningen att en gemensam försäkringslösning är olämplig.

5.3 Fördelningseffekter i en försäkringslösning

Utredningen kommer i följande kapitel att närmare diskutera storleksordningen och strukturen på de avgifter som krävs för att finansiera avtalsförmånerna när rena försäkringslösningar införs. Vi vill dock redan nu behandla en viktig aspekt av en sådan övergång. Även om varje kollektiv försäkringslösning innebär att försäkringstagarna är beredda att dela riskerna för ogynnsamma ut-

fall med andra är det inte i överensstämmelse med principen om självständigt kostnadsansvar och marknadsmässighet ifall konstruktionen innebär att vissa arbetsgivare/försäkringstagare inom kollektivet systematiskt övervältrar kostnaden för sina avtalsförmåner på de övriga.

Om regeringen skulle överföra ansvaret för framtida anställningsförmåner helt och hållet på de enskilda myndigheterna är det möjligt och i vissa fall rentav troligt att vissa myndigheter skulle finna det förmånligt att trygga den utfästa förmånen på egen hand snarare än genom en kollektiv försäkringslösning tillsammans med övriga statliga arbetsgivare, ifall försäkringspremierna sätts schablonmässigt lika. För en del myndigheter kan risken för arbetsskada eller för övertalighet med rätta uppfattas vara väsentligt lägre än för andra. För de myndigheter vilkas anställda har ordinarie pensionsålder vid 65 år är givetvis tjänstepensionsåtagandet väsentligt billigare än för dem där en pensionsålder på 60 år tillämpas. Även om det inte står den enskilda myndigheten fritt att trygga de avtalade förmånerna i egen regi eller söka försäkringslösningar utanför det statliga arbetsgivarkollektivet, anser utredningen det ligga i direktivens krav på självständigt kostnadsansvar att försäkringspremierna differentieras på ett försäkringstekniskt korrekt sätt mellan olika statliga arbetsgivare. En myndighet skall inte ha tydliga ekonomiska skäl för att vilja trygga sina avtalade förmåner på annat sätt. Detta gäller i synnerhet de ekonomiskt tunga åtagandena.

Övergången till finansiering genom försäkringspremier i stället för genom ett schablonmässigt bestämt lönekostnadspålägg kommer att fördela den ekonomiska bördan av tryggheten av avtalsförmåner på ett annorlunda sätt än för närvarande sker. Vissa myndigheter kommer att kunna utsättas för betydande finansiella påfrestningar. Eftersom denna systematiska skillnad i graden av finansiering av tryggheten av de avtalade anställningsförmånerna mellan myndigheter inte kan anses ha varit okänd när avtalen ingicks och godkändes av regeringen, förefaller det utredningen skäligen att de anslag som för närvarande beviljas för att finansiera

inbetalningen av lönekostnadspålägget omfördelas vid övergången till ny finansieringsform med försäkringspremier.

5.4 Sambandet mellan förmåner och finansiering

En principiellt viktig fråga är om de avtalade förmånernas värde för arbetstagarna kan anses vara beroende av det sätt varpå de tryggas. Om så kan hävdas vara fallet blir en ändrad finansieringsform en fråga som berör arbetstagarorganisationerna i egenskap av kollektivavtalspart. Utredningen har undersökt förhållandena härvidlag och funnit att någon koppling mellan förmånernas utfästa värde och finansieringen av deras tryggande inte föreligger.

Vid denna bedömning är det av väsentlig betydelse att samtliga förmåner vars tryggande nu säkras genom inbetalande av lönekostnadspålägget är vad man kallar förmånsbaserade, till skillnad från till exempel den kompletterande ålderspensionen som är en avgiftsbaserad förmån och redan nu finansieras genom särskilda premier till Försäkringsföreningen för det Statliga Området. Därmed föreligger en ovillkorlig skyldighet för arbetsgivaren att svara för att förmånen tryggas på det ena eller det andra sättet. Skulle arrangemanget för tryggandet visa sig otillräckligt faller betalningsansvaret för utfästelsen tillbaka på den enskilde arbetsgivaren och inom det statliga området i sista hand på staten. Därmed är den avtalade förmånens värde för arbetstagarna oberoende av de former i vilka arbetsgivaren tryggar den. Ändrade finansieringsformer för tryggandet är således enligt utredningens bedömning inte en kollektivavtalsfråga utan ankommer på arbetsgivarparten att ensidigt ta ställning till. I pensionsavtalet PA-91, 4 §, anges också uttryckligen att pensionsförmånerna finansieras av arbetsgivaren.

Utredningen har i sammanhanget närmare studerat vilka överväganden som gjorts vid konstruktionen av motsvarande avtalsförmåner och deras tryggande på arbetsmarknaden i övrigt. Med undantag för pensionsersättningen har de avtalsförmåner som för

närvarande finansieras genom lönekostnadspålägget paralleller, ibland av nästan identiskt slag, på privat tjänstemännens avtalsområde. Där förefaller partsgemensam förvaltning av försäkringen, inklusive förvaltning av fonderade avsättningar vara vanlig, även om ersättningarna till arbetstagarna är förmånsbaserade. Vid jämförelse med denna praxis på det privata området bör det vid bedömningen beaktas att enskilda arbetsgivare till skillnad från statliga myndigheter kan vara oförmögna att stå för sina utfästelser vid betalningsinställelse och konkurs.

5.5 Finansieringen av äldre försäkringsfall

Ersättningar enligt avtalsförsäkringarna utbetalas ofta under en längre tid efter det att försäkringsfall konstaterats föreligga. Det kommer vid övergången till ett nytt system för trygghandling av avtalsförmånerna att finnas ett antal redan inträffade försäkringsfall, som kräver utbetalningar under ett antal år framöver. Staten har hittills stått som försäkringsgivare vid trygghandling av förmånerna och det är därför naturligt att staten behåller betalningsansvaret för ersättningarna för redan inträffade försäkringsfall vid tidpunkten för övergången. Vad gäller tjänstepensionerna, som innehåller ett stort mått av långsiktigt sparande, måste inte bara ansvaret för utbetalningarna till dem som är pensionärer utan även garantin för intjänade pensionsrättigheter för ännu anställda vid övergångstillfället behållas av staten.

Staten har inte förrän i den årsredovisning som läggs fram våren 1995 redovisat försäkringsåtagandena till sina anställda, varav pensionsåtagandet är det helt dominerande, eller belastat sina åtaganden med den implicita lönekostnaden. Den hittillsvarande bristen på redovisning av statens försäkringsåtagande kan leda till speciella problem i samband med övergången till ett försäkrings-tekniskt system. Utbetalningarna av pensioner motsvaras av att statens pensionsskuld reduceras och de utgör följaktligen inte någon kostnad för staten, oavsett i vilken form premier för täckandet

av nya löpande pensionsåtaganden betalas. På grund av den traditionellt kassaflödesorienterade redovisningen i staten blir emellertid utbetalningarna en belastning på statsbudgeten när de endast motsvaras av en reduktion i en bokförd skuld och inte balanseras av ett motsvarande kassainflöde. Detta kan bli ett hinder för införandet av försäkringstekniska och marknadsmässiga lösningar, särskilt mot bakgrund av dagens ansträngda statsfinansiella läge. Utredningen kommer i kapitel 7, där tjänstepensionsförsäkringens finansiering behandlas, skissera lösningar vilka kan hålla nere den statsfinansiella belastningen utan att avkall görs på det nya systemets försäkringstekniska egenskaper.

5.6 Icke-statliga arbetsgivares deltagande i det statliga finansieringssystemet

En särskild fråga gäller hanteringen av de avtalade förmånernas finansiering hos icke-statliga arbetsgivare som tillämpar de statliga bestämmelserna för tjänstepension, tjänstegrupplivförsäkring och i några fall personskadeersättning och är anslutna till det statliga finansieringssystemet i kraft av förordning eller särskilda regeringsbeslut. De ersättningar från inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto som betalas ut till arbetstagare hos denna kategori arbetsgivare finansieras genom att arbetsgivaren betalar reducerat lönekostnadspålägg eller särskilda avgifter. En utförlig presentation av de arbetsgivare som erbjudits sådana sÄrlösningar ges i bilaga 1.

Utredningen har sett det ingå i sitt uppdrag att finna lösningar som för dessa arbetsgivare möjliggör fortsatt anslutning till det finansierings- och tryggandesystem som gäller för statliga arbetsgivare. Försäkringstekniskt uppbyggda konstruktioner som dem utredningen förordar tillåter också arbetsgivare som tillämpar statliga avtal att på lika villkor ansluta sig till det för statliga arbetsgivare gemensamma tryggandesystemet. Detta kan ske genom att den icke-statlige arbetsgivaren ansöker om att bli i särskild ord-

ning ansluten till försäkringsgivaren för ifrågavarande avtalsförsäkring eller genom att han blir frivillig medlem i Arbetsgivarverket, varvid avtalsförmånernas tryggnad följer av medlemskapet. I ingendera fallet behövs förordningar eller särskilda regeringsbeslut.

6 Personskadeavtalet

6.1 Personskadeavtalets omfattning och finansiering

De avtalsenliga ersättningarna vid arbetsskada till arbetstagare i staten regleras i Personskadeavtalet (PSA). Dess bestämmelser har genom lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m. utsträckts till att gälla samma grupper som omfattas av lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd. PSA kompletterar lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) (jämför kapitel 3) genom att etablera en ersättningsnivå vid personskada som skall överensstämma med skadeståndsrättsliga normer. Ersättningar beslutas av Statens trygghetsnämnd och betalas ut av Riksförsäkringsverket. Statens trygghetsnämnd utnyttjar därvid det kanslistöd som det privata partsorganet Arbetsmarknadsförsäkringar-trygghetsförsäkring (AMF-trygghetsförsäkring) tillhandahåller enligt särskilt avtal med regeringen (jämför avsnitt 6.3). Av praktiska skäl ombesörjs utbetalningarna av ersättning till enskilda enligt PSA (eller, vid tillämpliga fall, enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada m.m.) av AMF-trygghetsförsäkring, som därefter debiterar Riksförsäkringsverket. Riksförsäkringsverket erhåller i sin tur medel genom direktdebitering av affärsverken eller genom att belasta inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto.

Under budgetåret 1993/94 belastade Riksförsäkringsverket inkomstiteln med cirka 90 miljoner kronor för utbetalade ersättningar enligt PSA:s bestämmelser. Enligt uppgifter från AMF-trygghetsförsäkring utbetalades under motsvarande tidsperiod ersättningar enligt PSA på knappt 87 miljoner kronor till nuvarande och förutvarande statsanställda (utom affärsverk), varav ett mind-

re och minskande belopp avser verksamhet som numera drivs under kommunalt huvudmannaskap. Drygt 13 miljoner kronor betalades ut enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada m.m. Båda dessa typer av utbetalningar skall slutligt belasta inkomstititeln Statliga pensionsavgifter, netto. Utredningen anser sig på grundval av dessa uppgifter kunna dra slutsatsen att ersättningar enligt PSA till anställda i nuvarande statlig verksamhet utom affärsverk uppgår till mellan 80 och 90 miljoner kronor per år.

De verksamheter, som under andra halvåret 1993 hade ställning som statliga affärsverk, debiterades under budgetåret 1993/94 av Riksförsäkringsverket för ersättningar enligt PSA knappt 45 miljoner kronor. Därav stod Posten för 20 miljoner kronor. Enligt uppgifter från AMF-trygghetsförsäkring över utbetalade ersättningar är utbetalningarna under samma period inte oväsentligt lägre: drygt 35 miljoner kronor, varav Posten stod för cirka 18,5 miljoner kronor.

6.2 Avtalad arbetsskadeersättning på övriga arbetsmarknaden

PSA utgör på det statliga området motsvarigheten till Trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA) på arbetsmarknaden i övrigt. Bestämmelserna i PSA överensstämmer i stort med dem i TFA. Båda avtalen har nyligen omförhandlats. TFA meddelas genom försäkringskonsortiet AMF-trygghetsförsäkring, som handlägger skadefallen. Till skillnad från vad som gäller vid handläggningen av de statliga arbetsskadorna beräknar AMF-trygghetsförsäkring vid skadefall inom TFA-området fram den försäkringstekniska risken för olika framtida utfall och kan därmed uppskatta skadans förväntade ekonomiska konsekvenser. Premiens storlek för TFA varierar starkt mellan arbetare och tjänstemän på det privata avtalsområdet. För arbetare utgör den 1,0 procent av bruttolönen, för tjänstemän endast 0,05 procent. För den kommunala motsvarighe-

ten TFA-KL betalar arbetsgivaren en enhetlig premie på 0,48 procent av bruttolönesumman.

Vid den premiesättning som tillämpas för TFA är att beakta att tidigare inbetalade premier under försäkringens uppbyggnadsstadium bildat en försäkringsteknisk reserv som ger betydande avkastning och bidrar till att hålla behovet av löpande premieintäkter nere. Detta är skälet till att statliga bolag som tidigare varit affärsverk men under den senaste tiden tecknat TFA och anslutit sig till AMF-trygghetsförsäkring betalar en något högre premie än den annars tillämpade.

De 45 miljoner kronor som Riksförsäkringsverket under 1993/94 debiterade affärsverken med flera, inklusive Posten, för utbetalningar enligt PSA motsvarar 0,35 procent av ifrågavarande verks lönesumma. De verkliga utbetalningarna under denna period enligt AMF-trygghetsförsäkring motsvarar 0,28 procent av lönesumman. Om vi utifrån uppgifterna ovan uppskattar ersättningarna enligt PSA till anställda i nuvarande statlig verksamhet utanför affärsverken till cirka 85 miljoner kronor under 1993/94, motsvarar det cirka 0,20 procent av dessa verksamheters lönesumma. Mot bakgrund av de premier som tas ut för TFA ligger en försäkringstekniskt motiverad premiesats för PSA sannolikt kring dessa procenttal. Skall en försäkringsteknisk reserv inledningsvis byggas upp behöver premien kanske ligga något högre. En korrekt beräknad försäkringsteknisk premie för PSA bör enligt uppgift från AMF-trygghetsförsäkring vara möjlig att beräkna på befintligt underlag över hittills inträffade skadefall i staten.

6.3 Försäkringsgivare vid arbetsskada

Utredningens bedömning är att en försäkringslösning liknande den som tillämpas för TFA bör införas för PSA. Därvid kan alternativet att ansluta statliga arbetsgivare till AMF-trygghetsförsäkring övervägas. Denna försäkringsgivare har en förhållandevis komplicerad uppbyggnad. Själva försäkringskonsortiet består av

försäkringsbolagen Folksam (50 procent), Skandia (38 procent) och Trygg-Hansa (12 procent). Mellan konsortiet å ena sidan och SAF, LO och PTK å den andra har särskild överenskommelse träffats om meddelande och administration av TFA. Kommun- och Landstingsförbunden och deras motparter har anslutit sig till AMF-trygghetsförsäkring i särskild ordning utan att en motsvarande överenskommelse har träffats. Konsortieledningen består av representanter för parterna i överenskommelsen om TFA liksom den finansdelegation som råder ledningen i frågor rörande finansförvaltningen inom AMF-trygghetsförsäkring. Till delegationen är också en kontaktman för den kommunala sektorn knuten. För den löpande administrationen av AMF-trygghetsförsäkring svarar en ledningsgrupp bestående av företrädare för de i konsortiet ingående försäkringsbolagen. I TFA-nämnden ingår förutom representanter för ledningsgruppen representanter för de berörda arbetsmarknadsparterna, inklusive den kommunala sektorn. Förutom att behandla frågor av principiell betydelse prövar TFA-nämnden tvistiga fall. En skiljenämnd avgör enligt bestämmelse i kollektivavtal slutligt tvister om tolkningen av TFA.

Den institutionella uppbyggnaden kring PSA uppvisar redan betydande likheter med AMF-trygghetsförsäkring. Det skadereglerande arbetet vid tillämpningen av PSA sköts av handläggare anställda vid AMF-trygghetsförsäkring. Statens trygghetsnämnd har en sammansättning och utför uppgifter som i stort överensstämmer med TFA-nämndens. Tvister om tolkningen av PSA avgörs i sista hand av den statliga skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor.

Den konstruktion för tryggande av skadeersättning som TFA-trygghetsförsäkring representerar med ett konsortium av försäkringsbolag som försäkringsgivare kan komma att omprövas bland annat av konkurrensbegränsningsskäl. Utredningen vill inte obetingat föreslå anslutning av statliga arbetsgivare till denna försäkringslösning, även om relationerna mellan statens företrädare och AMF-trygghetsförsäkring är väl inarbetade.

6.4 Utredningens bedömning

Utredningen föreslår att regeringen ger Arbetsgivarverket i uppdrag att utarbeta förslag till hur trygghandet av arbetsskadeersättningen enligt PSA skall ordnas under den förutsättningen att den kollektiva finansieringen av ersättningen över inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto upphör från den 1 januari 1997. Fördelen med att samverka med andra arbetsmarknadssektorer, till exempel genom anslutning till AMF-trygghetsförsäkring, bör ställas mot de fördelar som en egen lösning för det statliga avtalsområdet kan ge. Likaså bör frågan om en premiedifferentiering mellan arbetsgivare inom avtalsområdet prövas. Förslaget skall säkerställa att sådana arbetsgivare som utan att vara statliga myndigheter för närvarande har rätt enligt särskilt regeringsbeslut att utnyttja det statliga tryggandesystemet för PSA ges möjlighet att fortsättningsvis trygga sina åtaganden vid arbetsskadefall. Även sådana arbetsgivare som i dag inte är anslutna till det statliga tryggandesystemet för PSA men som har en naturlig koppling till det statliga området skall ha möjlighet att ansluta sig till systemet.

Vad gäller finansieringen av ersättningen för de arbetsskadefall som inträffat före det att ett nytt finansieringssystem för PSA införs, bör samma principer tillämpas som för finansieringen av ersättningen för arbetsskadefall enligt LAF, vilka inträffat innan statliga arbetsgivare anslutits till Arbetsskadefondens finansieringssystem (se avsnitt 4.4). Därmed skulle staten fortsättningsvis stå för åtminstone de arbetsskadeersättningar enligt PSA som fram till den nya ordningens införande belastat inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto.

Ersättningar enligt lagen om statlig ersättning vid ideell skada m.m. skall även fortsättningsvis betalas över statsbudgeten och finansieras med särskilt anslag.

THE HISTORY OF THE UNITED STATES

The history of the United States is a story of growth and change. From the first European settlements to the present day, the nation has expanded its territory and diversified its economy. The early years were marked by the struggle for independence and the establishment of a new government. The mid-19th century saw the westward expansion and the Civil War, which solidified the Union. The late 19th and early 20th centuries were characterized by industrialization and the rise of a powerful nation. The 20th century has seen the United States emerge as a global superpower, leading the world in science, technology, and culture. The challenges of the 21st century, such as globalization and climate change, require a new approach to leadership and governance. The history of the United States is a testament to the resilience and ingenuity of its people.

7 Tjänstepensionerna

7.1 Allmänt om statliga tjänstepensioner

De statliga tjänstepensionerna enligt de statliga pensionsavtalen PA-91 och PA-SPR erbjuder arbetstagare i staten ett flertal förmåner varav ålderspension och sjukpension utgör de ekonomiskt tyngsta delarna. Utbetalade pensionsförmåner för arbetstagare vid statliga myndigheter belastar inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto och myndigheterna anses finansiera pensionsförmånerna inklusive särskild löneskatt på pensionskostnader genom inbetalning av lönekostnadspålägget.

Affärsverken finansierar förmånerna i egen regi med det viktiga undantaget Statens järnvägar som betalar en avgift på 9,6 procent (sänkt den 1 juli 1994 från tidigare 11 procent) på lönesumman mot att pensionsförmåner till dess anställda samt särskild löneskatt på pensionskostnader utbetalas från inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto. Vissa icke-statliga arbetsgivare betalar i samma syfte särskilda pensionsavgifter eller reducerat lönekostnadspålägg. Vilka icke-statliga arbetsgivare som omfattas av det statliga gemensamma finansieringssystemet för tjänstepensioner regleras i förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning och genom särskilda regeringsbeslut. En detaljerad genomgång av nuvarande ordning för pensionsfinansieringen för dessa arbetsgivare ges i bilaga 1.

Det statliga pensionssystemet är ett fördelningssystem, där det saknas försäkringsteknisk koppling mellan de avgifter en arbetsgivare betalar in till försäkringsgivaren och pensionsförmånerna. Ett fördelningssystem är följaktligen beroende av att ha rätten att infordra betalningar av dem som ingår i systemet utan att den betalande därmed erhåller någon urskiljbar förmån eller rätt. För-

delningssystem är därför bara möjliga att upprätthålla i offentligrättsliga sammanhang.

Utredningens direktiv säger inte uttryckligt att finansieringen av det statliga pensionssystemet skall utformas på försäkrings tekniska grunder, men om man utesluter möjligheten att myndigheterna skall sköta finansieringen i egen regi kan direktiven inte tolkas i annan riktning. Regeringen uppdrog i november 1992 och oktober 1993 åt Riksrevisionsverket och Statens löne- och pensionsverk att utreda frågan om statens tjänstepensionsåtagande. Dessa avlämnade var sin slutrapport i början av 1994. Rapporterna innehåller förslag till införandet av en försäkringsmodell av premiereservtyp för hanteringen av statens pensionskostnader. Med anledning härav har regeringen i 1994 års kompletteringsproposition konstaterat att den av Riksrevisionsverket och Statens löne- och pensionsverk föreslagna försäkringsmodellen i huvudsak kan ligga till grund för förändringar i redovisningen av statens pensionsåtaganden och i beräkningen av kostnader för pensionsförmåner till arbetstagare i staten. Därav drar utredningen för eget vidkommande slutsatsen att finansieringen av myndigheternas tjänstepensionsåtaganden framöver skall bygga på försäkrings tekniskt beräknade premier.

Staten har hittills inte bokfört sin pensionsskuld, men i regeringens uppdrag till Statens löne- och pensionsverk ingick att beräkna och redovisa denna. I sin slutrapport om statens pensionsåtagande beräknar Statens löne- och pensionsverk värdet av pensionsåtagandet enligt statlig pensionplan som finansieras över inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto till drygt 60 miljarder kronor. Detta belopp inkluderar Statens järnvägars åtaganden men ej övriga affärsverks vilka finansierar dem i egen regi. Pensionsskulden hos nuvarande övriga affärsverk uppskattar Statens löne- och pensionsverk till 1,6 miljarder kronor. Statens pensions skuld kommer att redovisas officiellt för första gången i Riksrevisionsverkets publikation "Årsredovisning för staten" avseende budgetåret 1993/94.

Statens löne- och pensionsverk har i sin slutrapport gjort beräkningar över vilka premier de olika tjänstepensionsförmånerna

(inklusive pensionsersättningen, se kapitel 9) skulle betinga i en försäkringslösning. För en genomsnittlig myndighet vars arbetstagare har ordinarie pensionsålder vid 65 år blir den genomsnittliga premien för förmåner enligt PA-91 drygt 7 procent av lönesumman (därvid är premiekostnaden för pensionsersättning och kompletterande ålderspension samt särskild löneskatt på pensionskostnader ej inkluderade). För pensionsförmåner för arbetstagare med rätt att avgå med full ålderspension före 65 års ålder blir den försäkringstekniska premien avsevärt större.

7.2 En jämförelse med privattjänstemännens pensionssystem

En jämförelse till Statens löne- och pensionsverks beräkningar över försäkringsmodellens finansiella konsekvenser erbjuder privattjänstemännens avtalade tilläggspension (ITP). ITP:s pensionsförmåner har liknande karaktär som de som följer av det statliga pensionsavtalet PA-91. ITP är uppbyggt som ett premiereservsystem och pensionsåtagandena tryggas genom att arbetsgivaren betalar in försäkringstekniskt beräknade premier till försäkringsbolaget SPP, som är ett av arbetsgivarna bildat ömsesidigt bolag med ett betydande kapital att förvalta. Även om ITP:s pensionsförmåner formellt är förmånsbestämda sitter representanter för arbetstagarorganisationerna i SPP:s styrelse. Denna tar ställning till premiesättningen men även till om överskott i försäkringsrörelsen skall kunna utnyttjas till värdesäkring av intjänade och utgående pensioner. Så har också regelmässigt skett. I praktiken har således överskott i finansförvaltningen lett till både lägre premier för arbetsgivaren och bättre pensionsförmåner för arbetstagarna. I detta avseende uppstår en klar skillnad mot regelverket för statliga pensionsförmåner, där den värdesäkring som utgår stipuleras i pensionsavtalet.

En privat arbetsgivare kan alternativt trygga sitt åtagande för ålderspension enligt ITP-planen genom skuldföring i det egna

företaget. I så fall måste han teckna en kreditförsäkring för beloppet i Försäkringsbolaget Pensionsgaranti (FPG) och registrera pensionsåtagandet i Pensionsregisterinstitutet (PRI). För detta betalar han årliga avgifter på cirka 0,5 procent av pensionsskulden.

ITP-avtalet innehåller i likhet med de statliga pensionsavtalen pensionsförmåner av olika karaktär, vilka motiverar att premier och kapitalavsättningar sker efter olika principer för olika förmåner. ITP-premien kan variera betydligt mellan olika arbetsgivare beroende på olikheter i personalstrukturen. Den genomsnittliga premien för 1994 uppgår till 6,1 procent av bruttolönen. ITP-premien inkluderar kostnaden för kompletteringspensionen ITP-K. Dess motsvarighet på det statliga avtalsområdet utgörs av den kompletterande ålderspensionen, den så kallade KÅPAN, vilken finansieras i särskild ordning genom premieinbetalningar till Försäkringsföreningen för det Statliga Området på för närvarande 1,5 procent av lönesumman. ITP-premien understiger således med cirka 2,5 procentenheter den pensionspremie Statens löne- och pensionsverk i sin försäkringsmodell beräknat för den genomsnittliga statliga myndigheten som tillämpar pensionsåldern 65 år. Denna betydande skillnad förklaras huvudsakligen av den under lång tid av överskott uppbyggda premiereserven inom ITP-systemet.

Utredningen saknar förutsättningar att föra arbetet på att fastställa försäkringstekniskt beräknade premier för tjänstepensionsförmåner längre än de kalkyler som Statens löne- och pensionsverk presenterat i sin rapport över statens tjänstepensionsåtaganden. Utredningen vill understryka betydelsen av att det återstående arbete på utformningen av försäkringsmodellen som regeringen aviserat i 1994 års kompletteringsproposition snabbt genomförs så att modellen kan börja tillämpas från den 1 januari 1997.

7.3 Försäkringsgivare i en statlig försäkringsmodell

Utredningen finner det motiverat att närmare behandla frågan om hur försäkringsmodellens institutionella ram bör utformas när statliga arbetsgivare betalar försäkringspremier i syfte att trygga sina löpande pensionsutfästelser. Om full överensstämmelse med den privata sektorns pensionssystem eftersträvas borde det stå det statliga arbetsgivarkollektivet fritt att självt välja eller bilda en försäkringsgivare, som mottar premier, förvaltar premiereserven och ansvarar för pensionsutbetalningarna till förmånstagarna.

Utredningen menar att detta alternativ inte utan vidare skall avvisas, eftersom de statliga arbetsgivarna därigenom får ta fullt ansvar för alla aspekter av sina pensionsåtaganden, samtidigt som statens och myndigheternas totala ekonomiska ställning inte försämras med en sådan lösning. De utbetalningar till en utomstående försäkringsgivare som sker från de statliga myndigheterna motsvaras nämligen av att deras pensionsåtagande gentemot arbetstagarna minskar i motsvarande grad. Den externa statskulden, såsom den traditionellt redovisas, och statsbudgetens kassamässiga utfall påverkas dock negativt av att betalningar görs till en försäkringsgivare utanför staten. I rådande statsfinansiella läge kan utredningen därför finna skäl för att fonderade pensionsmedel inte läggs utanför staten.

I så fall är det enligt utredningens mening viktigt att funktionen som försäkringsgivare urskiljs så tydligt som möjligt. Som sådan kan Styrelsen för statens tjänstepensionsfond inrättas som särskild myndighet. Denna styrelse kan företräda arbetsgivarna eller vara partssammansatt. Styrelsen skall ha ett övergripande ansvar för försäkringsmodellens tillämpning och besluta om premiesättning, annat utnyttjande av överskottsmedel, försäkringstekniska grunder, etcetera.

Förmåner som inte följer av bestämmelserna i statliga pensionsavtal, eller motsvarande, skall inte hanteras av Statens tjänstepensionsfond. Det innebär att sådana pensionsförmåner som för

närvarande betalas ut från inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto utan stöd av statligt pensionsavtal skall finansieras genom särskilda anslag. En detaljerad genomgång av vilka pensionsförmåner som skall omfattas av försäkringsmodellen och falla under Statens tjänstepensionsfonds ansvar görs i avsnitt 7.4.

Statens tjänstepensionsfond mottar premieinbetalningar från de anslutna arbetsgivarna och betalar ut de pensionsförmåner som tryggats genom premierna. Fondens behållning skall tillgodoskrivas en marknadsmässig avkastning, som kan bestämmas efter olika grunder. Ett tilltalande alternativ vore enligt utredningens mening att tillgodoskriva fondkapitalet samma avkastning som den som uppnås vid förvaltningen av pensionsmedlen inom Försäkringsföreningen för det Statliga Området. Över denna förvaltning har avtalsparterna ett direkt inflytande. Eftersom Statens tjänstepensionsfonds avkastning påverkar pensionskostnadernas storlek, är det skäligt att arbetsgivarna kan påverka denna avkastning.

Enligt utredningens mening vore det därför också önskvärt att en viss andel av det belopp som betalas in som försäkringspremier i det nya systemet successivt blir fritt för placering på kapitalmarknaden, givetvis under de begränsningar avseende risk som allmänt gäller för placeringar som tryggar pensionsåtaganden. Denna andel kan växa i takt med att det statsfinansiella läget stabiliseras och nettot av fondens in- och utbetalningar ger utrymme härför. Det är också möjligt att inledningsvis begränsa placeringsrätten till att endast avse värdepapper utfärdade av svenska staten. På så sätt kan en finansförvaltning i begränsad skala byggas upp på ett tidigt stadium. Ansvaret för denna förvaltning skall åvila Styrelsen för statens tjänstepensionsfond.

Beträffande de pensionsåtaganden gentemot sina arbetstagare som staten redan ådragit sig och som Statens löne- och pensionsverk beräknar till drygt 60 miljarder kronor har såväl Statens löne- och pensionsverk som Riksrevisionsverket föreslagit att beloppet redovisas som statens pensionsskuld och belastas med en kalkylmässig kapitalkostnad. Utredningen finner det rimligt att denna statens pensionsskuld tas upp som tillgång i form av ford-

ran på staten hos Statens tjänstepensionsfond och där tillgodoskrivs motsvarande kalkylmässiga avkastning samtidigt som fonden övertar ansvaret för de pensionsutbetalningar som motsvarar statens pensionsskuld. Hur avkastningen på denna tillgång hos Statens tjänstepensionsfond skall bestämmas och hur eventuellt överskott skall användas bör bli föremål för ytterligare utredning.

Statens löne- och pensionsverk skall enligt utredningen kvarstå som administratör av den statliga tjänstepensionen men bör därutöver erbjuda Styrelsen för statens tjänstepensionsfond kanslistöd i erforderlig utsträckning, bland annat vad avser försäkringstekniska frågor.

I samband med att en försäkringsmodell införs för den statliga tjänstepensionen bör den särskilda löneskatten för pensionskostnader tas ut som skatt på inbetalade premier i stället för som skatt på utbetalade pensioner. I konsekvens härmed bör i samband med överförandet av statens pensionsskuld till Statens tjänstepensionsfond det överförda beloppet engångsbelastas med särskild löneskatt. Tillgångarna i Statens tjänstepensionsfond bör också belastas med avkastningsskatt på samma sätt som sker med motsvarande tillgångar i försäkringsbolag.

Utredningen anser att det finns tydliga fördelar med att inrätta Styrelsen för statens tjänstepensionsfond på ett tidigt stadium så att utredningsarbetet om införandet av en försäkringsmodell för den statliga tjänstepensionen kan slutföras i dess regi. Utformningen och skötseln av ett försäkringstekniskt uppbyggt pensionsystem är komplicerade företeelser där den omedelbara kopplingen till förestående operativ verksamhet måste bedömas vara en klar fördel. Utredningen föreslår därför att Styrelsen för statens tjänstepensionsfond inrättas från den 1 januari 1996 och ges i uppdrag att slutföra arbetet med att införa en försäkringsmodell för den statliga tjänstepensionen från den 1 januari 1997. Förslag till instruktion för Styrelsen för statens tjänstepensionsfond bör utarbetas av den utredning om införandet av en försäkringsmodell som snarast bör tillsättas. Underlag för utredningsarbetet utgör bland annat Statens löne- och pensionsverks och Riksrevisions-

verkets ovannämnda utredningar om statens pensionsåtagande och denna utrednings betänkande.

7.4 Förmåner som omfattas av försäkringsmodellen

Av de pensionsförmåner som i dag hanteras över nkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto bör endast de som följer av pensionsplan enligt kollektivavtal för det statliga avtalsområdet ingå i Statens tjänstepensionsfonds ansvarsområde och beräknas och redovisas enligt försäkringsmodellen. Statens löne- och pensionsverk har i sin slutrapport över statens tjänstepensionsåtagande gjort en systematisk genomgång av olika pensionsförmåner utifrån kriteriet huruvida de är lämpade att hanteras inom försäkringsmodellen eller ej.

Utredningen gör utifrån redovisningen i Statens löne- och pensionsverks rapport för egen del följande bedömning.

I försäkringsmodellen skall ingå statliga tjänstepensioner, varmed avses förmåner som utfästs av arbetsgivare på det statliga eller näraliggande avtalsområden enligt:

- pensionsavtalet PA-91, Pensionsplan för arbetstagare hos staten med flera,
- pensionsavtalet PA-SPR (för yrkesofficerare),
- förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning (som föreslås avvecklad och ersatt med avtalsreglerad rätt till tjänstepension),
- motsvarande bestämmelser enligt särskilt avtal för anställda i riksdagen och dess verk,
- förmåner enligt motsvarande äldre pensionsbestämmelser, utom vad avser lärarpensioner.

Under begreppet statliga tjänstepensioner faller följande förmånsslag:

- ålderspension
- sjukpension
- kompletterande delpension
- efterlevandepension
- kompletterande efterlevande-/familjepension
- egenlivränta
- kompletterande efterlevande-/familjelivränta.

Den kompletterande ålderspensionen enligt PA-91 (KÅPAN) ingår inte bland de förmåner som skall hanteras i den nya försäkringsmodellen, eftersom den redan finansieras i särskild ordning med premieinbetalningar till ett fonderingssystem inom Försäkringsföreningen för det Statliga Området.

Enligt utredningens mening skall övriga förekommande pensionsförmåner inte inkluderas i försäkringsmodellen eftersom de inte är reglerade i pensionsplan och en meningsfull försäkringsteknisk premieberäkning inte låter sig göras. I de fall förmånstägaren dessutom äger rätt till förmåner enligt statlig pensionsplan kan dock regeringen vid beslut om att annan pensionsförmån skall utgå överlåta till Statens tjänstepensionsfond att sköta utbetalningarna. Det förutsätts därvid att regeringen genom särskilt anslagsbeslut till Statens tjänstepensionsfond avsätter ett belopp som ger försäkringsteknisk kapitaltäckning för det till fonden överlåtna pensionsåtagandet. Exempel på pensionsförmåner som lämpligen hanteras på sådant sätt är förordnandepensioner och pensioner i särskild ordning.

När pensionsförmånerna saknar samband med statliga tjänstepensioner bör enligt utredningens mening Statens tjänstepensionsfond inte anlitas för att trygga förmånen. Däremot är det naturligt att Statens löne- och pensionsverk vid behov ger regeringen eller annan myndighet stöd vid försäkringstekniska beräkningar och verkställande av utbetalningar. Exempel på denna typ av förmåner

utgör försvarsmaktens reservpensioner, pensioner till lokalanställda inom utrikesförvaltningen, pensioner till lärare i tidigare statligt reglerad tjänst, statsrådspensioner och riksdagsmannapensioner. Utredningen anser i likhet med Statens löne- och pensionsverk att dessa pensionsförmåner skall finansieras och utbetalas genom särskilt anslag till den statliga myndighet till vars verksamhetsområde den förmånsgrundande ställningen är knuten.

Det finns sedan tidigare överenskommelser mellan staten och andra försäkringsgivare om regler för kostnadsbidrag för övertagna pensionsåtaganden med mera i samband med att arbetstagare övergår från statlig verksamhet till verksamhet med annan huvudman och vice versa. Det är naturligt att dessa regler övertas och tillämpas av Statens tjänstepensionsfond. I samband därmed bör säkerställas att reglerna för kostnadsbidrag överensstämmer med försäkringsmodellens försäkringstekniska struktur.

Vissa kostnadsbidrag av begränsad omfattning utbetalas av staten på grund av för länge sedan inträffade förändringar; inga nya pensioneringsfall äger rum. Förutsatt att dessa bidrag blir korrekt invärderade i den pensionsskuld Statens tjänstepensionsfond övertar från staten kan fonden givetvis överta betalningsansvaret för kostnadsbidragen vid försäkringsmodellens införande. Utredningen förordar dock att dessa historiskt betingade betalningar från staten till annan huvudman slutregleras med engångsbelopp. Statens bidrag till lärarnas pensioner har delvis samma karaktär men förutom att bidraget har en något annorlunda utformning innebär åtagandets ekonomiska omfattning att det måste behandlas i särskild ordning. Det är inte heller inkluderat i Statens löne- och pensionsverks beräkning av statens tjänstepensions-skuld.

7.5 Arbetsgivare som omfattas av försäkringsmodellen

Styrelsen för statens tjänstepensionsfond skall besluta om icke-statliga arbetsgivares rätt att ansluta sig till det statliga systemet för tryggnad av pensionsåtaganden. Det får förutsättas att de arbetsgivare som är medlemmar i Arbetsgivarverket och för vars räkning verket tecknat pensionsavtal är anslutna till Statens tjänstepensionsfond. I övrigt bör gälla att de arbetsgivare som tillämpar statliga pensionsavtal kan beviljas rätten att välja Statens tjänstepensionsfond som försäkringsgivare om de betalar försäkringstekniskt beräknade premier och en anslutning inte bedöms som uppenbart olämplig.

Vissa arbetsgivare kommer sannolikt även i fortsättningen att vilja finansiera sina avtalsreglerade tjänstepensioner i egen regi (affärsverk, försäkringskassor med flera), vilket innebär att deras åtagande inte kommer att överföras till Statens tjänstepensionsfond. Skuldberäkning måste emellertid ske i överensstämmelse med försäkringsmodellen och redovisning av skulden och villkoren för den statliga garanti som gäller uttryckligen regleras. Frågan bör behandlas i det avslutande utredningsarbetet, varvid hanteringen av garantin för pensionsåtagande i egen regi på det privata området kan vara vägledande.

8 Tjänstegrupplivförsäkringen

Livförsäkringsförmåner för statliga arbetstagare utgår enligt bestämmelserna i avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S). Förordningen (1988:242) om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring utsträcker bestämmelsernas tillämpning till vissa icke-statliga arbetsgivare. Dessutom finns förordningar enligt vilka motsvarande livförsäkringsförmåner skall gälla för personer som deltar i statlig verksamhet utan att ha ställning som arbetstagare.

Ersättning enligt TGL-S består av ett engångsbelopp som utbetalas vid dödsfall till den försäkrades förmånstagare. Konstruktionen av försäkringen överensstämmer med tjänstegrupplivförsäkringen (TGL) för privatanställda.

Livförsäkringsersättning enligt TGL-S utbetalas av Statens löne- och pensionsverk och belastar slutligt inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto för de myndigheter som betalar fullt eller reducerat lönekostnadspålägg samt vissa andra arbetsgivare som faller under förordningen om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring. Affärsverken och vissa av de arbetsgivare som tillämpar TGL-S enligt förordningen om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring bekostar förmånen i egen regi. Slutligen finansierar en tredje grupp arbetsgivare utbetalningarna av livförsäkringsersättning genom att betala en försäkringspremie till Statens löne- och pensionsverk. Förutom vissa av de i förordningen om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring angivna arbetsgivarna betalar försäkringskassorna och vissa bolag som tidigare varit affärsverk sådan premie. En genomgång av ordningen för finansieringen av TGL-S för olika typer av arbetsgivare ges i bilaga 1.

Premien för TGL-S uppgick 1994 för de arbetsgivare som betalar sådan till 600 kronor per anställd och år inklusive skatt. För

staten gäller att skatt tas ut med 76,90 procent av det belopp som betalas ut i ersättning enligt avtal.

Privata arbetsgivares finansiering av försäkringsersättning enligt TGL sker alltid genom premieinbetalning till något försäkringsbolag som därmed inträder som försäkringsgivare. Premien uppgick 1994 till 674 kronor per tjänsteman och år inklusive premieskatt på 43,47 procent beräknat på 95 procent av inbetalad premie.

Tjänstegrupplivförsäkringen är vad som brukar kallas en ren riskförsäkring där försäkringsgivaren avsätter det utfallande engångsbeloppet när försäkringsfallet inträffar. För ett stort arbetstagarkollektiv, som det inom det statliga avtalsområdet, kan antalet dödsfall förutses med stor säkerhet och dödsriskerna ändras endast långsamt. Det föreligger därför inte behov av att inom grupplivförsäkringen fondera en premiereserv utan löpande premieinbetalningar kan i stort sett användas för att finansiera löpande utbetalningar.

Som påpekats ovan tryggar privata arbetsgivare förmåner enligt TGL genom försäkring i något livförsäkringsbolag. Utbetalning av försäkringsbeloppet i egen regi förekommer inte. Utredningen menar att en försäkringslösning också skall tillämpas för trygghandlet av förmåner enligt TGL-S, det vill säga arbetsgivaren skall betala en premie till en försäkringsgivare, ett förfaringsätt som redan tillämpas i några fall. Utredningen delar därmed den uppfattning som framförs i Statens löne- och pensionsverks slutrapport över statens tjänstepensionsåtagande.

Eftersom tjänstegrupplivförsäkringen är en relativt okomplicerad försäkringsform och någon reservering av fondmedel inte är erforderlig förefaller det vara olämpligt att söka en försäkringsgivare utanför staten för denna försäkring. Statens löne- och pensionsverk bör vara den instans som administrerar grupplivförsäkringen medan den i föregående kapitel föreslagna Styrelsen för statens tjänstepensionsfond ges ett övergripande ansvar för försäkringens tekniska grunder, bland annat premiesättningen. Skulle det anses föreligga behov av att individuella livförsäkringar kan meddelas arbetstagare i samband med grupplivförsäkringen bör

detta kunna arrangeras genom samarbete mellan Statens tjänstepensionsfond och livförsäkringsbolag.

Utredningen utgår från att samma beskattningsregler som för försäkringsföretag skall tillämpas, när en försäkringslösning med premiefinansiering för TGL-S införs. Skatten blir i sådant fall 43,47 procent på 95 procent av mottagen premie.

De livförsäkringsförmåner som enligt särskilda förordningar betalas av staten för personer som inte är statliga arbetstagare skall finansieras med särskilt anslag och inte falla under ansvarsområdet för Styrelsen för statens tjänstepensionsfond.



9 Pensionsersättningen

Pensionsersättningen är en förmån som utgår enligt Trygghetsavtalet till statliga arbetstagare över 60 år som blivit uppsagda. En arbetstagare kan även erhålla denna förmån utan att vara formellt uppsagd om därmed en hotad anställning för annan arbetstagare säkras.

Som namnet antyder är pensionsersättningen en förmån vars storlek är kopplad till tjänstepensionen. Den uppgår till samma belopp som ålderspensionen skulle ha uppgått till om arbetstagaren hade lämnat sin anställning vid ordinarie pensionsålder.

Affärsverken betalar pensionsersättningen i egen regi. Pensionsersättning till arbetstagare vid myndigheter utom affärsverk belastar inkomsttiteln Statliga pensionsavgifter, netto med undantag för ersättning till sådana arbetstagare som frivilligt lämnat sin anställning, för vilken myndigheten sedan den 1 juli 1994 själv svarar för finansieringen. Administrationen av pensionsersättningen sköts av Statens löne- och pensionsverk.

Pensionsersättningen uppvisar som försäkringsgren vissa särdrag. Flertalet försäkringsfall aktualiseras när en myndighet avvecklas eller dess personalstyrka måste reduceras kraftigt. De är därmed direkt initierade av myndigheternas beslut eller beslut av regering och riksdag. Detta innebär att försäkringsfallen är mycket ojämnt fördelade över myndigheterna och över tiden. Arbetsgivaren är inte heller utan möjlighet att påverka huruvida uppsägning med pensionsersättning, uppsägning som medför andra förmåner enligt Trygghetsavtalet och/eller arbetsmarknadspolitiska stöd och åtgärder eller andra typer av lösningar kan erbjudas vid konstaterad övertalighet.

De fall då pensionsersättning utgår uppstår sammanfattningsvis på ett sådant sätt som traditionellt anses mindre lämpat för försäkringslösningar. Det är i sammanhanget värt att notera att

någon motsvarande konstruktion med kollektiv finansiering av pensionsförmåner vid övertalighet inte finns på det privata avtalsområdet.

Pensionsersättningarna uppgår för närvarande till betydande belopp. Enligt uppgifter från Statens löne- och pensionsverk, baserat på läget i december 1993, uppgick den årliga utbetalningen från inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto till cirka 373 miljoner kronor, varav nära 250 miljoner kronor slutligt belastar inkomstiteln. Uppgifter avseende år 1994 tyder på att beloppet är i starkt stigande. I sin prognos över statens tjänstepensionsåtagande har Statens löne- och pensionsverk beräknat en försäkringspremie för pensionsersättningen, under förutsättning att en försäkringslösning införs. Beräkningen ger vid handen att premien redan innevarande år skulle behöva motsvara en procent av lönesumman för att efter sekelskiftet överstiga 1,5 procent. Rapporten från Statens löne- och pensionsverk understryker samtidigt det vanskliga i att göra försäkringstekniska beräkningar över premier för en trygghetsförmån av pensionsersättningens karaktär.

Utredningens samlade bedömning är att pensionsersättningen inte är lämpad att finansieras genom en försäkringslösning. Möjligheterna till systematisk övervältring av kostnader förefaller alltför stora. De höga och alltmer ökande kostnaderna för pensionsersättningen kan delvis ha denna bakgrund. Det kan också konstateras att regeringen genom att per den 1 juli 1994 begränsa den krets av förmånstagare, vilkas pensionsersättning slutligt finansieras över inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto, minskat inslaget av kollektiv finansiering. Utredningen finner det lämpligt att ta steget fullt ut och låta all pensionsersättning enligt Trygghetsavtalet finansieras inom myndigheternas ramanslag från och med den 1 juli 1995. I det fall pensionsersättning skall betalas ut vid avveckling eller vid drastisk reduktion av en myndighet får kostnaden för denna ersättning beräknas och redovisas som en explicit avvecklingskostnad.

De redan beslutade pensionsersättningar som finansieras eller enligt gällande regelverk kommer att finansieras över statsbudge-

ten bör behålla denna finansiering av skäl som redovisats tidigare i samband med behandlingen av äldre försäkringsfall.



10 Kommentarer till de direktiv som gäller samtliga kommittéer och särskilda utredare

10.1 Prövning av offentliga åtaganden

Samtliga kommittéer och särskilda utredare skall förutsättningslöst pröva offentliga åtaganden (Dir. 1994:23). Utredningen konstaterar att den har som enda uppgift att föreslå hur statliga arbetsgivares åtaganden som följer enligt lag och avtal bäst skall administreras och finansieras. Några nya offentliga åtaganden föreslås därför inte.

Utredningens förslag innebär att kostnaderna för de åtaganden som finns förtydligas och att det ekonomiska arbetsgivaransvaret hos statliga arbetsgivare stärks. Genom förslaget att avtalsförmåner på försäkringsmässiga grunder skall finansieras inom myndigheternas fasta ramanslag får avtal om generösare förmåner ett direkt genomslag i myndigheternas ekonomiska ställning. De föreslagna förändringarna ger myndigheterna incitament att vara restriktiva i fråga om alltför generösa avtalsförmåner. Utredningens förslag bör därför snarast ha en dämpande effekt på de offentliga åtagandena.

10.2 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Utredningen skall redovisa eventuella jämställdhetspolitiska konsekvenser av sina förslag (Dir. 1994:124). Utredningen har inte funnit att dess förslag har några sådana konsekvenser. Införandet av försäkringslösningar kan visserligen omfördela kostnader mellan verksamhetsområden, men detta är beroende på utformningen av premiesättningen och synes inte på något systematiskt sett diskriminera mellan könen.

11 Utredningens förslag

11.1 Lagstadgade arbetsgivaravgifter

Utredningen föreslår att statliga arbetsgivare från och med den 1 juli 1995 skall betala och redovisa lagstadgade arbetsgivaravgifter, allmän löneavgift och särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster enligt samma regler som gäller för arbetsmarknaden i övrigt. De särregleringar som gäller för staten på detta område skall därför upphävas.

Förslaget innebär att de statliga arbetsgivarna skall betala lagstadgade arbetsgivaravgifter enligt regleringen i lagen (1981:691) om socialavgifter och lagen (1984:668) om uppörd av socialavgifter från arbetsgivare samt allmän löneavgift enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Dessutom skall de statliga arbetsgivarna betala särskild löneskatt enligt lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster. Även de icke-statliga arbetsgivare som är knutna till det statliga avtalsområdet och i dag betalar lönekostnadspålägg på samma sätt som statliga myndigheter omfattas av förslaget.

För att likställa staten med den övriga arbetsmarknaden vad gäller de lagstadgade arbetsgivaravgifterna föreslår utredningen följande förändringar.

- Förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg skall upphävas när en ny finansieringsmodell för avtalsförsäkringarna inom det statliga avtalsområdet börjar tillämpas. Enligt utredningens bedömning kan detta ske den 1 januari 1997. Under budgetåret 1995/96 skall lönekostnadspålägget minskas jämfört

med i dag med hänsyn till att de lagstadgade arbetsgivaravgifterna betalas på annat sätt.

- En särskild förordning om myndigheternas skyldighet att redovisa sociala kostnader på inkomstbeskedet skall utfärdas när förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg upphävs.
- Förordningen (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten skall upphävas.
- Även statliga arbetsgivare skall åläggas att betala arbetsskadeavgift genom att undantaget för staten i lagen (1981:691) om socialavgifter tas bort. Arbetsskadeersättning för fall inträffade efter utgången av juni 1995 skall därmed belasta Arbetsskadefonden. De skadefall som uppstått utanför ett statligt anställningsförhållande och som i dag belastar inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto skall i stället finansieras över särskilt anslag.
- Lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare skall göras tillämplig även på statliga arbetsgivare genom att undantaget för staten tas bort.
- I lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring skall hänvisningen till speciella bestämmelser för staten tas bort.
- Tillämpningsområdet för förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd begränsas för att inte omfatta personer med anställning eller uppdrag hos staten.
- Hänvisningar i andra bestämmelser till inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto skall som en följd av nu nämnda förslag korrigeras.

Vad gäller hanteringen av arbetsskador som reglerats före den 1 juli 1995 föreslår utredningen att betalningsansvaret för de arbetsskadeersättningar som i dag debiteras statsbudgetens inkomsttitel Statliga pensionsavgifter, netto skall föras över till Arbetsskadefonden. Avseende betalningsansvaret för de arbetsskador som reglerats före den 1 juli 1995 som debiteras affärsverken föreslår utredningen ingen förändring. Om nödvändigt skall detta ansvar säkras genom ett speciellt regeringsbeslut.

Vidare föreslår utredningen att Riksrevisionsverket och Riksskatteverket ges i uppdrag att ta fram anvisningar och informationsmaterial om de nya rutinerna för de statliga arbetsgivarna i syfte att underlätta övergången samt att Statens löne- och pensionsverk och andra berörda administratörer av lönesystem uppmärksammas på förändringarna så att anpassningar i rutinerna kan genomföras.

Utredningen föreslår också att Riksrevisionsverket och Riksskatteverket ges i uppdrag att utarbeta en särskild kontrollrutin för av statliga arbetsgivare inbetalade arbetsgivaravgifter avseende år 1995.

11.2 Avtalsförsäkringar

Utredningen föreslår att försäkringslösningar från och med den 1 januari 1997 skall tillämpas för finansieringen av nya åtaganden avseende tre av de fyra avtalsförmåner som dagens lönekostnadspålägg är avsett att täcka. De förmåner som skall finansieras enligt försäkringsmässiga principer är tjänstepensioner enligt pensionsavtalen PA-91 och PA-SPR, tjänstegruppliv ersättning enligt TGL-S samt personskadeersättning enligt PSA. Staten skall även fortsättningsvis behålla betalningsansvaret för de åtaganden som uppkommit före den 1 januari 1997.

Den fjärde avtalsförmånen som lönekostnadspålägget är avsett att täcka, pensionsersättning enligt Trygghetsavtalet, skall enligt utredningen finansieras av arbetsgivarna i egen regi. Övergången

till finansiering i egen regi skall genomföras den 1 juli 1995. Pensionsersättning som beviljats före den 1 juli 1995 skall finansieras enligt nu gällande regler.

För att likställa statliga arbetsgivare med andra arbetsgivare vad gäller beskattningen av avtalsförsäkringar samt för att i övrigt anpassa regleringen till de förhållanden som blir aktuella när försäkringslösningar införs föreslår utredningen följande förändringar den 1 januari 1997.

- I lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m. skall betalning av premier för grupplivförsäkring till Statens tjänstepensionsfond i beskattningshänseende likställas med betalning av premie till försäkringsföretag.
- Lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader skall ändras i syfte att likställa tjänstepensionspremier betalade till Statens tjänstepensionsfond med avgifter till tjänstepensionsförsäkring. Hänvisningen till speciella regler för staten skall tas bort.
- Förordningen (1991:704) om fastställande av särskild löneskatt på statens pensionskostnader skall upphävas.
- Förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning skall upphävas.
- Förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser skall upphävas.
- Förordningen (1988:242) om tillämpningen av avtalet om statens tjänstgrupplivförsäkring skall upphävas.
- Hänvisningar i andra bestämmelser till inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto skall som en följd av nu nämnda förslag korrigeras.

Vad gäller finansieringen och administrationen av personskadeersättning enligt PSA föreslår utredningen att regeringen ger Arbetsgivarverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till försäkringslösning under den förutsättningen att finansieringen över statsbudgeten upphör den 1 januari 1997.

I syfte att tydliggöra funktionen som försäkringsgivare avseende statens tjänstepensionsåtagande föreslår utredningen att Styrelsen för statens tjänstepensionsfond inrättas som ny myndighet. Styrelsen skall ha ett övergripande ansvar för försäkringsmodellen tillämpning och besluta om premiesättning med mera. Statens tjänstepensionsfond skall motta premieinbetalningar från anslutna arbetsgivare och betala ut pensionsförmåner som tryggsats genom premierna. Det tjänstepensionsåtagande staten redan ådragit sig skall tillgodoskrivas Statens tjänstepensionsfond som en fordran på staten mot att fonden åtar sig att svara för utbetalningen av motsvarande pensionsförmåner. När statens tjänstepensionssskuld överförs till Statens tjänstepensionsfond skall den belastas med särskild löneskatt på pensionskostnader. Utredningen föreslår att Statens löne- och pensionsverk skall kvarstå som administratör av den statliga tjänstepensionen och också fungera som kanslistöd åt Styrelsen för statens tjänstepensionsfond.

Avseende tjänstegrupplivförsäkringen föreslår utredningen att Styrelsen för statens tjänstepensionsfond ges ett övergripande ansvar för försäkringens tekniska grunder, bland annat premiesättningen. Försäkringen föreslås administreras av Statens löne- och pensionsverk.

I samband med införandet av försäkringsmässigt beräknade premier för avtalsförsäkringarna föreslår utredningen att de anslag som beviljats för att finansiera inbetalningen av lönekostnadspåslaget omfördelas mellan arbetsgivarna.

Den närmare utformningen av Statens tjänstepensionsfond och försäkringsmodellen för tjänstepensioner och tjänstegrupplivförsäkring behöver utredas ytterligare. Utredningen föreslår därför att en utredning snarast tillsätts med uppdrag att finna lösningar för

den praktiska tillämpningen av försäkringsmodellen i linje med de principer som föreslagits i detta betänkande och på det underlag som lämnats i rapporter över statens tjänstepensionsåtagande från Statens löne- och pensionsverk och Riksrevisionsverket.

I den kommande utredningens uppdrag bör bland annat följande ingå.

- Ett förslag till instruktion för Styrelsen för statens tjänstepensionsfond bör utarbetas som möjliggör att myndigheten kan inrättas den 1 januari 1996. På så sätt kan den föreslagna utredningen samråda med Styrelsen för statens tjänstepensionsfond i god tid inför införandet av försäkringsmodellen den 1 januari 1997. Styrelsen ges på motsvarande sätt tid att förbereda det nya systemets ikraftträdande.
- Försäkringstekniskt korrekta premier för de aktuella förmånerna skall beräknas. Premierna bör differentieras med hänsyn till att skilda förmåner, till exempel vad gäller pensionsvillkor, tillämpas på olika delar av det statliga avtalsområdet.
- Regler för i vilka former det skall var möjligt för statliga arbetsgivare att säkra åtaganden i egen regi bör tas fram. Härvidlag bör premier för kreditförsäkring beräknas.
- Regler för hur icke-statliga arbetsgivare skall kunna ansluta sig till försäkringsmodellen och dess tryggandeformer bör utarbetas.
- Det bör klarläggas vilka särskilda uppbörsrutiner som behövs för de statliga arbetsgivarnas betalning av särskild löneskatt på pensionskostnader.
- Principer för beräkning av avkastning på tillgångar hos Statens tjänstepensionsfond skall fastläggas. Likaså skall regler för utnyttjande av överskott i försäkringsrörelsen ut-

arbetas. Det bör vidare övervägas i vilken mån lagen (1991:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel skall anses vara tillämplig på Statens tjänstepensionsfond och om lagtexten behöver anpassas.

- Förslag bör utarbetas för hur förordningen (1980:759) om utbetalning av statliga tjänstepensionsförmåner och vissa socialförsäkringsförmåner, m.m. skall anpassas till de förhållanden som blir aktuella när försäkringsmodellen börjar tillämpas.

12 Författningsförslag

12.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare

Häri genom föreskrivs att 1 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag ges bestämmelser om uppbörd av arbetsgivaravgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter.

Lagen gäller inte arbetsgivaravgifter som staten skall betala. Sådana avgifter påförs och redovisas enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995 och tillämpas första gången på lön som utges efter ikraftträdandet.

¹ Lagen omtryckt 1991:98.

12.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § lagen (1981:691) om socialavgifter¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §²

En arbetsgivare skall på det avgiftsunderlag som anges i 3 – 5 §§ för varje år betala

1. sjukförsäkringsavgift med 6,23 procent,
2. folkpensionsavgift med 5,86 procent,
3. tilläggspensionsavgift med 13,00 procent,
4. delpensionsavgift med 0,20 procent,
5. arbetsskadeavgift med 1,38 procent,
6. arbetsmarknadsavgift med 4,32 procent,
7. arbetarskyddsavgift med 0,17 procent,
8. lönegarantiavgift med 0,20 procent.

Arbetsgivare som avses i 1 kap. 2 § andra stycket skall dock beträffande ersättning som avses i 11 kap. 2 § första stycket m och femte stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring betala endast tilläggspensionsavgift.

*Staten betalar inte arbets-
skadeavgift.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995 och tillämpas på avgiftspliktig ersättning som betalas ut från och med samma dag.

¹ Lagen omtryckt 1989:633.

² Senaste lydelse 1994:1957.

12.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § och 8 kap. 3 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om avgifter för finansiering av arbetsskadeförsäkringen föreskrivs i lagen (1981:691) om socialavgifter. *För staten gäller särskilda bestämmelser som meddelas av regeringen.*

Den allmänna försäkringskassa som avses i 2 § första stycket skall så snart det kan ske bestämma den ersättning som skall betalas ut. Denna försäkringskassa får dock uppdra åt en annan försäkringskassa att bestämma ersättningen. *Beträffande ersättning till arbetstagare hos staten gäller särskilda bestämmelser som meddelas av regeringen.*

Föreslagen lydelse

7 kap.
1 §

Om avgifter för finansiering av arbetsskadeförsäkringen föreskrivs i lagen (1981:691) om socialavgifter.

8 kap.
3 §

Den allmänna försäkringskassa som avses i 2 § första stycket skall så snart det kan ske bestämma den ersättning som skall betalas ut. Denna försäkringskassa får dock uppdra åt en annan försäkringskassa att bestämma ersättningen.

¹ Lagen omtryckt 1993:357.

Frågan om den försäkrade har ådragit sig en arbetsskada skall endast prövas i den mån det behövs för att bestämma ersättning enligt denna lag.

Bestämmelsen i 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas gäller även i fråga om ersättning från arbetsskadeförsäkringen.

Beslut som meddelas enligt denna lag skall gälla omedelbart, om ej annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av den myndighet som har att pröva beslutet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.
 2. Ersättning till arbetstagare som var anställd hos affärsverk när skadan inträffade utges alltjämt av verket om ersättningen fastställts i lagakraftvunnet beslut före utgången av juni 1995.

12.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader

Härigenom föreskrivs att 2 och 5 §§ lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Beskattningsunderlaget skall beräknas som den under beskattningens året uppkomna skillnaden mellan å ena sidan summan av följande poster:

- a) avgift för tjänstepensionsförsäkring,
- b) avsättning till pensionsstiftelse,
- c) ökning av konto Avsatt till pensioner,

d) avgift för tjänstepensioner till Statens tjänstepensionsfond,

d) utbetalda pensioner som inte utgår enligt lag eller på grund av tjänstepensionsförsäkring,

e) utbetalda pensioner som inte utgår enligt lag, på grund av tjänstepensionsförsäkring eller från Statens tjänstepensionsfond,

e) utgiven ersättning för av annan övertagen pensionsutfästelse, å andra sidan summan av följande poster:

f) utgiven ersättning för av annan övertagen pensionsutfästelse, å andra sidan summan av följande poster:

f) gottgörelse från pensionsstiftelse,

g) gottgörelse från pensionsstiftelse,

g) minskning av konto Avsatt till pensioner,

h) minskning av konto Avsatt till pensioner,

¹ Senaste lydelse 1994:1926.

Nuvarande lydelse

h) 85 procent av bokförd skuld på konto Avsatt till pensioner vid beskattningsårets ingång multiplicerad med den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före ingången av beskattningsåret,

i) erhållen ersättning för övertagen pensionsutfästelse,

j) negativt belopp som föregående beskattningsår uppkommit vid tillämpningen av denna paragraf.

I posten *a* första stycket skall inte räknas med avgift för sådan gruppsjukförsäkring som omfattas av 1 § första stycket 5 lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster.

I det fall beskattningsåret är längre eller kortare än 12 månader skall posten *h* i första stycket jämkas i motsvarande mån. Detsamma skall gälla om pensionsskuld som avses i posten *h* helt upplöses under beskattningsåret.

Om den som övertar en pensionsutfästelse inte är skattskyldig enligt denna lag skall den som tidigare utfäst pensionen under posten *e* i första stycket ta upp det

Föreslagen lydelse

i) 85 procent av bokförd skuld på konto Avsatt till pensioner vid beskattningsårets ingång multiplicerad med den genomsnittliga statslåneräntan under kalenderåret närmast före ingången av beskattningsåret,

j) erhållen ersättning för övertagen pensionsutfästelse,

k) negativt belopp som föregående beskattningsår uppkommit vid tillämpningen av denna paragraf.

I det fall beskattningsåret är längre eller kortare än 12 månader skall posten *i* i första stycket jämkas i motsvarande mån. Detsamma skall gälla om pensionsskuld som avses i posten *i* helt upplöses under beskattningsåret.

Om den som övertar en pensionsutfästelse inte är skattskyldig enligt denna lag skall den som tidigare utfäst pensionen under posten *f* i första stycket ta upp det

Nuvarande lydelse

verkliga värdet av den övertagna utfästelsen om detta är högre än den utgivna ersättningen. Om den som befrias från en utfästelse inte är skattskyldig enligt denna lag skall den som övertar utfästelsen under posten *i* i första stycket ta upp det verkliga värdet av den övertagna utfästelsen om detta är lägre än den erhållna ersättningen.

Vid beräkning av beskattningsunderlaget skall bokföringsmässiga grunder tillämpas.

Föreslagen lydelse

verkliga värdet av den övertagna utfästelsen om detta är högre än den utgivna ersättningen. Om den som befrias från en utfästelse inte är skattskyldig enligt denna lag skall den som övertar utfästelsen under posten *j* i första stycket ta upp det verkliga värdet av den övertagna utfästelsen om detta är lägre än den erhållna ersättningen.

5 §

Bestämmelserna i taxeringslagen (1990:324) och uppbördslagen (1953:272) gäller för särskild löneskatt på pensionskostnader.

Särskild löneskatt som staten skall betala fastställs och redovisas enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997. Äldre föreskrifter tillämpas dock för beskattningsår som påbörjats före ikraftträdandet.

12.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 - 5 §§ lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Skattskyldiga är svenska försäkringsföretag, utländska försäkringsföretag i fråga om verksamhet som drivs här i landet, arbetsgivare och näringsidkare.

Föreslagen lydelse

2 §

Skattskyldiga är svenska försäkringsföretag, *Statens tjänstepensionsfond*, utländska försäkringsföretag i fråga om verksamhet som drivs här i landet, arbetsgivare och näringsidkare.

3 §

För försäkringsföretag föreligger skatteplikt för premie för grupplivförsäkring i den mån enligt punkt 12 av anvisningarna till 22 § eller enligt 32 § 3 a mom. kommunalskattelagen (1928:370) förmånen av försäkringen inte utgör skattepliktig intäkt eller i den mån enligt punkt 23 andra stycket av anvisningarna till 23 § samma lag försäkringstagaren medges avdrag för premien.

För *staten* föreligger skatteplikt för *belopp som utan att försäkring tecknats betalas ut i ersättning enligt avtal som motsvarar försäkringsavtal som avses i första stycket.*

För *Statens tjänstepensionsfond* föreligger skatteplikt som för försäkringsföretag.

Nuvarande lydelse

För *annan* arbetsgivare föreligger skatteplikt för belopp som utan att försäkring tecknats betalas ut i ersättning, i den mån ersättningen utgår enligt villkor och med belopp som i huvudsak motsvarar *utbetalning av staten enligt andra stycket*.

För arbetsgivare och näringsidkare föreligger skatteplikt för premie för grupplivförsäkring som meddelats i en utomlands bedriven försäkringsrörelse i den mån betalning av premie på motsvarande försäkring till svenskt försäkringsföretag hade föranlett skatteplikt för det svenska försäkringsföretaget enligt första stycket.

För skattskyldiga som avses i 3 § första *stycket* inträder skatteplikt när premie mottas. Beskattningsunderlaget utgörs av 95 procent av mottagen premie. Skatten uppgår till 43,47 procent av underlaget.

Har ett försäkringsföretag för visst år tagit ut för hög preliminär premie för försäkring som avses i 3 § första stycket, skall beskattningsunderlaget för nästföljande år sättas ned med belopp som motsvarar för högt uttagen premie.

Föreslagen lydelse

För arbetsgivare föreligger skatteplikt för belopp som utan att försäkring tecknats betalas ut i ersättning, i den mån ersättningen utgår enligt villkor och med belopp som i huvudsak motsvarar *försäkringsavtal som avses i första stycket*.

4 §¹

För skattskyldiga som avses i 3 § första *och andra styckena* inträder skatteplikt när premie mottas. Beskattningsunderlaget utgörs av 95 procent av mottagen premie. Skatten uppgår till 43,47 procent av underlaget.

¹ Senaste lydelse 1994:1925.

Nuvarande lydelse

För skattskyldiga som avses i 3 § *andra och tredje styckena* inträder skatteplikt vid utbetalning som där sägs.

Beskattningsunderlaget utgörs av utbetalt belopp. Skatten uppgår till 76,90 procent av underlaget.

*Föreslagen lydelse*5 §²

För skattskyldiga som avses i 3 § tredje *stycket* inträder skatteplikt vid utbetalning som där sägs.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997 och tillämpas

1. för skattskyldiga som avses i 3 § första och andra styckena på premie som mottas och avser tid efter ikraftträdandet,
2. för skattskyldiga som avses i 3 § tredje stycket på belopp som utbetalas och avser tid efter ikraftträdandet.

² Senaste lydelse 1994:1925.

12.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg

Regeringen föreskriver att 2 - 3 a §§ förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse:

Lönekostnadspålägg enligt 1 § beräknas på lön som utges i pengar eller annan ersättning för utfört arbete eller eljest med anledning av tjänsten, dock inte pension, eller andra skattepliktiga förmåner. På ersättningar för resekostnader och ökade levnadskostnader beräknas lönekostnadspålägg endast till den del preliminärskatteavdrag skall göras enligt 10 § uppbördslagen (1953:272).

Föreslagen lydelse:

2 §²

Underlaget för beräkning av lönekostnadspålägg enligt 1 § skall vara detsamma som gäller för beräkning av arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. 3 - 5 §§ lagen (1981:691) om socialavgifter.

¹ Förordningen omtryckt 1989:524.

² Senaste lydelse 1993:306.

Nuvarande lydelse:

Lönekostnadspålägget utgör 38,5 procent av det underlag som beräknas av statlig myndighet eller annat statligt organ som avses i 1 § första stycket och 11 procent av det underlag som beräknas av icke statligt organ som avses i 1 § andra stycket.

En myndighet skall betala lönekostnadspålägget till Riksförsäkringsverket. Beloppet skall vara Riksförsäkringsverket till handa senast den *artonde dagen* i varje månad efter den månad beloppet avser. Riksförsäkringsverket skall överföra motsvarande belopp till statsverkets checkräkning i Riksbanken och redovisa beloppet under inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto.

Föreslagen lydelse:

Lönekostnadspålägget utgör X procent av det underlag som beräknas av statlig myndighet eller annat statligt organ som avses i 1 § första stycket och 11 procent av det underlag som beräknas av icke statligt organ som avses i 1 § andra stycket.

3 §³

En myndighet skall betala lönekostnadspålägget till Riksförsäkringsverket. Beloppet skall vara Riksförsäkringsverket till handa senast den 10 i varje månad efter den månad beloppet avser. I januari får betalning ske senast den 15. Riksförsäkringsverket skall överföra motsvarande belopp till statsverkets checkräkning i Riksbanken och redovisa beloppet under inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto.

³ Senaste lydelse 1994:432.

Nuvarande lydelse:

Föreslagen lydelse:

3 a §⁴

En myndighet skall på lönebeskedet redovisa summan av en anställds

1. månadslön och

2. sociala kostnader bestående av *lönekostnadspålägg och avgift för kompletterande ålderspension.*

2. *på månadslönen belöpande sociala kostnader bestående av arbetsgivaravgifter, allmän löneavgift, särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, lönekostnadspålägg, avgift för kompletterande ålderspension och därpå belöpande särskild löneskatt på pensionskostnader samt avsättningar till Trygghetsstiftelsen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1995 och tillämpas på avgiftspliktig ersättning som betalas ut från och med samma dag.

⁴ Senaste lydelse 1994:82.

12.7 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg

Regeringen föreskriver att förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg skall upphöra att gälla vid utgången av år 1996. Den upphävda förordningen tillämpas dock på lönekostnadspålägg som avser tiden före den 1 januari 1997.

12.8 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten

Regeringen föreskriver att förordningen (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1995. Den upphävda förordningen tillämpas dock på avgifter som avser tiden före den 1 juli 1995.

12.9 Förslag till förordning om redovisning till statligt anställda om sociala kostnader

Regeringen föreskriver följande.

Statliga myndigheter och andra statliga organ skall på lönebeskedet redovisa summan av en anställds

1. månadslön och
2. på månadslönen belöpande sociala kostnader bestående av
 - a. arbetsgivaravgifter,
 - b. allmän löneavgift,
 - c. särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster,
 - d. statlig personskadeavgift,
 - e. statlig grupplivförsäkringsavgift inklusive premieskatt,
 - f. statlig tjänstepensionsavgift,
 - g. avgift för kompletterande ålderspension,
 - h. särskild löneskatt på pensionskostnader,
 - i. avsättningar till Trygghetsstiftelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1997.

12.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd

Regeringen föreskriver att 21 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Har arbetsskada ådragits i anställning eller uppdrag hos staten eller i utbildning som har anordnats av staten, utgår ersättning av statsmedel.

Föreslagen lydelse

21 §

Om en arbetsskada har ådragits i utbildning som har anordnats av staten, utgår ersättning av statsmedel.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1995. Äldre föreskrifter gäller dock i fråga om skador som inträffat före den 1 juli 1995.

12.11 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning

Regeringen föreskriver att förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning skall upphöra att gälla vid utgången av år 1996. Den upphävda förordningen gäller fortfarande i fråga om rätt till pensionsförmån som uppkommit före utgången av år 1996. Detsamma gäller i fråga om rätt till efterlevandepensionsförmån efter den som har rätt till pensionsförmån.

12.12 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser

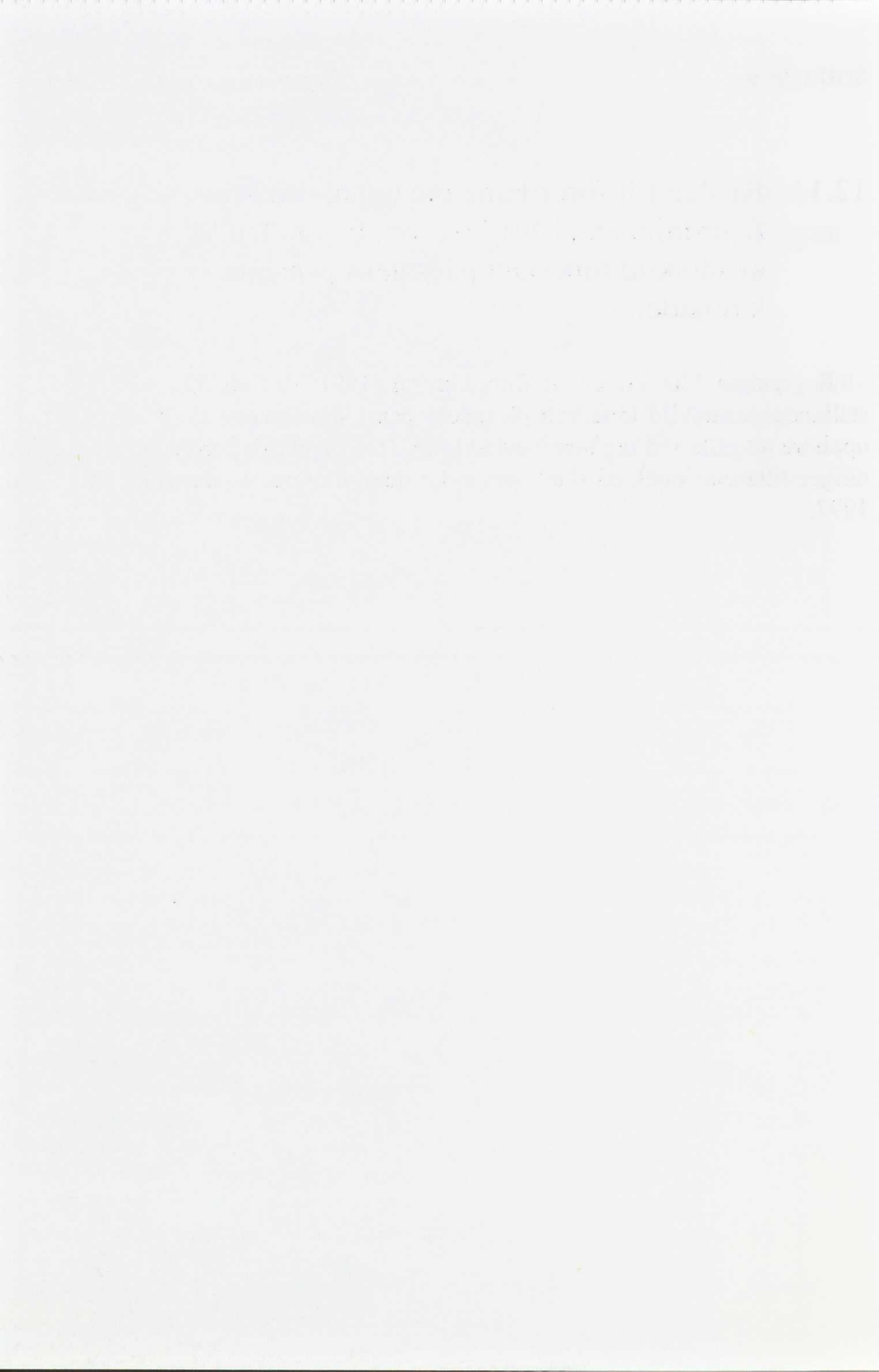
Regeringen föreskriver att förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser skall upphöra att gälla vid utgången av år 1996. Den upphävda förordningen tillämpas dock för avgifter som avser tiden före den 1 januari 1997.

12.13 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1988:242) om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring

Regeringen föreskriver att förordningen (1988:242) om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring skall upphöra att gälla vid utgången av år 1996. Den upphävda förordningen gäller fortfarande i fråga om försäkringsfall som inträffat före utgången av år 1996.

12.14 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1991:704) om fastställande av särskild löneskatt på statens pensionskostnader

Regeringen föreskriver att förordningen (1991:704) om fastställande av särskild löneskatt på statens pensionskostnader skall upphöra att gälla vid utgången av år 1996. Den upphävda förordningen tillämpas dock på skatt som avser tiden före den 1 januari 1997.



13 Författningskommentarer

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare

Tillämpningsområdet för lagen vidgas genom att meningen om att lagen inte gäller arbetsgivaravgifter som staten skall betala stryks. Som en följd därav stryks också hänvisningen till speciella regler för staten.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:691) om socialavgifter

Särregleringen för staten upphävs. Genom att stryka meningen om att staten inte betalar arbetsskadeavgift likställs staten med övriga arbetsgivare.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskedeförsäkring

Genom att statliga arbetsgivare åläggs att betala arbetsskadeavgift enligt lagen (1981:691) om socialavgifter enligt samma regler som gäller för andra arbetsgivare kan hänvisningen till speciella regler om avgifter för staten strykas.

Utbetald ersättning till statliga arbetstagare föreslås finansieras via Arbetskadefonden varför hänvisningen till särskilda regler för ersättning till arbetstagare hos staten kan strykas.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader

Genom att likställa tjänstepensionsavgifter betalade till myndigheten Statens tjänstepensionsfond med avgifter för tjänstepensionsförsäkring likställs beskattningen för statliga och andra arbetsgivare.

Hänvisningen till särskilda bestämmelser avseende särskild pensionsskatt som staten skall betala stryks. Den föreslagna utredningen om försäkringsmodellens genomförande bör ta ställning till om regler om särskilda uppbörsrutiner för staten skall införas i lagen.

13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.

Genom att i beskattningshänseende likställa tjänstegrupplivförsäkringspremier betalade till myndigheten Statens tjänstepensionsfond med premier betalade till försäkringsföretag kan dagens särregler för staten upphävas. Skatteplikten läggs därmed på Statens tjänstepensionsfond och skall beräknas på mottagen premie.

13.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg

De förändringar i förordningen som här föreslås är avsedda som en temporär lösning under den tid som krävs för att utreda och införa försäkringslösningar för att finansiera de avtalsförmåner lönekostnadspålägget är avsett att täcka. Avgiftssatsen för lönekostnadspålägget sänks med hänsyn till att de lagstadgade arbetsgivaravgifterna och den allmänna löneavgiften betalas i annan ordning än via lönekostnadspålägget.

Beräkningsunderlaget för avgifterna bör av praktiska skäl vara detsamma som för de lagstadgade arbetsgivaravgifterna.

Förfallodagen samordnas med förfallodagen för betalningen av de lagstadgade arbetsgivaravgifterna.

Underlaget för redovisning av sociala avgifter specificeras med hänsyn till andra förändringar.

13.7 Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg

Förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg kan upphävas vid utgången av 1996 eftersom finansieringen av de avtalsreglerade förmåner det kvarvarande lönekostnadspålägget avser att täcka föreslås finansieras genom försäkringspremier från och med den 1 januari 1997.

Vad gäller regleringen om information till statligt anställda om sociala kostnader föreslår utredningen att en ny förordning utfärdas.

13.8 Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten

Förordningen (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten kan upphävas eftersom statliga arbetsgivare föreslås omfattas av lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare.

13.9 Förslaget till förordning om redovisning till statligt anställda om sociala kostnader

Som en följd av att förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg föreslås upphävas måste en ny förordning införas dels för att redovisningskravet skall kvarstå, dels för att underlaget för redovisningen av sociala kostnader skall specificeras.

Affärsverken är undantagna i förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg och omfattas därför inte av regleringen där om redovisning av sociala kostnader på löntagarnas lönebesked. Enligt ett särskilt regeringsbeslut skall dock även affärsverken redovisa sociala kostnader på lönebeskedet. En ny förordning bör även omfatta affärsverken.

13.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd

Förordningens 21 § ändras i syfte att enbart avse personer som inte omfattas av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring efter-

som ersättning vid arbetsskada för personer med statlig anställning föreslås finansieras genom Arbetskadefonden.

13.11 Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning

När ett försäkringsmässigt finansieringssystem har införts för den statliga tjänstepensionen bör arbetsgivare som har en naturlig koppling till det statliga områdets tjänstepensionsbestämmelser ha möjlighet att sluta motsvarande pensionsavtal och att ansluta sig till trygghandssystemet. Därmed kan förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning upphävas.

13.12 Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser

När ett försäkringsmässigt finansieringssystem har införts för den statliga tjänstepensionen bör arbetsgivare som har en naturlig koppling till det statliga områdets tjänstepensionsbestämmelser ges möjlighet att genom ansökan hos försäkringsgivaren ansluta sig till trygghandssystemet. Därmed kan förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser upphävas.

13.13 Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1988:242) om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring

När ett försäkringsmässigt finansieringssystem har införts för den statliga tjänstegrupplivförsäkringen bör arbetsgivare som har en naturlig koppling till det statliga området ges möjlighet att ansluta sig till försäkringen. Därmed kan förordningen (1988:242) om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring upphävas.

Statens tjänstegrupplivförsäkring tillämpas på ett antal grupper där inget anställningsförhållande råder. Detta regleras i följande förordningar.

- Förordningen (1988:243) om grupplivförsäkring för vissa lokalanställda arbetstagare vid svenska utlandsmyndigheter.
- Förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i arbetsmarknadsutbildning m. fl.
- Förordningen (1988:245) om grupplivförsäkring för doktorander.
- Förordningen (1988:246) om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl.

Dessa förordningar bör kompletteras med regler för administrativa rutiner och för finansieringen av förmånen.

13.14 Förslaget till förordning om upphävande av förordningen (1991:704) om fastställande av särskild löneskatt på statens pensionskostnader

Statliga arbetsgivare föreslås betala särskild löneskatt på pensionskostnader enligt samma regler som andra arbetsgivare vilket gör att förordningen (1991:704) om fastställande av särskild löneskatt på statens pensionskostnader kan upphävas.

Bilagor

Bilaga

Icke-statliga institutioner med statliga avtalsförsäkringar

Vissa arbetstagare med icke-statlig anställning omfattas i dag av de statliga tjänstepensionsförmånerna och den statliga tjänstegrupplivförsäkringen. Vanligen är historiska förhållanden orsak till att tillämpningsområdet för avtalen utvidgats. I några fall har också icke-statliga arbetsgivare erhållit möjlighet att trygga sina åtaganden vid arbetsskada enligt PSA efter regeringsbeslut. Någon motsvarande utvidgning avseende möjligheten att erhålla pensionsersättning förekommer inte.

De arbetsgivare som i dag är kopplade till det gemensamma finansieringssystemet för statliga avtalsförsäkringar bör enligt utredningens mening erbjudas denna möjlighet även i framtiden. Deltagandet skall ske på samma villkor som för statliga arbetsgivare, det vill säga genom att försäkringsmässigt fastställda premier betalas. Även icke-statliga arbetsgivare som i dag inte är knutna till det gemensamma finansieringssystemet men som har en naturlig koppling till det statliga området bör ges möjlighet att ansluta sig till försäkringarna.

I verksamheter vars löner finansieras med statsbidrag betalas i dag i vissa fall inte hela statsbidraget ut utan delar förs direkt till statsbudgetens inkomsttitel Statliga pensionsavgifter, netto som reducerat lönekostnadspålägg. Sådana lösningar bör i framtiden inte förekomma. Hela det aktuella statsbidraget bör i stället betalas ut och arbetsgivaren göras ansvarig för att aktuella premier betalas. På detta sätt förstärks och förtydligas arbetsgivaransvaret.

Det bör också vara möjligt att finansiera avtalsåtagandena i egen regi. I verksamheter som finansieras med statliga medel är det motiverat att arbetsgivarna i sådana fall åläggs att betala en kreditförsäkringspremie. Den lämpliga utformningen av detta bör

klarläggas i det fortsatta utredningsarbetet angående premiesättning med mera.

De författningsändringar som krävs för att åstadkomma de förändringar som utredningen förespråkar är följande. Det reducerade lönekostnadspålägget slopas. Detta åstadkoms genom att förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg upphävs. Förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning och förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser upphävs. Förordningen (1988:242) om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring upphävs likaså. Förordningarna 1988:243-246 om tjänstegrupplivförsäkring för vissa grupper som inte är anställda kompletteras med uppgifter om hur förmånerna finansieras. Samtliga författningsändringar bör träda i kraft den 1 januari 1997.

Tjänstepensioner

Arbetstagare hos vissa icke-statliga arbetsgivare omfattas av de statliga tjänstepensionsförmånerna med smärre avvikelser. De verksamheter som berörs är framför allt sådana där lönekostnaderna finansieras med statsbidrag eller där verksamheten tidigare varit statlig eller statligt reglerad. Vissa enskilda arbetstagare har givits personlig statlig pensionsrätt när verksamheter har övergått i icke-statlig regi och inte alla arbetstagare kunnat beredas plats i annan pensionsplan. Andra grupper av icke-statliga arbetstagare har reguljär statlig pensionsrätt. Gruppen av icke-statliga arbetsgivare som följer reglerna för statlig tjänstepension är heterogen och reglerna för finansieringen skiljer sig i betydande grad mellan olika grupper. Statens löne- och pensionsverk för ett heltäckande register över de arbetsgivare som omfattas.

Vilka arbetsgivare som är berörda och vilka grupper av icke-statliga arbetstagare som omfattas av de statliga tjänstepensionsförmånerna regleras i förordningen (1991:1427) om tjänstepen-

sion för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning. Vidare har ett antal arbetstagare hos icke-statliga institutioner knutits till de statliga tjänstepensionsförmånerna genom särskilda regeringsbeslut. Dessutom är vissa icke-statliga arbetsgivare knutna till det statliga avtalsområdet genom frivilligt medlemskap i Arbetsgivarverket.

Pensionsförmånerna finansieras i vissa fall av arbetsgivaren i egen regi men vanligast är att finansieringen sker över statsbudgeten genom att arbetsgivaren åläggs att betala reducerat lönekostnadspålägg eller speciella pensionsavgifter.

Det reducerade lönekostnadspålägget regleras i förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg. Regeringen bestämmer vilka icke-statliga arbetsgivare vars arbetstagare omfattas av de statliga tjänstepensionsbestämmelserna som skall betala reducerat lönekostnadspålägg. Det reducerade lönekostnadspålägget uppgår normalt till 11 procent av lönesumman och beräknas på samma underlag som det lönekostnadspålägg statliga arbetsgivare betalar.

Vilka arbetsgivare som skall betala pensionsavgifter regleras dels i förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser, dels av särskilda regeringsbeslut. I normalfallet uppgår avgiften till 8 procent av lönesumman. För arbetstagare vid teater- och musikinstitutioner med lägre pensionsålder än 65 år är avgiften 11 procent av lönesumman. I de fall arbetstagare har givits personlig statlig pensionsrätt har pensionsavgiften bestämts av regeringen från fall till fall. För denna grupp varierar avgiftsuttaget mellan 8 och 11,85 procent. I några fall har arbetstagare tillerkänts personlig statlig pensionsrätt utan att någon avgift tas ut. Totalt skall tjänstepensionsavgifter betalas för omkring 2 000 arbetstagare. De totala inbetalade avgifterna uppgår till drygt 28 miljoner kronor årligen.

De grupper som omfattas av de statliga tjänstepensionsbestämmelserna beskrivs närmare i det följande.

De så kallade bilagemyndigheterna

Genom lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. och därpå följande regeringsbeslut ingår ett antal icke-statliga arbetsgivare i det statliga avtalsområdet. Arbetstagarna hos dessa omfattas därmed av de statliga tjänstepensionsförmånerna. Här ingår arbetstagare vid försäkringskassorna enligt ett särskilt avtal, präster samt arbetstagare vid ytterligare åtta institutioner som bedrivs i stiftelseform, de så kallade bilagemyndigheterna. För försäkringskassornas anställda och för präster finansieras tjänstepensionerna i egen regi.

För tre av de återstående åtta icke-statliga institutionerna regleras tjänstepensionerna för icke-statliga arbetstagare i förordningen (1991:1427) om tjänstepension för arbetstagare med icke-statlig anställning och i förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser. Dessa är Svenska språknämnden, Skogs- och lantbruksakademien samt SIPRI.

De övriga fem är Nordiska museet, Riksställningar, Svenska institutet, Tekniska museet och WHO Collaborating Centre on International Drug Monitoring. Dessa uppträder i detta avseende som statliga myndigheter och betalar lönekostnadspålägg.

Lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. upphörde att gälla vid utgången av 1994. Flertalet av de arbetsgivare som genom lagen var knutna till det statliga avtalsområdet har emellertid valt att träda in som frivilliga medlemmar i Arbetsgivarverket och därmed även fortsättningsvis ingå i det statliga avtalsområdet.

Nordiska institutioner

För arbetstagare vid nordiska institutioner med arbetstagare i Sverige skall lönekostnadspålägg betalas. Genom ett avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om den rättsliga ställningen för samnordiska institutioner och deras anställda har överenskommit att varje tjänstgöringsland förbinder sig att ta in

anställda vid institutionerna som medlemmar i landets statliga pensionsordning på samma villkor som gäller för motsvarande statliga tjänster i tjänstgöringslandet.

De nordiska institutioner som har detta avtal nämnt i sina stadgar skall därmed uppträda som en svensk statlig myndighet och betala lönekostnadspålägg på vanligt sätt. I vissa fall har inte institutionerna följt dessa regler. Det bör därför klargöras i det fortsatta utredningsarbetet i vilken mån engångsavsättningar är nödvändiga att göra för att trygga arbetstagarnas tjänstepensioner.

Reducerat lönekostnadspålägg

Det typiska exemplet på verksamheter där den statliga tjänstepensionsförmånen finansieras med reducerat lönekostnadspålägg är teater- och musikinstitutioner vars lönekostnader finansieras med statliga bidrag. Antalet sådana institutioner uppgår till omkring trettio. Normalt betalar den myndighet som betalar ut statsbidraget också reducerat lönekostnadspålägg på verksamhetens lönekostnader.

Kammarkollegiet disponerar statsbidrag till Operan, Dramatiska teatern, Svenska Riksteatern samt Svenska Rikskonserter och betalar reducerat lönekostnadspålägg på 11 procent för arbetstagare hos dessa. För musiker vid Svenska Rikskonserter betalas dock 8 procent i reducerat lönekostnadspålägg. Kammarkollegiet disponerar statsbidrag även för Dansmuseifonden, Drottningholms teatermuseum, Carl och Olga Milles Lidingöhem, Thielska galleriet samt Akademien för de fria konsterna.

För andra institutioner, exempelvis länsteatrarna, disponerar Statens kulturråd statsbidraget Bidrag till teater-, dans- och musikgrupper m.m. En del av statsbidraget hålls inne och förs som reducerat lönekostnadspålägg.

Reducerat lönekostnadspålägg skall även betalas för lokalanställd personal i utrikesförvaltningen vilka omfattas av statliga tjänstepensionsförmåner enligt ett särskilt avtal. Enligt regle-

ringsbrevet för Utrikesdepartementet skall lönekostnadspålägg på 11 procent av lönesumman betalas. Enligt regleringsbrevet för inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto skall dessutom reducerat lönekostnadspålägg betalas på lön eller annan ersättning som betalas med gåvo- eller donationsmedel enligt kungörelsen (1964:484) om mottagande för statsverket av gåvo- och donationsmedel.

Pensionsavgifter för arbetstagare med reguljär pensionsrätt

Bland de icke-statliga arbetsgivare vars anställda har reguljär statlig pensionsrätt och för vilka pensionsavgifter skall betalas enligt förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser återfinns bland andra statsunderstödda svenska utlandsskolor och vissa privatskolor. I denna grupp ingår också bland andra Svenska jägareförbundet, Handikappinstitutet, Svenska språknämnden samt Kungliga hovstaten. Avgiften är i normalfallet 8 procent av lönesumman men i vissa fall tas en avgift på 11 procent av lönesumman ut.

Enligt uppgift från Statens löne- och pensionsverk har ett knappt hundratal arbetstagare vid statsunderstödda svenska utlandsskolor statlig pensionsrätt. Från och med budgetåret 1994/95 är tjänsterna knutna till förordningen om pensionsavgifter. De anställda vid ett tjugotal svenska privatskolor som före kommunaliseringen av den offentliga skolan följde statliga avtal har fortfarande statlig tjänstepension finansierad genom avgifter.

Vidare har arbetstagare vars lön finansieras från anslaget Bidrag till regional musikverksamhet, vilket disponeras av Statens kulturråd, statlig pensionsrätt som finansieras med avgifter. Gruppen kan uppskattas omfatta omkring 600 arbetstagare fördelade på ett tjugotal institutioner.

Arbetstagare med personlig statlig pensionsrätt

Vissa arbetstagare vars tjänster överförts från statlig till privat regi men vars pensionsrätt inte kunnat föras över till den pensionsplan den nye arbetsgivaren tillämpar har tillerkänts personlig statlig pensionsrätt. Avgiften varierar mellan olika grupper beroende på sammansättningen av arbetstagare.

Som exempel kan nämnas de statsunderstödda folkhögskolorna, vars statliga reglering avskaffades 1991. Efter avregleringen tillerkändes kommunala och landstingskommunala skolor kommunal pensionsrätt och så kallade rörelseskolor ITP-tillhörighet. Vissa arbetstagare kunde dock inte ges ny pensionstillhörighet och dessa tillerkändes personlig statlig pensionsrätt. Denna grupp består av totalt cirka 80 arbetstagare varav åtminstone hälften redan pensionerats. Avgiften för arbetstagarna i gruppen uppgår till 8 procent.

Även arbetstagare vid bland annat SweMaint AB och Swebusgruppen AB har givits personlig statlig pensionsrätt. Totalt har omkring 200 arbetstagare med icke-statlig anställning tillerkänts personlig statlig pensionsrätt.

Finansiering i egen regi

Två icke-statliga arbetsgivare vars anställda omfattas av statliga tjänstepensionsbestämmelser enligt förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning finansierar tjänstepensionerna i egen regi. Dessa är Kungliga Djurgårdens förvaltning och Allmänna barnhuset. Pensionshanteringen administreras av Statens löne- och pensionsverk som direktdebiterar arbetsgivarna.

Grupplivförsäkring enligt TGL-S

Avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S) tillämpas på en rad icke-statliga arbetstagare samt på ett antal områden där inget egentligt anställningsförhållande föreligger. I förordningen (1988:242) om tillämpningen av statens tjänstegrupplivförsäkring anges de områden där avtalet skall tillämpas. Här anges också att utbetalningar i dessa fall skall göras av Statens löne- och pensionsverk från inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto.

Tillämpningsområdet vad gäller icke-statliga arbetstagare överensstämmer i stora delar med de grupper av icke-statliga arbetstagare som har reguljär statlig pensionsrätt. Vissa skillnader i tillämpningsområdet förekommer dock. Noterbart är att de teater- och musikinstitutioner som omfattas av den statliga tjänstepensionsrätten inte omfattas av förordningen om tillämpningen av TGL-S. Utöver de grupper som har statlig pensionsrätt tillämpas TGL-S också på arbetstagare anställda av AB Tipstjänst samt arbetstagare som inte omfattas av ITP-plan vid TGOJ AB. Även Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping vilka numera drivs i stiftelseform tillämpar TGL-S.

I normalfallet skall icke-statliga arbetsgivare vars arbetstagare omfattas av TGL-S betala en premie uppgående till 600 kronor per arbetstagare och år. Premien skall betalas till Statens löne- och pensionsverk och föras till inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto. I de fall arbetsgivaren betalar reducerat lönekostnadspålägg betalas ingen premie då det reducerade lönekostnadspålägget förutom tjänstepensioner är avsett att också finansiera TGL-S. Inte heller de nordiska institutionerna är skyldiga att betala premier, men som diskuterats tidigare skall dessa betala lönekostnadspålägg på samma sätt som statliga myndigheter.

AB Tipstjänst och TGOJ AB svarar själva för kostnaderna för tjänstegrupplivförsäkringen. För några av de icke-statliga arbetsgivare vars arbetstagare enligt tillämpningsförordningen omfattas av TGL-S finns ingen i klartext uttalad finansiering av tjänstegrupplivförsäkringen. Tjänstepensioner för dessa grupper finan-

sieras med avgifter enligt förordningen (1984:222) om pensionsavgifter enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser.

Enligt förordningen (1988:242) om tillämpningen av avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring skall TGL-S tillämpas också på följande grupper.

- Vissa lokalanställda arbetstagare vid svenska utlandsmyndigheter. Omfattningen regleras i förordningen (1988:243) om grupplivförsäkring för vissa lokalanställda arbetstagare vid svenska utlandsmyndigheter.
- Deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Omfattningen regleras i förordningen (1988:244) om grupplivförsäkring för deltagare i arbetsmarknadsutbildning m. fl. Arbetsmarknadsstyrelsen svarar för kostnaderna för tjänstegrupplivförsäkringen för denna grupp.
- Doktorander som inte har en anställning som ger motsvarande förmåner men som har utbildningsbidrag. Omfattningen regleras i förordningen (1988:245) om grupplivförsäkring för doktorander.
- Värnpliktiga som saknar motsvarande försäkringsskydd. Omfattningen regleras i förordningen (1988:246) om grupplivförsäkring för värnpliktiga m. fl.

Från inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto betalar Statens löne- och pensionsverk också ut ersättning från grupplivförsäkring enligt det avtal om tjänstegruppliv som ingår i bolagsavtalet, BOA. Denna tjänstegrupplivförsäkring, kallad BOA-TGL, finansieras med premier som betalas av de bolag som tillämpar BOA.

Personskadeförsäkring enligt PSA

Tillämpningsområdet för Personskadeavtalet (PSA) har inte vidgats till att omfatta icke-statliga arbetstagare i samma utsträckning som de statliga tjänstepensionsförmånerna och den statliga tjänstegrupplivförsäkringen. Tre icke-statliga arbetsgivare är dock anslutna till det statliga gemensamma finansieringssystemet för PSA.

Dessa är Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping som numera drivs i stiftelseform samt Handikappinstitutet. Genom särskilda regeringsbeslut har dessa arbetsgivare givits möjlighet att ingå i det gemensamma finansieringssystemet för PSA mot att de betalar en särskild premie. Premien för dessa arbetsgivare är fastställd till 0,25 procent av lönesumman.

Ytterligare någon icke-statlig arbetsgivare har ansökt om att få ingå i den gemensamma finansieringen av PSA. Något beslut har dock inte fattats ännu.

Nuvarande lydelse av förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg

1 § Lönekostnadspålägg beräknas av statlig myndighet eller annat statligt organ utom affärsverk.

Lönekostnadspålägg beräknas vidare, i den mån regeringen bestämmer, på lön som utges av icke statligt organ inom tillämpningsområdet för förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning eller statligt pensionsavtal (*reducerat lönekostnadspålägg*).

2 § Lönekostnadspålägg enligt 1 § beräknas på lön som utges i pengar eller annan ersättning för utfört arbete eller eljest med anledning av tjänsten, dock inte pension, eller andra skattepliktiga förmåner. På ersättningar för resekostnader och ökade levnadskostnader beräknas lönekostnadspålägg endast till den del preliminärskatteavdrag skall göras enligt 10 § uppbördslagen (1953:272).

Lönekostnadspålägget utgör 38,5 procent av det underlag som beräknas av statlig myndighet eller annat statligt organ som avses i 1 § första stycket och 11 procent av det underlag som beräknas av icke statligt organ som avses i 1 § andra stycket.

3 § En myndighet skall betala lönekostnadspålägget till Riksförsäkringsverket. Beloppet skall vara Riksförsäkringsverket till handa senast den artonde dagen i varje månad efter den månad beloppet avser. Riksförsäkringsverket skall överföra motsvarande belopp till statsverkets checkräkning i Riksbanken och redovisa beloppet under inkomstiteln Statliga pensionsavgifter, netto.

3 a § En myndighet skall på lönebeskedet redovisa summan av en anställds

1. månadslön och
2. sociala kostnader bestående av lönekostnadspålägg och avgift för kompletterande ålderspension.

4 § Riksrevisionsverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Ändringar införda till och med SFS 1994:82

Kommittédirektiv



Dir. 1993:89

Arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter

Dir. 1993:89

Beslut vid regeringssammanträde 1993-06-17

Chefen för Finansdepartementet, statsrådet Wibble, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att studera förutsättningarna för och lämna förslag till ett system med arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter/statlig verksamhet. Systemet bör motsvara det som gäller på den privata sektorn.

Utöver lagstadgade socialavgifter och särskild löneskatt bör i systemet ingå avgifter som följer av kollektivavtal¹.

Bakgrund

I budgetpropositionen 1992 aviserade regeringen sin avsikt att tillkalla en särskild utredare som skall studera förutsättningarna för att införa arbetsgivaravgifter även för statliga myndigheter (prop. 1991/92:100 bil. I s. 48, bet.1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128). Syftet är att göra anställningsförhållandena inom staten jämförbara med de som råder på arbetsmarknaden i övrigt och förstärka ett självständigt arbetsgivaransvar för de totala personalkostnaderna vid myndigheterna.

I det nuvarande systemet för finansiering av personalomkostnader redovisas dessa med få undantag som en schablon — lönekostnadspålägg

¹ Begreppet arbetsgivaravgift används fortsättningsvis i detta direktiv som den samlade benämningen för lagstadgade socialavgifter, särskild löneskatt och avgifter som följer av kollektivavtal.

(LKP). LKP omfattar både lagstadgade socialavgifter och avtalskostnader utöver lön. Personalomkostnaderna räknas kollektivt av från en inkomsttitel för samtliga myndigheter (inkomsttiteln 5211 Statliga pensionsavgifter, netto). Detta system innebär en särlösning för den statliga arbetsmarknaden i förhållande till den övriga arbetsmarknaden. Systemet medför att myndigheternas ledning i sin funktion som arbetsgivare inte ges något incitament att påverka sådana personalkostnader som inte avser löner.

Den 1 juli 1993 träder systemet med räntekonto i kraft (prop. 1992/93:100 bil. 1 avsnitt 2.3, bet.1992/93:FiU 20, rskr.1992/93:189). Den bokföringsmässiga omföring av LKP som görs i dag kommer då att ersättas med verkliga utbetalningar.

Den framtida inriktningen bör vara att personalkostnader utöver lön inte skall betalas ut som en schablon. Myndigheterna bör istället verkställa utbetalningar av arbetsgivaravgifter på det sätt och till de ändamål som följer av lag och avtal. Myndigheten skall således ha en klar bild av samtliga faktiska kostnader som följer av att ha en arbetstagare anställd. Till den del arbetsgivaravgifterna skall betalas på grund av kollektivavtal skapas därmed incitament för myndigheten att såsom arbetsgivare påverka innehållet i dessa avtal, så att en ur myndighetens synpunkt god avvägning mellan avtalens förmåner och kostnader uppnås.

Riksrevisionsverket (RRV) fick budgetåret 1981/82 i uppdrag att se över beräkningsunderlaget för lönekostnadspålägget vilket redovisades den 17 januari 1985 i Rapporten angående RRVs uppdrag att se över beräkningsunderlaget för lönekostnadspålägg m.m. RRV redovisar där bl.a. en analys av saldot på inkomsttiteln 5211 Statliga pensionsavgifter, netto och de olika faktorer som påverkar saldot. RRV har den 1 juli 1993 fått ett förnyat uppdrag att göra en analys av inkomst- och utgiftsposterna på inkomsttiteln.

Det nuvarande systemet för finansiering av pensioner innebär att myndigheterna (utom affärsverken med undantag av Statens järnvägar) via lönekostnadspålägget finansierar de löpande utbetalningarna av statlig kompletteringspension och den särskilda löneskatt som belöper på dessa pensioner. Det belopp som härigenom fördelas på myndigheterna beror därför på statsförvaltningens omfattning och struktur under en tidigare period.

RRV och Statens löne- och pensionsverk (SPV) har fått i uppdrag (den 19 november 1992) att bl.a. pröva om de kostnader som myndigheterna skall bära i stället skall avse kostnaderna för pensioner intjänade under

året, alternativt kostnaderna för pensioner beviljade under året. Härigenom skulle pensionsförpliktelser belasta verksamhetens resultat under den period då förpliktelsen uppstår.

RRV och SPV har den 25 februari 1993 avlämnat var sin delrapport över uppdraget.

Utgångspunkter

Utgångspunkter för utredningen skall vara:

- Dagens system för finansiering av de statliga tjänstepensionsåtaganden samt de system som beskrivs av RRV resp. SPV i de ovan nämnda avlämnade delrapporterna och i kommande slutrapporter.
Utredaren skall samråda med RRV och SPV när det gäller dessa myndigheters uppdrag att utreda redovisningen av statens samlade pensionsåtagande.
- Riksdagens beslut angående nytt system för budgetering av myndigheternas ramanslag m.m. (prop. 1991/92:100, bet. 1991/92: FiU20, rskr. 1991/92:128).
- Riksdagens beslut rörande den framtida utformningen av den statliga arbetsgivarorganisationen (prop. 1992/93:100 bil. 8 anslaget F1. Statens arbetsgivarverk, bet. 1992/93:AU10, rskr. 1992/93:205).
- Resultatet av Riksrevisionsverkets utredning av inkomst- och utgiftsposterna på inkomstiteln 5211 Statliga pensionsavgifter, netto.

Utredningens inriktningen skall vidare vara:

- Att undvika särlösningar för den statliga arbetsmarknaden i syfte att göra den jämförbar med arbetsmarknaden i övrigt.
- Att samtliga personalkostnader för statliga myndigheter/statlig verksamhet skall tydliggöras genom en noggrannare redovisning av personalkostnader utöver lön som följer av avtal samt genom att dessa personalkostnader inte schabloniseras utan beräknas utifrån lagar och slutna avtal.
Syftet är att förstärka ett självständigt arbetsgivaransvar för de totala kostnaderna vid myndigheterna.

Uppdraget

Utredningens uppgift skall vara:

- Att pröva möjligheterna att införa ett system med arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter/statlig verksamhet och så långt som möjligt undvika särlösningar för den statliga arbetsmarknaden.
- Att beräkna nivån på avtalskostnader utöver lön samt föreslå hur dessa personalkostnader skall administreras i ett system där arbetsgivaravgifter införs. Inriktningen bör vara att avtalskostnader utöver lön skall belasta resp. myndighet/statlig verksamhet och inte, som i dagens system, ha en kollektiv finansiering.
- Att behandla de bokföringsmässiga konsekvenser som de förslag som redovisas kan leda till och i samråd med RRV föreslå lösningar där så krävs.
- Att belysa vilka administrativa följder utredningens förslag kan få för myndigheter som Riksförsäkringsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket och Statens löne- och pensionsverk samt för myndigheter i allmänhet.
- Att klargöra effekterna på statsbudgeten av en övergång till ett system med arbetsgivaravgifter.
- Att föreslå förändringar i berörda lagar och förordningar.

Utredningen skall även behandla det reducerade lönekostnadspålägget enligt nämnda riktlinjer.

Uppdragets genomförande

Utredaren skall under arbetet samråda främst med Riksförsäkringsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Statens arbetsgivarverk och Statens löne- och pensionsverk.

Huvudorganisationerna inom det statliga förhandlingsområdet bör under arbetets gång informeras.

Utredaren skall beakta kommittédirektiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:05).

Utredaren skall redovisa sina förslag senast den 1 maj 1994.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Finansdepartementet

att tillkalla en särskild utredare — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med uppdrag att studera förutsättningarna för, och lämna förslag till, ett system med arbetsgivaravgifter för statliga myndigheter/statlig verksamhet, motsvarande det som gäller på den privata sektorn.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde till den särskilda utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragarens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Finansdepartementet)



Referenslitteratur

Riksrevisionsverket, Statsbudgetens inkomsttitel 5211 Statliga pensionsavgifter, netto - analys av inkomst- och utgiftsposter, Regeringsuppdrag, RRV 1993

Riksrevisionsverket, Statsbudgetens utfall, Budgetåret 1993/94, RRV 1994

Riksrevisionsverket, Utredning om beräkning och redovisning av statens pensionsåtagande för kompletteringspensioner, Regeringsuppdrag, RRV 1994

Statens löne- och pensionsverk, Statens tjänstepensionsåtagande, Slutrapport januari 1994, Regeringsuppdrag, SPV 1994

Statistiska centralbyrån, Skatter, inkomster och avgifter, SCB Förlag 1994



Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.

Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]

Långtidsutredningen 1995. [4]

Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]

Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]



