

Pensionsutvecklingsavdelningen

Mer samlad redovisning från Pensionsmyndigheten

– svar på regeringsuppdrag

1 Förslag till beslut

Pensionsmyndigheten föreslår att:

- myndighetens redovisning ska fortsätta att följa nuvarande tre regelsystem för redovisning och huvudsakligen bibehålla nuvarande uppställningar men att redovisningen ska ske i ett samlat dokument. Förslaget innebär att till skillnad från tidigare ska den årliga redovisningen av det inkomstgrundande ålderspensionssystemets ekonomiska ställning och utveckling, ”Pensions-systemets årsredovisning” (PÅR), ingå som en särskild del i myndighetens årsredovisning.
- AP-fonderna ska lämna uppgifter till Pensionsmyndigheten den 1 februari varje år i stället för den 1 mars.
- de arbetsgivar- och egenavgifter i form av ålderspensionsavgift som Försäkringskassan i dag utbetalar till AP-fonderna i stället ska betalas till Pensionsmyndigheten för vidare betalning till AP-fonderna.
- Finansinspektionens tillsynsansvar för premiepensionens ska tas bort. I samband med det föreslår vi att premiepensionen inte längre ska vara undantagen tillsynsansvaret som Inspektionen för socialförsäkringen har.

Pensionsmyndigheten kommer att ta initiativ till att söka eliminera hittillsvarande inkonsekvenser mellan hur inkomst- och premiepensionen redovisats i Pensionssystemets årsredovisning.

Innehåll

1	Förslag till beslut	2
1.1	Förkortningar	5
2	Författningsförslag	6
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) .	7
2.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling	8
2.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet.....	10
2.5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen	11
3	Uppdraget	12
4	Bakgrund till regeringsuppdraget	12
5	Vilka är problemen?	13
5.1	Myndighetsredovisningen och inkomstpensionen	15
5.2	Problem med följdriktigheten i redovisningen.....	16
5.2.1	Pensionsavgifter, pensionsrätter och avkastning på medel i tillfällig förvaltning.....	17
5.2.2	Myndighetens tillgångar och skulder i PÅR.....	18
5.2.3	Uppbörd av pensionsavgifter	19
5.2.4	Periodiserade eller operiodiserade avgifter.....	19
6	Kort om hittillsvarande redovisningsstruktur	19
7	Pensionsmyndighetsutredningens förslag	20
8	Förslag till en mer samlad redovisning	21
8.1	En årsredovisning med gemensam balans- och resultaträkning (alternativ 1)	22
8.2	Två separata årsredovisningar (alternativ 2).....	23
8.3	En redovisning enligt nuvarande regler (alternativ 3)	25
8.3.1	PÅR utan premiepension.....	28
9	Finansinspektionens tillsyn	31
10	Författningskommentarer	32
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet	32
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)	32
10.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling	32
10.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet.....	33

10.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen	33
	Bilaga 1. Exemplifiering av förslaget – resultat- och balansräkningar	34
	Bilaga 2. Exemplifiering av förslag som förkastats – resultat och balansräkningar samt kommentarer	41
	Bilaga 3. Beskrivning av uppbörden av pensionsavgifter	54
	Bilaga 4. Beskrivning av den tillfälliga förvaltningen	56
	Bilaga 5. Utdrag ur regeringens proposition 2000/01:70 Automatisk balansering av ålderspensionssystemet	59

1.1 Förkortningar

FÅB	förordningen (2000:605) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)	ÅRLF	lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (ÅRFL)
PÅR	Pensionssystemets årsredovisning (egentligen; årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensions systemets ekonomiska ställning och utveckling)	GP	Garantipension
IP	Inkomstpension	EP	Efterlevandepension
TP	Tilläggs pension	BT	Bostadstillägg för pensionärer och Äldreförsörjningsstöd
PP	Premiepension	FF	Frivillig försäkring
AP	Första till Fjärde samt Sjätte AP-fonden	SP	Sjömanspension

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet²

dels att 6 och 10 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 10 § ska utgå,

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 11 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Beslut om undantag m.m.".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §³

I denna lag finns vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens tillämpning av försäkringsrörelse- och redovisningsregler. *I lagen finns också bestämmelser om det närmare innehållet i Finansinspektionens tillsyn över myndigheten.* De grundläggande bestämmelserna om Pensionsmyndighetens uppgifter finns i *lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.*

I denna lag finns vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens tillämpning av försäkringsrörelse- och redovisningsregler. De grundläggande bestämmelserna om Pensionsmyndighetens uppgifter finns i *socialförsäkringsbalken.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

² Senaste lydelse av lagens rubrik 2009:999.

Senaste lydelse av 6 § 2009:999.

Senaste lydelse av 10 § 2009:999.

³ Senaste lydelse 2009:999.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §⁴

Försäkringskassan ska omgående till var och en av Första–Fjärde AP-fonderna överföra en fjärdedel av de medel som enligt 6 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter ska föras till dessa fonder. Pensionsmyndigheten ska omgående till var och en av Första–Fjärde AP-fonderna överföra en fjärdedel av de medel som enligt 8 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift och 6 § lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift ska föras till dessa fonder.

Försäkringskassan ska omgående till Pensionsmyndigheten överföra de medel som enligt 6 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter ska föras till Första–Fjärde AP-fonderna. Pensionsmyndigheten ska samtidigt till var och en av Första–Fjärde AP-fonderna överföra en fjärdedel av de medel som enligt 6 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter ska föras till dessa fonder. Pensionsmyndigheten ska dessutom omgående till var och en av Första–Fjärde AP-fonderna överföra en fjärdedel av de medel som enligt 8 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift och 6 § lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift ska föras till dessa fonder.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

⁴ Senaste lydelse 2009:1002.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling

Härigenom föreskrivs att 1–3 §§ förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utvecklingen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁵

Pensionsmyndigheten ska *senast den 30 april* varje år göra en samlad redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Vid denna redovisning får skulden avseende tilläggs-pensionssystemet för förvärvsaktiva beräknas utifrån visade antaganden. Redovisningen ska avse systemets finansiella ställning vid utgången av året före det år redovisningen upprättas.

Pensionsmyndigheten ska även *senast vid den tidpunkt som anges i första stycket* göra en framskrivning av systemets antagna långsiktiga utveckling.

Pensionsmyndigheten ska varje år göra en samlad redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Vid denna redovisning får skulden avseende tilläggs-pensionssystemet för förvärvsaktiva beräknas utifrån visade antaganden. Redovisningen ska avse systemets finansiella ställning vid utgången av året före det år redovisningen upprättas.

Pensionsmyndigheten ska även göra en framskrivning av systemets antagna långsiktiga utveckling.

2 §⁶

Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska senast den 1 mars varje år lämna Pensionsmyndigheten de uppgifter som behövs för att redovisningen enligt 1 § första stycket ska kunna upprättas.

Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska senast den 1 februari varje år lämna Pensionsmyndigheten de uppgifter som behövs för att redovisningen enligt 1 § första stycket ska kunna upprättas.

3 §⁷

Pensionsmyndighetens redovisning och framskrivning ska årligen ges ut i en särskild publikation.

Pensionsmyndighetens redovisning och framskrivning enligt 1 § ska utgöra ett särskilt avsnitt i myndighetens årsredovisning.

⁵ Senaste lydelse 2009:1194.

⁶ Senaste lydelse 2009:1194.

⁷ Senaste lydelse 2009:1194.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011 och tillämpas första gången vid framtagandet av redovisning och framskrivning avseende år 2010.

Anmärkning: I den version av detta dokument som skickades till styrelsen och som beslutades 2010-04-27, så angavs felaktigt ”.. avseende år 2011” i meningen ovan. (Lars Billberg)

2.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet

Härigenom föreskrivs att 17 § förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §⁸

Avgift som baseras på dels myndighetens andel av Finansinspektionens kostnader det närmast föregående kalenderåret, dels de kostnader som inspektionen har beräknat för det aktuella kalenderåret, ska betalas av

1. Pensionsmyndigheten, och
 2. Sjunde AP-fonden.
- Lägsta avgift är 20 000 kr.

Avgift som baseras på dels myndighetens andel av Finansinspektionens kostnader det närmast föregående kalenderåret, dels de kostnader som inspektionen har beräknat för det aktuella kalenderåret, ska betalas av

2. Sjunde AP-fonden.
- Lägsta avgift är 20 000 kr.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

⁸ Senaste lydelse 2009:1416.

2.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁹

Inspektionen för socialförsäkringen ska utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av den verksamhet som bedrivs av

1. Försäkringskassan,
2. Pensionsmyndigheten, *i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn*, och

3. Skatteverket, i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst.

För Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten finns bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter till Inspektionen för socialförsäkringen i 5 a § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. För Skatteverket finns motsvarande bestämmelser i 7 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Inspektionen för socialförsäkringen ska utöva systemtillsyn över och utföra effektivitetsgranskning av den verksamhet som bedrivs av

1. Försäkringskassan,
2. Pensionsmyndigheten, och

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

⁹ Senaste lydelse 2009:1203.

3 Uppdraget

I sitt regleringsbrev för Pensionsmyndigheten 2010 har regeringen angett att Pensionsmyndigheten ska utreda möjligheten för en alternativ och mer samlad redovisning av hela den inkomstgrundade ålderspensionen. I dag har myndigheten redovisningskrav enligt lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag, förordningen (2000:605) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag samt för pensionssystemets årsredovisning i enlighet med lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Pensionsmyndigheten ska föreslå en förändring av dessa redovisningskrav där utgångspunkten ska vara att redovisningen av inkomstpensionen och premiepensionen sker samlat. Myndigheten ska även föreslå författningsmässiga ändringar av redovisningskraven samt analysera i vilken omfattning det bör finnas krav på revision av denna redovisning. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 30 april 2010.

4 Bakgrund till regeringsuppdraget

Pensionsmyndighetsutredningen (PMU) föreslog relativt tidigt under utredningsarbetet att samma redovisningskrav som gällt för Försäkringskassan respektive PPM fortsatt skulle gälla för Pensionsmyndigheten. Senare under utredningen framförde utredaren till regeringen att en sådan direkt överföring av hittillsvarande regler riskerar att försvåra förverkligandet av den större tydlighet och enkelhet vad gäller rapporteringen av de ekonomiska sammanhangen i pensionsadministrationen och pensionssystemet som var ett syfte med att bilda Pensionsmyndigheten. Utredaren ansåg att det var önskvärt att igen pröva möjligheterna att åstadkomma förenklingar av Pensionsmyndighetens redovisningskrav. Med anledning av dessa synpunkter gav regeringen myndigheten detta utredningsuppdrag.

I dag är myndigheten underkastad årsredovisningskrav enligt lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (ÅRFL)

förordningen (2000:605) om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)

Kraven enligt ÅRFL gäller värdering av placeringstillgångar och motsvarande skulder samt premiepensionsverksamheten som ska redovisas i ett separat avsnitt i resultaträkningen. Det separata avsnittet ska utgöras av en resultaträkning enligt ÅRFL.

Vidare ska det enligt 15 kap. 20 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) samt förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling varje år upprättas en redovisning av det inkomstgrundande pensionssystemets finansiella ställning. Dessa regler utgör ett krav på en sammanställning av den inkomstgrundade allmänna pensionens två delar, inkomst- och premiepension. Trots att denna redovisning inte är en årsredovisning i formell bemärkelse kallas den för "Pensionssystemets årsredovisning" (PÅR). En ambition för PÅR har varit att den ska uppfylla alla de kvalitetskrav som finns på en formell redovisning. Bl.a. därför revideras PÅR av auktoriserade revisorer. Revisionen är inte reglerad utan har skett på den ansvariga myndighetens egna initiativ.

Nuvarande redovisningskrav som åligger Pensionsmyndigheten härrör från tre olika informationsändamål, nämligen de mål som ligger till grund för:

- de statliga redovisningsreglerna,
- redovisningsreglerna för försäkringsrörelse och

- redovisningen av det inkomstgrundade pensionssystemets ekonomiska ställning och utveckling.

Då Pensionsmyndigheten är en statlig myndighet är det nödvändigt eller åtminstone lämpligt att den ska vara ålagd att följa de statliga redovisningsreglerna (FÅB).

Pensionsmyndighetens ansvar för premiepensionen – och särskilt då den del som utgörs av den traditionella livförsäkring – innebär att myndigheten bedriver en livförsäkringsrörelse. Bl.a. genom att de statliga redovisningsreglerna inte är utformat för sådan verksamhet och därmed saknar regler för hur en sådan ska redovisas har beslutats att premiepensionen ska följa ÅRFL. Ytterligare ett skäl för att använda ÅRFL är att det underlättar jämförelser med motsvarande verksamhet i privat fond- och livförsäkringsverksamhet. Inkomstpensionen¹⁰ är en i huvudsak ofonderad pensionsförsäkring. Några regler för redovisning av statens pensionsskuld i det tidigare ATP-systemet fanns inte. För att säkerställa att inkomstpensionssystemet var finansiellt stabilt beslutade lagstiftaren att det skulle förses med regler för s.k. automatisk balansering. Dessa regler innebär bl.a. att systemets pensionsskuld ska beräknas och ställas i relation till systemets tillgångar. För att skapa en tydlighet och genomskinlighet i dessa beräkningar beslutades samtidigt att beräkningarna skulle publiceras i form av en årlig redovisning av systemets finansiella ställning och utveckling. Då såväl idé som metoden för att beräkna värdet av systemets avgiftsflöde (avgiftstillgång) var ny fanns inget existerande redovisningsregelverk för att redovisa den typen av ”tillgång” – vare sig FÅB eller ÅRFL var aktuella. I stället utvecklades särskilda bestämmelser, de som återfinns i 1 kap. 5 a–5 c §§ lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) samt förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling.

Således har under hela inkomst- och premiepensionssystemets tillvaro tre olika regelverk som rör redovisningen funnits.

När det i denna promemoria skrivs *myndighetens redovisning* avses den formella redovisning som kan ske endera enligt FÅB eller enligt ÅRFL, eller enligt en kombination av de krav dessa regler ställer.

När det i denna promemoria skrivs *systemets redovisning* avses redovisningen av det *inkomstgrundade ålderspensionssystemet*, d.v.s. inkomst- och premiepension. Systemredovisningen, som hittills skett i PÅR, är således inte en redovisning som avser en juridisk person.

Pensionsmyndighetens verksamhet är större än bara den som avser inkomstgrundad ålderspensionssystemet. Garantipension, efterlevandepension och bostadstillägg till pensionärer (BTP) är exempel på förmåner som Pensionsmyndigheten administrerar men som inte ingår i det inkomstgrundade ålderspensionssystemet. Samtidigt ligger inte hela det inkomstgrundade ålderspensionssystemets inom Pensionsmyndigheten verksamhet. Systemets buffertfonder, Första-Fjärde och Sjätte AP-fonden är egna myndigheter vars balansräkningar ingår också i systemredovisningen i PÅR.

5 Vilka är problemen?

Det är önskvärt att den beskrivning av myndighetens verksamhet, inklusive beskrivningen av den ekonomiska utvecklingen av de försäkringar den administrerar, som redovisningen utgör ska göra det möj-

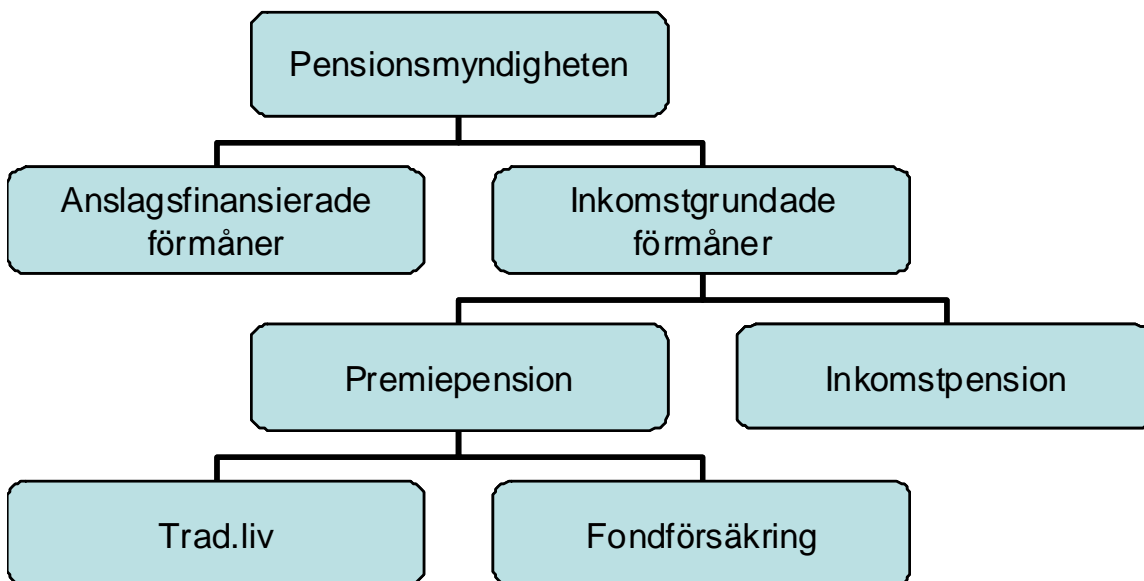
¹⁰ I likhet med förfarandet i Pensionssystemets årsredovisning används i denna promemoria begreppet ”inkomstpension” i bland för att beteckna summan av inkomst- och s.k. tilläggs-pension. Tilläggs-pensionen är, något för- enklad, summan av folkpension och ATP.

ligt att följa väsentliga enskildheter i verksamheten. Vidare är det önskvärt att beskrivningen av dessa enskildheter ska kunna läggas samman för att få en beskrivning på högre nivå.

Pensionsmyndighetens verksamhet kan på den mest övergripande nivån¹¹ delas upp i en som avser anslagsfinansierad verksamhet (garantipension, efterlevandepension, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd) och en som avser det inkomstgrundade ålderspensionssystemet (inkomst- och premiepension). Den förra verksamheten är finansierad med anslag över statsbudgeten, den senare verksamheten är avgiftsfinansierad med medel som tas från de försäkrade via AP-fonderna och fonderna i premiepensionssystemet.¹² Den inkomstgrundade ålderspensionens två delar, den i huvudsak ofonderade inkomstpensionen och den fullfonderade premiepensionen ska dessutom beskrivas/redovisas var för sig. Vidare finns krav på att den traditionella livförsäkringen inom premiepensionen ska kunna följas separat.

Lite mer handfast innebär ovanstående önskemål att flöden som pensionsavgifter/premier, pensionsutbetalningar, olika former av avkastning, tillgångar och skulder inom vart och ett av de väsentliga delområdena ska kunna följas i redovisningen och när de slås ihop ska de beskriva helheten.

Figur 1. Väsentliga verksamhetsnivåer som ska kunna följas i redovisningen



Dessvärre är det inte möjligt att med befintliga redovisningsregler åstadkomma en redovisning som speglar de i figur 1 angivna verksamhetsområdena på ett sådant sätt att verksamheterna på lägre nivå kan konsolideras för att ge de stegvis större verksamhetsområdena. Detta är det grundläggande informationsproblemet när det gäller Pensionsmyndighetens redovisning.

¹¹ I beskrivningen bortses från den frivilliga försäkringen som är en avgiftsbestämd fullfonderad ålderspensionsförsäkring under långsam avveckling.

¹² Begreppet *allmän pension* avser tilläggs-, inkomst-, premie- och garantipension.

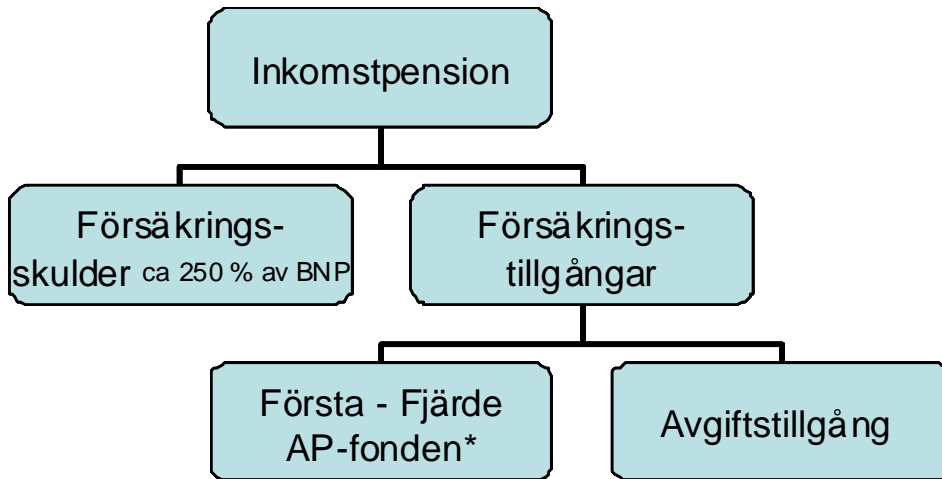
5.1 Myndighetsredovisningen och inkomstpensionen

Enligt FÅB:s regler är beskrivningen av de anslagsfinansierade förmånerna i princip uppfylld om flödena av anslag och ersättningar samt de skulder och tillgångar myndigheten har i syfte att administrera förmånerna redovisas korrekt. Det gäller även inkomstpensionen. Det finns inte något krav på att utvecklingen och nivån på åtagandet, ”skulden”, inom försäkringarna eller bidragen ska redovisas i myndighetens resultat- och balansräkning.

Utvecklingen inom den inkomstgrundande ålderspensionen beskrivs dock inte tillfredställande med uppgifter enbart om avgiftsinkomster, ersättningar och avkastning. Utvecklingen av försäkringens skulder och tillgångar måste också beskrivas om utvecklingen inom försäkringen ska förstås. För den del av den inkomstgrundade ålderspensionen som utgörs av premiepensionen är det ÅRFL:s regler som styr redovisningen avseende såväl flöden som tillgångar och skulder.

När det gäller inkomstpensionen kan det inte helt uteslutas att FÅB:s regler kan tolkas så att Pensionsmyndigheten skulle kunna beräkna och redovisa pensionsskulden inom inkomstpensionssystemet.¹³ Så har dock inte FÅB:s regler tolkats hittills och det är osannolikt att så skulle komma att ske. Något stöd, eller ens möjlighet, att i myndighetens redovisning ta upp värdet av kommande avgiftsbetalningar till inkomstpensionen, d.v.s. redovisa avgiftstillgången som en tillgång för myndigheten, ger inte FÅB. Inte heller är det möjligt för Pensionsmyndigheten att, utan nya regler, ta upp AP-fonderna som tillgångar i sin egen balansräkning. I det hypotetiska fall där Pensionsmyndigheten skulle anses vara skyldig att enligt FÅB redovisa inkomstpensionsskulden i sin egen balansräkning skulle således, om inte särskilda regler införs, vare sig AP-fondernas tillgångar eller avgiftstillgången, kunna redovisas i den balansräkningen. Myndigheten skulle då uppvisa ett underskott uppgående till i princip hela inkomstpensionsskulden som motsvarar ca 250 procent av BNP.

¹³ Detta bl.a. mot bakgrund av pensionsbetalningarnas höga grad av sannolikhet. Vidare skulle det förhållandet att myndigheten årligen informerar varje försäkrad om dennes tillgodohavande avseende inkomstpension kunna anses medföra att myndigheten även enligt FÅB är skyldig att redovisa summan av dessa tillgodohavanden som en skuld för myndigheten.

Figur 2. Inkomstpensionens skulder och tillgångar

Egna myndigheter, eget redovisningsansvar. Samtidigt en tillgång i inkomstpensionssystemet.

En form av nuvärdeberäkning av framtida avgifter. Främmande för traditionell redovisning.

* Sjätte AP-fonden ingår som en tillgång i inkomstpensionssystemet men tillförs inga avgifter och betalar inga pensioner.

Av dessa skäl har det hittills ansetts att problemen och nackdelarna med att skapa en ordning där myndighetens verksamhetsdelar vad avser inkomstpension kan läggas ihop med övrig verksamhet för att få en beskrivning av myndighetens verksamhet som innefattar den ekonomiska utvecklingen inom inkomstpensionssystemets tillgångar och skulder överstiger värdet av en sådan ordning. I stället har beslutats att beskrivningen av inkomstpensionens ekonomiska utveckling och ställning ska ske i en särskild publikation. Regleringen av denna information sker som nämnts i LIP samt förordningen (2002:135).

Bestämmelserna i LIP och förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal är detaljerad vad gäller hur inkomstpensionens tillgångar och skulder ska beräknas men LIP och förordningen om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemet ger inga anvisningar om hur redovisningen ska presenteras.

För att få en aggregerad information på nivån ”det inkomstgrundade ålderspensionssystemet”, d.v.s. inkomst- och premiepension sammantaget anger 15 kap. 20 § LIP att redovisning ska avse *det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling*. När det gäller redovisningen av premiepensionens del i det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling innehåller LIP inga bestämmelser alls. En sammanfattning av motiven för införandet av det som här kallas för *systemredovisning* finns i bilaga 5 som är ett utdrag ur regeringens proposition 2000/01:70 Automatisk balansering av ålderspensionssystemet.

5.2 Problem med följdriktigheten i redovisningen

Inte heller premiepensionens resultat- och balansräkning kan utan regelförändringar, alternativ förändringar i tolkningen och tillämpningen av ÅRFL eller motsvarande förändringar FÅB och LIP, konsolideras i myndighetens resultat- och balansräkning. Problemen i detta avseende utgörs inte av samma fundamentala problem som finns för inkomstpensionen. Orsakerna är i stället skillnader i redovis-

ningsteknik mellan ÅRFL och FÅB/LIP samt att FÅB/LIP inte ger vägledning i flera för premiepensionen väsentliga avseenden.

Exempel på sådana problem ges i avsnitt 5.2.1 och 5.2.2 nedan. Avsnitt 5.2.3 och 5.2.4 beskriver problem som har andra orsaker.

5.2.1 Pensionsavgifter, pensionsrätter och avkastning på medel i tillfällig förvaltning Avgifts-/premieinkomsten inom inkomst- respektive premiepensionen redovisas enligt olika principer.

I Försäkringskassans redovisning har de medel som influtit i form av avgifter under året redovisats enligt en kontantprincip, ingen periodisering har skett. Försäkringskassan har inte redovisat pensionsrätter i sin resultaträkning.

PPM har inte redovisat influtna avgiftsmedel i resultaträkningen, d.v.s. de medel som placeras tillfälligt hos Riksgäldskontoret. Dessa medel, och den avkastning de genererar, har tagits upp som en tillgång och en skuld i PPM:s balansräkning. Först när pensionsrätterna för varje individ – och den tillhörande avkastningen på de avgifter som motsvarar pensionsrätten – fastställts och utbetalats till den enskilde pensionsspararens fond, redovisas i resultaträkningen beloppet som en premieinkomst. Den hos PPM redovisade premieinkomsten för t.ex. 2009 avser avgifter och därtill hörande pensionsrätter som intjänades 2008 samt avkastningen som medlen genererat i den tillfälliga förvaltningen.

Pensionsmyndigheten avser undersöka möjligheten att redovisa den tillfälliga förvaltningens avkastning över resultaträkningen. I bilaga 4 finns en närmare beskrivning av den tillfälliga förvaltningen och förutsättningarna för en redovisning av avkastningen över resultaträkningen.

I PÅR har PPM:s redovisning så långt möjligt direkt översatts till den resultat- och balansräkning som Försäkringskassan tagit fram i PÅR mot bakgrund av bestämmelserna i LIP samt förordningen om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Det har inneburit att på raden "Pensionsavgifter" i PÅR:s resultaträkningen för år t har för premiepensionssystemet redovisats vad som i själva verket är pensionsrätter/avgifter avseende år $t - 1$ och där tillhörande kapitalavkastning under medlens tillfälliga förvaltning. Resultaträkningens rad "Nya pensionsrätter" är vad gäller premiepensionen identiskt med raden "Pensionsavgifter" och avser således pensionsrätter och avkastning från tillfällig förvaltning ett år tidigare än redovisningsperioden.

Inkomstpensionens motsvarande rad Nya pensionsrätter och ATP-poäng utgörs – om man bortser från komplikationen med ATP – av ett skattat värde för den pensionsrätt som intjänats under redovisningsperioden, men som ännu inte är fastställd – och av ett justeringsbelopp. Justeringsbeloppet beräknas som skillnaden mellan skattat värde av "Nya pensionsrätter" i föregående års redovisning och den för det året fastställda pensionsrätten. Vidare ingår i justeringsbeloppet nettot av taxeringsförändringar och förändringar av pensionsskulden som har andra orsaker än indexerings.

Det kan ifrågasättas huruvida ovanstående beskrivna inkonsekvenser var acceptabelt ens under den tidigare ordningen där pensionssystemets årsredovisning var resultatet av en sammanställning av redovisningsregler enligt FÅB/PÅR och ÅRFL, producerade av två olika myndigheter. Nu när all redovisning kommer från en och samma myndighet är det ännu svårare att acceptera inkonsekvenserna.

När det gäller pensionsavgifterna innebär förslaget som PMU lämnade att alla pensionsavgifter kommer att redovisas enligt en kontantprincip. Därmed finns inget konsekvensproblem i myndighetens redovisning av inkomst- och premiepensionsavgifter. Däremot krävs, om hittillsvarande principer för premiepensionssystemets redovisning av avgifter bibehålls, kompletterande information i redovisning-

en. Bl.a. information som tydliggör att årets premieinkomst avser föregående års avgifter och avkastning under avgifternas placering i tillfällig förvaltning.

Pensionsavgifterna och pensionsrätterna i PÅR kan hanteras på olika sätt. Ett sätt är att behålla nuvarande ordning. Det har den fördelen att beloppen för premiepensionen stämmer överens med de belopp som anges i premiepensionens redovisning. Nackdelarna är att beloppen avser ett annat år än redovisningsperioden och – genom att avgiften/pensionsrätten innehåller ränta – delvis har ett annat innehåll än vad rubriken för redovisningsposten anger. En sådan ordning bör undvikas.

Ett annat sätt är att ändra redovisningen av premiepensionsavgifterna så att dessa i likhet med inkomstpensionen avser under redovisningsperioden influtna avgifter och att ”nya pensionsrätter” ska avse ett skattat värde för de pensionsrätter som intjänats under redovisningsperioden. I detta alternativ ska den under året erhållna räntan/avkastningen på medlen i tillfällig förvaltning redovisas på raden ”Avkastning på fonderat kapital”. Fördelen med detta alternativ är att redovisningen av inkomst- och premiepensionssystemet skulle följa samma principer. Vidare skulle avgifter för inkomst- och premiepension i PÅR överensstämma med myndighetens motsvarande redovisning.¹⁴ En nackdel är att premiepensionens redovisning i PÅR skulle skilja sig från redovisningen av premiepensionen enligt ÅRFL.

Ett tredje alternativ är att redovisning av inkomstpensionen i PÅR ändras så att det som redovisas som premie-/avgiftsinkomst är den fastställda pensionsrätten. Den nuvarande redovisningen skulle i så fall behöva justeras i flera avseenden. Det borde vara möjligt men de närmare konsekvenserna har inte utretts. Sannolikt skulle en sådan förändring göra PÅR mindre lätt att följa. Även i detta alternativ borde den inkonsekvens som består i att i PÅR:s redovisning av Pensionsavgifter och Nya pensionsrätter ingår avkastning på medel i den tillfälliga förvaltningen elimineras genom att denna avkastning redovisas som avkastning på fonderat kapital.

Pensionsmyndigheten avser ändra redovisning av premiepensionens avgifter och pensionsrätter i PÅR till samma princip som används för inkomstpensionen.

5.2.2 Myndighetens tillgångar och skulder i PÅR

Ytterligare en skillnad mellan beskrivningen av inkomstpensionen och premiepensionen i PÅR är att i balansräkningen för premiepensionen ingår även sådana tillgångar och skulder som inte ”tillhör” de försäkrade. Främst är detta tillgångar och skulder för IT-system. För inkomstpensionen avser redovisningen de försäkrades ”försäkringstillgångar” och därmed statens/myndighetens motsvarande skuld. Försäkringskassans tillgångar (främst IT-system) och skulder för investeringar i administrationen av inkomstpensionen ingår inte i inkomstpensionssystemets balansräkning.

Denna inkonsekvens kan hanteras genom att ändra redovisningen av antingen premiepensionen eller inkomstpensionen i PÅR. Det senare alternativet skulle medföra att balanstalet inte kan beräknas direkt genom att dividera inkomstpensionens tillgångar med inkomstpensionens skulder.

Pensionsmyndigheten avser ändra redovisningen av premiepensionen i PÅR så att myndighetens materiella och immateriella tillgångar och skulder inte tas med i PÅR. Därmed uppnås en större följdriktighet i PÅR. Det sker dock på bekostnad av att det uppstår en skillnad mellan premiepensionssystemets redovisning i myndighetens årsredovisning och redovisningen av premiepensionen i PÅR.

¹⁴ För att nå denna överensstämmelse krävs att förslaget om att Försäkringskassan ska utbetala arbetsgivar- och egenavgifter i form av ålderspensionsavgifter till Pensionsmyndigheten genomförs. Se avsnitt 5.2.3.

5.2.3 Uppbörd av pensionsavgifter

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten hanterar pensionsavgifterna. Allmän pensionsavgift och statlig ålderspensionsavgift uppbärs och redovisas av Pensionsmyndigheten och arbetsgivaravgift och egenavgift uppbärs och redovisas av Försäkringskassan.

PMU:s förslag innebär att Försäkringskassan redovisar pensionsavgifter i form av arbetsgivaravgifter. Det innebär att de pensionsavgifter som pensionsmyndigheten redovisar kraftigt understiger de avgifter som redovisas i PÅR (och kraftigt understiger myndighetens pensionsutbetalningar).

Vår bedömning är att denna ordning är olämpligt opedagogiskt och att den därför bör ändras. Det kan ske genom att Försäkringskassan redovisar pensionsavgifter i form av arbetsgivaravgifter och att Försäkringskassan genomför och redovisar en utbetalning av samma belopp till Pensionsmyndigheten som därmed tar upp avgiften i sin resultaträkning.

I avsnitt 8 föreslår Pensionsmyndigheten att de arbetsgivar- och egenavgifter i form av ålderspensionsavgift som Försäkringskassan i dag utbetalar till AP-fonderna i stället ska betalas till Pensionsmyndigheten för vidare betalning till AP-fonderna. Frågan beskrivs mer utförligt i bilaga 3.

5.2.4 Periodiserade eller operiodiserade avgifter

Redovisningen enligt PÅR är delvis styrd av att utgående värde på AP-fonderna ska vara lika med ingående värde på AP-fonderna + systemets avgiftsnetto + värdeförändringar i fonderna. Bland annat av detta skäl tillämpas en kontantprincip i inkomstpensionens redovisning i PÅR. Även Försäkringskassan har för avgiftsinkomster tillämpat en kontantprincip. Förenklat skulle en periodisering innebära att avgifter som influtit i januari förs till föregående års avgifter. Principiellt är periodiserade avgifter att föredra och i redovisningen för staten görs en periodisering. Dock är frågan om periodisering av skatter/avgifter en ständigt återkommande och svår redovisningsfråga inom staten.

Väsentligt i frågan om periodiserade avgifter är att det är önskvärt att pensionsavgifterna i myndighetens redovisning och i PÅR uppgår till samma belopp. Vidare är det likaså önskvärt att samma avgifter redovisas av AP-fonderna. Den enda princip som kan uppfylla dessa två krav är troligen kontantprincipen. Samtidigt är det önskvärt att periodisera avgifterna.

Pensionsmyndigheten avser att fortsätta analysera frågan om periodisering av avgiftsinkomsterna eller inte. Fram tills något annat beslutas avser Pensionsmyndigheten att tillämpa en kontantprincip.

6 Kort om hittillsvarande redovisningsstruktur

Den redovisningsstruktur och de redovisningsregler som gällt fr.o.m. redovisningsåret 2001 t.o.m. redovisningsåret 2009¹⁵ beskrivs i tabell 1. Att Försäkringskassan i enlighet med sin tolkning av FÅB/LIP bokfört som intäkt de pensionsavgifter som inflyter under året, medan PPM i enlighet med sin tolkning av ÅRFL, bokfört som intäkt överföringen av medel från tillfällig förvaltning till de försäkrades fonder (problem 5.2.1 ovan) har i den tidigare myndighetsstrukturen inte resulterat i någon konflikt i myndigheternas officiella redovisning. Konflikten har enbart funnits i systemets redovisning i PÅR. Men förfarandet har haft fördelen att redovisningen av premiepensionen i PÅR mycket nära har följt PPM:s redovisning – skillnaderna har huvudsakligen bestått i andra sammanställningar och att informationen i PÅR varit mindre detaljerad i ett antal avseenden.

¹⁵ I och med att Försäkringskassan ansvarade för myndighetsredovisningen 2009 avseende förmåner som flyttats till pensionsmyndigheten och i och med att avvecklingsmyndigheten för PPM gjorde motsvarande för premiepensionen bortses här från att det var Pensionsmyndigheten som upprättade PÅR för 2009.

Av tabell 1 framgår att redovisningsinformation om åldersrelaterade statliga ersättningar förekommit i minst tre olika redovisningar. De formella årsredovisningarna för Försäkringskassan respektive PPM samt PÅR. Därtill kommer, om man vill anta det synsättet, de i inkomstpensionen, ingående AP-fondernas 5 redovisningar.

Tabell 1. Förenklad beskrivning av hittillsvarande redovisning

	FK:s redovisning		PPM:s redovisning		Systemets redovisning	
	Alla ersättningar	IP	PP	IP	PP	
Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB		ÅRFL	LIP (= FÅB)	ÅRFL
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB		ÅRFL	x	ÅRFL
Försäkringsskulder/tillgångar	x	x		ÅRFL	LIP	ÅRFL
Första–Fjärde, Sjätte AP-fonden	x	x		-	APF-regler	-

x = redovisas inte enligt nuvarande eller föreslagna bestämmelser eller förfaranden.

7 Pensionsmyndighetsutredningens förslag

Pensionsmyndighetsutredningens (PMU) förslag till redovisningskrav för Pensionsmyndigheten beskrevs i promemorian ”Redovisningsprinciper för Pensionsmyndigheten” 2008-12-15. Förslaget överensstämmer med dagens redovisningskrav och innebär alltså att det utöver myndighetens årsredovisning även upprättas en årlig redovisning för pensionssystemet (PÅR).

I PMU:s promemoria analyseras – förutom den nu gällande principen för myndighetens årsredovisning (FÅB och ÅRFL) – även två alternativa förslag, nämligen redovisning helt enligt FÅB respektive helt enligt ÅRFL. Det första alternativet bedömdes som genomförbart och det andra som olämpligt.

Alternativet att redovisa helt enligt FÅB skulle innebära att tillgångar och skulder inom premiepensionen inte längre värderas till verkligt värde. Detta skulle strida mot LIP som slår fast att premiepensionen ska bedrivas enligt försäkringsmässiga principer. Förvisso bedömdes detta problem kunna hanteras genom att få ett undantag från FÅB:s värderingsprincip. De huvudsakliga argumenten mot att överge ÅRFL ansåg PMU utgjordes av att det då inte skulle finnas någon reglering vad avser redovisningen av den livförsäkringsverksamhet som Pensionsmyndigheten bedriver inom ramen för traditionella livförsäkringen inom premiepensionen. Det skulle även försvåra för Pensionsmyndigheten att följa rörelsereglerna i försäkringsrörelselagen (1982:713) (FRL). Av dessa skäl bedömde PMU att det inte var lämpligt att myndighetsredovisningen skulle ske helt enligt FÅB.

Alternativet att redovisa helt enligt ÅRFL bedömdes av PMU som möjligt men svårt att genomföra. Det framfördes att myndighetens förmånsutbetalningar – med undantag för premiepensionen – är transfereringar som reglerna i ÅRFL inte är avsedda eller anpassade för.

Tabell 2 beskriver PMU:s förslag. Något förenklat är den enda förändring som sker att PPM:s redovisningspublikation ersatts av motsvarande information i Pensionsmyndighetens årsredovisning. Dock har bildandet av Pensionsmyndigheten medfört att om inget görs kommer inte de avgifter Pensionsmyndigheten redovisar i sin resultaträkning att överensstämma med PÅR:s dito ens vad gäller inkomstpensionen, av tabellen framgår det genom LIP (≠ FÅB) i IP kolumnen för systemredovisningen. Det beror som nämnts (se avsnitt 5.2.3) på att Försäkringskassan uppstår samtliga arbetsgivaravgifter och egenavgifter och utbetalar den del av dessa avgifter som avser ålderspensionsavgifter direkt till AP-fonderna. PMU tog inte upp hittillsvarande inkonsekvenser mellan redovisningen av inkomst- och premiepension i PÅR.

Tabell 2. Förenklad beskrivning av PMU:s förslag till redovisningskrav för Pensionsmyndigheten

	Pensionsmyndighetens årsredovisning			Systemets redovisning	
	GP, EP, BTP, *	IP	PP	IP	PP
Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB	ÅRFL	LIP (≠FÅB)	ÅRFL
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB	ÅRFL	x	ÅRFL
Försäkringsskulder/tillgångar	x	x	ÅRFL	LIP	ÅRFL
Första–Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	x	-	APF-regler	-

8 Förslag till en mer samlad redovisning

Förslag: Pensionsmyndighetens föreslår att myndighetens redovisning ska fortsätta att följa nuvarande tre regelsystem för redovisning och huvudsakligen bibehålla nuvarande uppställningar men att redovisningen ska ske i ett samlat dokument. För att detta ska vara möjligt föreslås också att AP-fonderna ska lämna uppgifter till Pensionsmyndigheten den 1 februari varje år i stället för den 1 mars.

De arbetsgivar- och egenavgifter i form av ålderspensionsavgift som Försäkringskassan i dag utbetalar till AP-fonderna i stället ska betalas till Pensionsmyndigheten för vidare betalning till AP-fonderna.

Pensionsmyndigheten föreslår oförändrade redovisningskrav på Pensionsmyndigheten men att årsredovisning för Pensionsmyndigheten ska ta in redovisning enligt PÅR i ett särskilt avsnitt. Årsredovisningen ska, i vanlig ordning, fastställas av styrelsen och revideras av Riksrevisionen.

Årsredovisning enligt detta alternativ utgår från det regelverk som gäller för statliga myndigheter, det vill säga FÅB. Det innebär att årsredovisningen ska avse all den verksamhet som Pensionsmyndigheten ansvarar för oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form den bedrivs.

Enligt bestämmelser i regleringsbrev ska premiepensionsverksamheten redovisas i ett separat avsnitt i resultaträkningen som ska utgöra ett sammandrag av resultaträkningen enligt bestämmelserna i lag om årsredovisning i försäkringsföretag. Dessa bestämmelser föreslås fortsätta att gälla.

Enligt LIP ska den myndighet regeringen bestämmer för varje år upprätta en redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Första-Fjärde och Sjätte AP-fonderna ska tillstålla Pensionsmyndigheten de uppgifter som behövs för detta. Denna redovisning föreslås ingå i Pensionsmyndighetens årsredovisning och där ingå som ett särskilt avsnitt i resultatredovisningen. Det innebär att all den information som anses erforderlig för att redovisa och analysera det inkomstgrundade ålderspensionssystemet i dess helhet återfinns i detta avsnitt. Det innebär också att Pensionsmyndighetens årsredovisning innehåller information som normalt inte brukar finnas i en årsredovisning för en statlig myndighet. Det kommer därför att krävas att regeringen särskilt beslutar att de uppgifter som är författningsreglerade och som för närvarande återfinns i PÅR ska ingå i resultatredovisningen i myndighetens årsredovisning.

Ett skäl för förslaget följer av att målet om en mer samlad och en mer pedagogisk redovisning med mindre överlappningar kan endast nås genom att ett eller flera av nuvarande informationsändamål åtminstone i formell bemärkelse tas bort som krav. Orsaken till att vi inte föreslår någon mer kraftfull förenkling är vi inte kommit fram till att värdet av förenklingen – om den ens är möjlig – överväger nackdelarna med att bortse från ett eller fler av de nuvarande redovisningskraven.

Skälen för förslaget framgår delvis genom att beskriva dess huvudsakliga alternativ, det görs i avsnitt 8.1 och 8.2 nedan. I avsnitt 8.3 beskrivs det föreslagna alternativet.

Alternativen har följande huvudsakliga utgångspunkter:

1. En redovisning som uppfyller målet som beskrivits i figur 1 om att redovisningen av verksamhetens olika delar ska kunna summeras till myndighetens redovisning, d.v.s. en gemensam balans- och resultaträkning för myndighetens samtliga förmåner.
2. En redovisning som speglar och renodlar förhållandet, eller synsättet, att inkomst- och premiepensionens försäkringstillgångar (inkl. AP-fonder och avgiftstillgång) och skulder är externa i förhållande till Pensionsmyndigheten. Detta synsätt förmedlas tydligast genom att ha en myndighetsredovisning utan vare sig inkomst- eller premiepensionens försäkringstillgångar och försäkringsskulder och en systemredovisning där dessa försäkringars flöden, tillgångar och skulder redovisas.
3. En redovisning som fortsatt speglar den komplexitet som är ett resultat av de många och i vissa avseende motstridiga mål för samhällets utformning av det allmänna pensionssystemet och kringliggande förmåner men som söker minimera de pedagogiska problemen som följer av detta.

8.1 En årsredovisning med gemensam balans- och resultaträkning (alternativ 1)

Alternativ 1 kännetecknas av att myndighetens alla förmåner redovisas i en gemensam balans- och resultaträkning. Under denna gemensamma resultat och balansräkning ska det vara möjligt att ge information – eventuellt i form av resultat och balansräkningar – för de olika verksamhetsnivåerna som anges i figur 1. Alternativet finns utarbetat för myndighetsnivån med 2007 års siffror i bilaga 2 dels i en version (1 a) enligt uppställningen i nuvarande PÅR, dels i en version (1 b) som mer följer reglerna i ÅRFL. Tabell 3 och 4 beskriver den övergripande strukturen.

Tabell 3. En resultat- och balansräkning – FÅB + LIP (alternativ 1 a)

	Pensionsmyndighetens årsredovisning			Systemets redovisning	
	GP, EP, BTP, *	IP	PP	IP	PP
Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB	"LIP" (= FÅB)	x	x
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB	FÅB	x	x
Försäkringsskulder/tillgångar	x	LIP	"LIP"	x	x
Första-Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	APF	-	x	-

Tabell 4. En resultat- och balansräkning – FÅB + ÅRFL (alternativ 1 b)

	Pensionsmyndighetens årsredovisning			Systemets redovisning	
	GP, EP, BTP, *	IP	PP	IP	PP
Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	ÅRFL	ÅRFL	x	x
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	ÅRFL	ÅRFL	x	x
Försäkringsskulder/tillgångar	x	"ÅRFL"	ÅRFL	x	x
Första-Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	APF	-	x	-

Alternativet enligt principerna och uppställningen i nuvarande PÅR innebär för resultaträkningens del att en fjärde huvudrubrik "Förändringar av transfereringar och uppbörd" har lagt till de tre nuvarande. För balansräkningen innebär förändringen jämfört med nuvarande PÅR framför allt att anläggnings-

tillgångar och fordringar läggs till tillgångarna, samt att skulder som inte avser skulder till de försäkrade, t.ex. lån för IT-investeringar avseende inkomstpensionssystemet, lagts till skulderna.

Alternativet enligt principerna och uppställningen i ÅRFL överensstämmer med årsredovisningen för PPM förutom att en ny rad för avgiftstillgångens förändring respektive nivå i inkomst- och tilläggs-pensionen tillkommit i resultat- respektive balansräkningen.

Sammanfattningsvis har alternativet följande för- och nackdelar

Fördelar

- Visar en samlad helhet för myndighetens drift och för samtliga förmåner.
- AP-fonderna hanteras på samma sätt som premiepensionsfonderna.
- Det är möjligt att ta fram denna redovisning.

Nackdelar

- Redovisningen följer varken FÅB, ÅRFL eller någon allmän praxis. Särskilt mycket avviker beräkningen av inkomstpensionens avgiftstillgång från dessa regler och praxis.
- Regler saknas både för redovisningen gentemot staten och för en rimlig redovisning av fondförsäkring och traditionell försäkring. (1 a)
- Egna regler behöver tas fram, föreslås och underhållas.
- AP-fonder tas med i Pensionsmyndighetens årsredovisning trots att myndigheten ej har ansvar för dessa, vilket strider mot reglerna i FÅB.
- Kräver en koncernliknande redovisning och eventuellt även någon form av koncernstyrelse vars ansvar innefattar både Pensionsmyndigheten och AP-fonderna.
- Försvårar jämförelse med annan statlig verksamhet vilket även kan innebära komplikationer för den samlade statiga redovisningen.
- Myndighetens balansomslutning skulle vida överstiga Sveriges BNP – den skulle uppgå till om kring 260 procent av BNP. Det kan ifrågasättas om det är en relevant beskrivning av de ekonomiska förhållandena.

Om alternativet skulle vara aktuellt skulle det behöva utredas mer än vad som nu gjorts. Då nackdelarna med förslaget bedöms överväga dess fördelar så kraftigt anser vi att någon sådan utredning inte ska göras.

8.2 Två separata årsredovisningar (alternativ 2)

Alternativ 1 syftar till en fullständig integrering av redovisningen av Pensionsmyndighetens olika verksamhetsdelar. En i princip motsatt väg mot samma mål om ökad konsekvens och enkelhet är att öka separeringen av myndighetsredovisningen och försäkringsredovisningen. Att i stället fullt ut anta synsättet att de försäkrades tillgångar i det inkomstgrundade ålderspensionssystemet till hör dem och inte är en tillgång respektive skuld i Pensionsmyndigheten. Det skulle innebära att värdena i premiepensionsfonderna, på samma sätt som AP-fonderna, inte tas upp som en tillgång i Pensionsmyndighetens balansräkning. Inte heller skulle den försäkringsskuld som är lika med dessa tillgångar tas upp i Pensionsmyndighetens balansräkning. Den fullständiga redovisningen av premiepensionen skulle i stället enbart ske i "systemredovisningen". Ett motiv för detta alternativ är att staten genom att ålderspensionssystem utformats som ett avgiftsbestämt system, både vad gäller inkomst- och premiepensionssystemet.

nen, inte tar någon ekonomisk risk i detta system¹⁶. Det går att argumentera för att detta medför att tillgångar och skulder inom detta system inte bör ingå i den statliga administratörens balansräkning.

Systemredovisningen – det inkomstgrundade allmänna pensionssystemets redovisning – skulle endera ha nuvarande LIP som förebild (alt. 2 a) även för premiepensionen eller, om det skulle visa sig vara möjligt för inkomstpensionen och balanstalet m.m., ha ÅRFL som mall (alt. 2 b). I systemredovisningen ingår medel i tillfälligförvaltning och trad.liv. I denna redovisning ingår, så som alltid varit fallet i PÅR, även Första till Fjärde och Sjätte AP-fonden.

Myndighetsredovisningen görs i båda alt. 2 a och 2 b helt enligt reglerna i FÅB och omfattar myndighetens egen drift och administration samt de anslagsfinansierade förmånerna. Dessa förmåner är garantipension, efterlevandepension och bostadstillägg för pensionärer samt äldreförsörjningsstöd.

I denna redovisas även flödena in i och ut ur de avgiftsfinansierade förmånerna (inkomst-, tilläggs- och premiepension) också enligt FÅB:s regler.

Myndighetens skulder och tillgångar avseende utrustning som innehas för att administrera inkomstgrundad ålderspension redovisas enligt FÅB i myndighetsredovisningen. I alternativ 2 a tas sådana tillgångar och skulder inte upp i systemredovisningen medan det skulle ske i alternativ 2 b.

Alternativ 2 a finns utarbetat med 2007 års siffror i bilaga 1. Tabell 5 och 6 beskriver den övergripande strukturen.

Tabell 5. En myndighetsredovisning, en systemredovisning – FÅB + LIP (alternativ 2 a)

	Pensionsmyndighetens årsredovisning			Systemets redovisning	
	GP, EP, BTP, *	IP	PP	IP	PP
Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB	FÅB	LIP (= FÅB)	"LIP" (=FÅB)
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB	FÅB	x	x
Försäkringsskulder/tillgångar	x	x	x	LIP	"LIP"
Första–Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	x	-	APF	-

Tabell 6. En myndighetsredovisning, en systemredovisning – FÅB + ÅRFL (alternativ 2 b)

	Pensionsmyndighetens årsredovisning			Systemets redovisning	
	GP, EP, BTP, *	IP	PP	IP	PP
Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB	FÅB	ÅRFL	ÅRFL
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB	FÅB	ÅRFL	ÅRFL
Försäkringsskulder/tillgångar	x	x	x	"ÅRFL"	ÅRFL
Första–Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	x	-	APF	-

Fördelar

- Redovisningen kan anses spegla verkliga förhållanden – i ett avgiftsbestämt system där varken myndigheten eller staten tar risk – på ett pedagogiskt och bra sätt.
- Den inkomstgrundade pensionen får en samlad och pedagogiskt redovisning (förmodligen enligt LIP/PÅR – alternativ 2 a). Nuvarande redovisning som ej är konsistent för inkomst- respektive premiepensionen åtgärdas. Den dubbla redovisningen av premiepensionens tillgångar och skulder som funnits hittills och som finns kvar i PMU:s och vårt förslag försvinner.

¹⁶ I premiepensionens traditionella livförsäkring tar dock staten formellt sett en risk. I praktiken torde denna risk vara mycket begränsad.

- Myndigheten får en tydlig redovisning enligt FÅB som inte kompliceras av försäkringsrörelsens utveckling.

Nackdelar

- ÅRFL tillämpas inte på premiepensionen (i alt. 2 a), utan i stället krävs egenutvecklade principer enligt LIP/PÅR.
- Det är okonventionellt att tillgångar och skulder inom premiepensionen inte redovisas i myndighetens balansräkning, utan endast finns i en separat system redovisning. Förfarandet är ej i enlighet med reglerna i FÅB och inte heller i henlighet med ÅRFL
- Särskilt okonventionellt vore det att inte redovisa medel i tillfällig förvaltning och den traditionella livförsäkringen i myndighetens redovisning. (Denna invändning skulle kunna tas om hand genom att redovisa den tillfälliga förvaltningen och den traditionella livförsäkringen både i myndighetens redovisning och systemredovisningen. Fondförsäkringen skulle enbart redovisas i systemets redovisning.)

8.3 En redovisning enligt nuvarande regler (alternativ 3)

Alternativ 3 utgår från att nuvarande två årsredovisningsregelverk, FÅB respektive ÅRFL, samt systemredovisning enligt LIP samtliga fyller angelägna informationsändamål och att de regler som framgår av dessa i princip oförändrade ska gälla för Pensionsmyndigheten. Alternativet innebär dock att redovisningen enligt samtliga tre regelverk ska ske i ett samlat dokument. Till skillnad från tidigare ska den årliga redovisningen av det inkomstgrundande ålderspensionssystemets ekonomiska ställning och utveckling, "Pensionssystemets årsredovisning" (PÅR), ingå som en särskild del i myndighetens årsredovisning.

Enligt lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet ska myndigheten anses som ett livförsäkringsbolag. Vidare ska enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) premiepensionen bedrivas enligt försäkringsmässiga principer. Dessa förordningar och principer är naturliga att följa, framför allt eftersom staten genom Pensionsmyndigheten utfäster livsvariga garantier till de försäkrade i den traditionella försäkringen. Det är då viktigt att dessa åtaganden inte blir en belastning för skattebetalarna, samtidigt som de försäkrade måste få bästa möjliga pension.

Premiepensionen är till största delen en produkt som även finns i de privata försäkringsbolagen. Framför allt den traditionella försäkringen kännetecknas av relativt komplicerade beräkningar för resersättning av de garanterade åtagandena och för pensionsbelopp och livslängder. Redovisning enligt ÅRFL är nödvändig för att bedöma försäkringsverksamhetens resultat och ställning och för att få en meningsfull kontroll av att rörelsereglerna i försäkringsrörelselagen (1982:713) (FRL) följs.

Om inte ÅRFL följs måste egenutvecklade principer för dessa beräkningar tas fram, tillämpas och underhållas. Det skulle innebära mindre transparens vid jämförelser med privata försäkringsbolag. Om ÅRFL inte följs så skulle det även försvåra revision, eftersom ett allmänt vedertaget regelverk att revidera mot då saknas.

ÅRFL bör enligt vår uppfattning av dessa skäl fortsätta att följas, vilket utesluter alternativ 1 a och 2. Alternativ 1 b innebär redovisning i sin helhet enligt ÅRFL, men eftersom myndigheten ansvarar för flera förmåner vars utformning inte ÅRFL är utformat för så framstår detta alternativ som mindre lämpligt. Alternativ 1 och 2 utgör i någon mening förenklingar av Pensionsmyndighetens redovisningssituation, men vi bedömer att i den mån alternativen är möjliga så är deras nackdelar större än

deras fördelar. Nuvarande komplexitet är ett resultat av olika men angelägna informationsbehov. Därför föreslår vi, i likhet med PMU, att nuvarande redovisningskrav ska finnas kvar oförändrade, men att redovisningen ska ske i ett samlat dokument.

Tabell 7 beskriver övergripande innebörden av förslaget.

Tabell 7. Myndighets- och systemredovisning i en publikation (alternativ 3)

	Pensionsmyndighetens årsredovisning			Systemets redovisning		
	GP, EP, BTP, *	IP	PP	IP	PP	
Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB		ÅRFL	LIP (=FÅB)	"LIP" (=FÅB)
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB		ÅRFL	x	x
Försäkringsskulder/tillgångar	x	x		ÅRFL	LIP	"LIP"
Första-Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	x		-	APF	-

FÅB

Statliga myndigheter upprättar årsredovisning enligt FÅB. Därvid gäller bl.a. att årsredovisningen ska omfatta all den verksamhet som en myndighet ansvarar för oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs. Det innebär t.ex. att verksamhet som annan statlig myndighet eller statligt organ t.ex. Första-Fjärde AP-fonderna bedriver inte ska redovisas i Pensionsmyndighetens årsredovisning. Det behov som kommer till uttryck i sammanställningar i PÅR att t.ex. redovisa AP-fondernas tillgångar kan inte tillgodose enligt bestämmelserna i FÅB, som Pensionsmyndigheten har att följa. Därför får särskilda resultat- och balansräkningar tas fram i det särskilda avsnittet för att tillgodose behovet.

När det gäller värdering av placeringstillgångar (och motsvarande skulder) i balansräkningen måste dessa – efter särskilt medgivande om undantag från regler i FÅB – redovisas till marknadsvärde. Det innebär att regler i ÅRFL tillämpas i denna del.

ÅRFL

Enligt Lag med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet ska myndigheten anses som ett livförsäkringsbolag. Vidare ska det i Pensionsmyndighetens årsredovisning ingå en särskild redovisning för premiepensionsverksamheten. För denna redovisning ska vissa bestämmelser i ÅRFL tillämpas. Den särskilda redovisningen för premiepensionsverksamheten ska vidare ges in till Finansinspektionen så snart det kan ske och senast sex månader från kalenderårets utgång.

Även av regeringens regleringsbrev för Pensionsmyndigheten framgår att premiepensionsverksamheten ska redovisas i ett separat avsnitt i resultaträkningen för Pensionsmyndigheten, som i övrigt upprättas enligt FÅB.

PÅR

Som redan nämnts ska för varje år upprättas en redovisning av det inkomstgrundade pensionssystemets finansiella ställning (PÅR). Med finansiell ställning avses i detta sammanhang i första hand förhållandet mellan systemets tillgångar och skulder – för inkomstpensionssystemets del så som de beskrivs av balanstalet. Hur dessa ska beräknas för inkomstpensionen framgår av LIP 1 kap. 5 § och förordningen (2002:780) om beräkning av balanstal. Redovisningen av premiepensionssystemet överensstämmer i princip med den redovisning som redan finns för detta. Vissa omarbetningar av poster görs dock i syfte att kunna presentera jämförande redovisningar för de två systemen. I PÅR redovisas därmed en samlad

redovisning för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten efter delvis andra principer än i Pensionsmyndighetens årsredovisning, som följer FÅB.

Samlad redovisning

Förslaget innebär att Pensionsmyndighetens redovisning utgår från det regelverk (FÅB) som gäller för statliga myndigheter. Premiepensionsverksamheten redovisas dessutom i ett separat avsnitt i resultaträkningen som ska utgöras av en resultaträkning enligt ÅRFL. Förslaget innebär vidare att PÅR infogas som ett särskilt avsnitt i Pensionsmyndighetens årsredovisning. Detta avsnitt föreslås ingå som ett särskilt avsnitt i resultatredovisningen. Det innebär att all den information som anses erforderlig för att redovisa och analysera det inkomstgrundade ålderspensionssystemet i dess helhet återfinns i detta avsnitt. Det innebär också att Pensionsmyndighetens årsredovisning innehåller information som normalt inte brukar finnas i en årsredovisning för en statlig myndighet. Det kommer därför att krävas att regeringen särskilt beslutar att de uppgifter som är författningsreglerade och som för närvarande återfinns i PÅR ska ingå i resultatredovisningen i myndighetens årsredovisning.

Skälen för detta förslag är att det innebär att det underlättar säkerställandet av överensstämmelse mellan de olika redovisningarna – där det ska vara överensstämmelse. Samtidigt förbättras möjligheterna till att förklara avsedda skillnader förbättras. Det skulle också medföra att systemredovisningen (PÅR) följer normal beslutsgång för revision och styrelse beslut av myndighetens årsredovisning. De delar av PÅR som torde vara aktuella är resultat- och balansräkningar, tillhörande noter samt det avsnitt som innehåller framskrivningar av pensionssystemet. PÅR lämnas i dag senare än då Pensionsmyndigheten lämnar sin årsredovisning enligt FÅB. Det beror på att det har behövts lång tid att ta fram PÅR främst eftersom information måste tas in även från AP-fonderna.

Pensionsmyndigheten måste lämna sin officiella årsredovisning omkring 22 februari varje år till regeringen. Det är en tidpunkt som gäller för statliga myndigheter och som är kopplad till tidplanen för att ta fram årsredovisning för staten. För att pensionsmyndighetens årsredovisning ska kunna innehålla även PÅR måste Pensionsmyndigheten få uppgifter från AP-fonderna tidigare än vad som gällt för PÅR. Därför föreslås att AP-fonderna ska lämna uppgifter till Pensionsmyndigheten den 1 februari varje år i stället för den 1 mars. Det innebär att preliminära uppgifter om det föregående året måste levereras av AP-fonderna och användas av Pensionsmyndigheten. Dessa uppgifter finns sannolikt inte i beslutad och reviderad form så tidigt som 1 februari. AP-fonderna får därför lämna beräknade uppgifter som kan antas komma att väl motsvara de slutliga uppgifter som lämnas senare. Uppgifterna kommer att användas för att ge en bild över pensionssystemets finansiella ställning. Därför krävs inte uppgifter som är slutgiltiga, varför beräknade uppgifter från AP-fonderna är tillfyllest.

Hittills har redovisningen enligt LIP publicerats i Orange rapport. Den kan anses fylla ett delvis annat informationsbehov än myndighetens årsredovisning som har en annan spridning. För att tillgodose det behov av information om pensionssystemets finansiella ställning och utveckling som bl.a. Riksdagen har, bör Pensionsmyndighetens årsredovisning kompletteras med en Orange rapport i populärversion.

I och med att arbetsgivar- och egenavgifter i form av pensionsavgifter betalas direkt av Försäkringskassan till AP-fonderna kommer de pensionsavgifter som redovisas i Pensionsmyndighetens årsredovisning inte överensstämma med de pensionsavgifter som redovisas i PÅR. För att få samstämmighet i dessa uppgifter och skapa en ordning som är enklare för läsarna av informationen att förstå föreslås att de arbetsgivar- och egenavgifter i form av ålderspensionsavgift som Försäkringskassan i dag utbetalar till AP-fonderna i stället ska betalas till Pensionsmyndigheten för vidare betalning till AP-fonderna.

Sammanfattning av alternativets (förslagets) fördelar

- Följer FÅB, följer ÅRFL, tar in PÅR i myndighetens årsredovisning
- Elimineras eller minskar hittillsvarande inkonsekvenser mellan inkomst- och premiepensionens beskrivning i PÅR
- Innebär att all "redovisning" ingår i ett samlat dokument som följer normal beslutsgång för styrelse och revision
- Enklare att göra hänvisningar och förklaringar i ett samlat dokument
- Minst författningsändringar jämfört med övriga alternativ

Sammanfattning av alternativets (förslagets) nackdelar

- Hanterar ej problemen med nuvarande redovisning d.v.s. att flöden och stockar visas olika i olika sammanhang och att i vissa fall olika belopp för till synes samma sak. Minskningen av inkonsekvenserna i PÅR sker till priset av att en skillnad uppstår mellan premiepensionens redovisning i myndighetens årsredovisning och PÅR. Förslaget kan inte anses medföra någon mer påtaglig förenkling annat än av den som följer av att all redovisning finns samlad i en publikation och revideras i ett sammanhang.
- Kräver att AP-fonderna lämnar tidigare information till Pensionsmyndigheten.

Tidplan för genomförande av förslagen och andra förändringar

En samlad årsredovisning enligt nuvarande regler som även innehåller PÅR föreslås göras första gången för år 2010.

Att redovisa den tillfälliga förvaltningens avkastning över resultaträkningen kräver relativt omfattande fortsatt analys av reglerna i ÅRFL och föreslås göras första gången för år 2011.

Att ändra redovisning av premiepensionens avgifter för att överensstämja med inkomstpensionens görs i PÅR och föreslås göras första gången för år 2010.

En fortsatt analys av periodisering eller inte av avgiftsinkomsterna påbörjas under innevarande år.

Att ändra redovisningen av premiepensionen så att myndighetens materiella och immateriella tillgångar och skulder inte tas med i PÅR föreslås göras första gången för år 2010.

Att Försäkringskassan utbetalar arbetsgivaravgifterna till Pensionsmyndigheten kräver lagändring och föreslås göras första gången för år 2011.

Förutom författningsändringar kräver förslaget att det beslutas om undantag från FÅB och kapitalförsörjningsförordningen (1006:1188) på liknande sätt som redan sker i dag i regeringens regleringsbrev för Pensionsmyndigheten.

Revision

Riksrevisionens revision av Pensionsmyndighetens årsredovisning kommer att vara färdigställd en månad efter avlämnande av ÅR. Revisionen omfattar hela årsredovisningen inklusive den del som avser det inkomstgrundade pensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Eftersom det är tänkt att regeringen ska besluta om omfattningen av årsredovisningen, bör det inte behövas särskild reglering av att revisionen även omfattar det inkomstgrundade pensionssystemets finansiella ställning.

8.3.1 PÅR utan premiepension

Ett sätt att undvika att dubblera premiepensionsredovisningen och därmed vissa konsekvensproblem som finns mellan inkomst- och premiepensionen vore att ändra LIP:s krav på en årlig redovisning av

det inkomstgrundande allmänna pensionssystemets finansiella ställning och utveckling till att avse enbart inkomstpensionen. PÅR skulle då upphöra och motsvarande information skulle vara ett mer renodlat underlag för bestämning av balanstalet. Detta underlag kan, beroende på målsättning, vara mer eller mindre ambitiöst utformat. I en mer ambitiös utformning skulle beskrivningen kunna vara den som finns avseende inkomstpensionen i PÅR.

Alternativets största nackdel är att det innebär att det inte kommer att finnas någon sammanställd redovisning av det allmänna inkomstgrundade pensionssystemets tillgångar och skulder och inte heller hur dessa skulder och tillgångar utvecklats. Vidare kvarstår de konsistensproblem som finns mellan FÅB och ÅRFL i myndighetens redovisning. Detta alternativ har inte, och bedöms inte behöva, beskrivas utförligt då det är lätt att inse vad det innebär. Vidare har vi bedömt att det skulle vara en betydande nackdel med att inte ha en samlad redovisning av hela det inkomstgrundade pensionssystemet.

Tabell 8. Sammanfattande beskrivning av alternativa redovisningsförhållanden*Hittills*

	FK:s redovisning		PPM:s redovisning		Systemets redovisning	
	Alla ersättningar	IP	PP		IP	PP
Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB		ÅRFL	LIP (= FÅB)	ÅRFL
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB		ÅRFL	x	ÅRFL
Försäkringsskulder/tillgångar	x	x		ÅRFL	LIP	ÅRFL
Första-Fjärde, Sjätte AP-fonden	x	x		-	APF-regler	-

IP = InkomstPension, PP = PremiePension

x = redovisas inte enligt nuvarande eller föreslagna bestämmelser eller förfaranden.

	Pensionsmyndighetens årsredovisning			Systemets redovisning		
	GP, EP, BTP, *	IP	PP	IP	PP	
<i>PMU:s förslag</i>						
Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB		ÅRFL	LIP (≠ FÅB)	ÅRFL
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB		ÅRFL	x	ÅRFL
Försäkringsskulder/tillgångar	x	x		ÅRFL	LIP	ÅRFL
Första-Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	x		-	APF-regler	-

*m.m.

En resultat- och balansräkning – FÅB + LIP (alternativ 1 a)

Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB	"LIP" (=FÅB)
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB	FÅB
Försäkringsskulder/tillgångar	x	LIP	"LIP"
Första-Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	APF	-

En resultat- och balansräkning – FÅB + ÅRFL (alternativ 1 b)

Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	ÅRFL	ÅRFL
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	ÅRFL	ÅRFL
Försäkringsskulder/tillgångar	x	"ÅRFL"	ÅRFL
Första-Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	APF	-

En myndighetsredovisning, en systemredovisning – FÅB + LIP (alternativ 2 a)

Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB	FÅB	LIP (= FÅB)	"LIP" (= FÅB)
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB	FÅB	x	x
Försäkringsskulder/tillgångar	x	x	x	LIP	"LIP"
Första-Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	x	-	APF	-

En myndighetsredovisning, en systemredovisning – FÅB + ÅRFL (alternativ 2 b)

Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB	FÅB	ÅRFL	ÅRFL
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB	FÅB	ÅRFL	ÅRFL
Försäkringsskulder/tillgångar	x	x	x	"ÅRFL"	ÅRFL
Första-Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	x	-	APF	-

Myndighets- och systemredovisning i en publikation (alternativ 3)

Avgifter/utgifter/kostnader	FÅB	FÅB	ÅRFL	LIP (= FÅB)	"LIP" (=FÅB)
Myndighetsskulder/tillgångar	FÅB	FÅB	ÅRFL	x	x
Försäkringsskulder/tillgångar	x	x	ÅRFL	LIP	"LIP"
Första-Fjärde, Sjätte AP-fonden	-	x	-	APF	-

9 Finansinspektionens tillsyn

Förslag: Pensionsmyndigheten föreslår att Finansinspektionens tillsynsansvar för premiepensionens ska tas bort. I samband med det föreslår vi att premiepensionen inte längre ska vara undantagen tillsynsansvaret som Inspektionen för Socialförsäkringen har.

Pensionsmyndighetsutredningen (PMU) föreslog att Finansinspektionens tillsyn över premiepensionen skulle tas bort.¹⁷ Ett av skälen för utredarens förslag var att han delade Finansinspektionens synpunkter som inspektionen framfört i sitt remissvar över Pensionsadministrationsutredningens (PAN) förslag angående behovet av tillsyn över den verksamhet som PPM bedrev och som enligt den utredningen skulle tas över av den föreslagna Ålderspensionsmyndigheten.

Finansinspektionen avstyrker att Ålderspensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet ska stå under Finansinspektionens tillsyn. Enligt Finansinspektionen finns det inte behov av en sådan tillsyn och dessutom riskerar Finansinspektionens tillsynsansvar att bli än mer otydligt än det är för närvarande. Finansinspektionen har enligt 6 § förvaltningslagen, på samma sätt som alla myndigheter, en skyldighet att inom ramen för den egna verksamheten hjälpa andra myndigheter. Vid sidan av skyldigheten för Ålderspensionsmyndigheten att ha en aktuarie bör en sådan hjälp vara tillräcklig. Vid behov kan ett samarbete föreskrivas i regleringsbrevet för myndigheterna och ett samarbetsavtal kan ingås. Inte heller kan Finansinspektionen se något behov av tillsyn över hur myndigheten agerar på finansmarknaden. Ålderspensionsmyndigheten har naturligtvis ett eget ansvar som statlig myndighet att följa de bestämmelser som gäller för myndigheten. Finansinspektionen kan mot denna bakgrund inte se vad tillsynen skulle tillföra i form av bättre skydd för pensionsspararna. Det kan inte heller bortses från att tillsynen över Ålderspensionsmyndigheten inte fullt ut kan motsvara tillsynen över försäkringsbolag.

I detta sammanhang måste det även beaktas att tillsynen utövas över en statlig myndighet. De försäkringsrörelse-regler som myndigheten ska efterleva är avsedda för att de privata företag som driver försäkringsrörelse ska kunna uppfylla sina åtaganden och är dessutom anpassade till de krav som EG ställer på sådana företag. Förutom den tillsyn Finansinspektionen har över PPM:s kapitalförvaltning och försäkringstekniska verksamhet har Riksrevisionen att övervaka PPM:s organisation och ekonomi inom ramen för reglerna för statlig redovisnings- och effektivitetsrevision. Den tillsyn som Finansinspektionen ska utöva måste anses sekundär i förhållande till Riksrevisionens, eftersom det inte är möjligt för Finansinspektionen att få en helhetsbild över verksamheten. PPM:s verksamhet har även stått under tillsyn av Riksförsäkringsverket. Finansinspektionens erfarenhet är att en tillsyn som är delad mellan flera myndigheter sällan är odelat positiv. Det riskerar alltid att uppstå situationer när tillsynen blir överlappande eller faller mellan myndigheternas ansvarsområden.

I likhet med utredaren anser vi att den slutsatsen torde kunna dras av Finansinspektionens ståndpunkter att ett tillsynsansvar för inspektionen i vart fall inte bör motiveras utifrån ett behov av att i premiepensionsverksamheten kunna ta del av inspektionens försäkringstekniska kompetens. Inte heller för Pensionsmyndighetens roll som aktör på finansmarknaden kommer det att vara av betydelse att Finansinspektionen utövar tillsyn över verksamheten. Som framförs i remissvaret är det dessutom tveksamt om flera olika myndigheter samtidigt ska ha i uppdrag att utöva tillsyn eller granska Pensionsmyndighetens verksamhet.

De överväganden som legat till grund för att ge Finansinspektionen ett tillsynsansvar över premiepensionsverksamheten får anses ha spelat ut sin roll. Detta motsägs inte heller av det faktum att Finansinspektionens tillsynsinsatser i praktiken varit försumbara. Vi föreslår därför att Finansinspektionen inte ska utöva tillsyn över den premiepensionsverksamhet som Pensionsmyndigheten bedriver. Detta förslag utgår ifrån vad vi bedömer vara en lämplig ordning givet nu gällande rätt. Förändringar i bestäm-

¹⁷ Pensionsmyndighetsutredningens redovisning av etapp 2 – genomförandefasen

meler som berör Pensionsmyndighetens verksamhet, t.ex. sådana som kan följa av utredningen Nya solvensregler för Försäkringsföretag (Dir 2010:14), skulle kunna påverka förslaget.

Innebörden av förslaget är att Pensionsmyndighetens verksamhet kommer att stå under tillsyn av Inspektionen för socialförsäkringen (IFS) och att Riksrevisionen kommer att granska verksamheten enligt reglerna för statlig redovisnings- och effektivitetsrevision. Däremot kommer ingen särskild tillsyn att utövas över Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet. En fördel med förslaget är att en aktör, IFS, kommer att ha huvudansvaret för tillsynen över Pensionsmyndigheten, vilket i sin tur torde bidra till bättre möjligheter att utöva en sammanhållen tillsyn utifrån ett helhetsperspektiv på verksamheten.

10 Författningskommentarer

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet

1 §

Meningen ”I lagen finns också bestämmelser om det närmare innehållet i Finansinspektionens tillsyn över myndigheten” utgår. Hänvisningen till lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension ändras till socialförsäkringsbalken.

6 §

Paragrafen utgår eftersom anledningen till att den särskilda redovisningen för premiepensionsverksamheten ska ges in till Finansinspektionen just är inspektionens tillsyn över Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet.

10 §

I paragrafen regleras Finansinspektionens tillsyn. Paragrafen utgår.

I paragrafen hänvisas till 15 kap. 2 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP). Med anledning av att förslaget föreslås träda i kraft efter att LIP har upphört att gälla föreslås inga ändringar i LIP. Socialförsäkringsbalken, som ersätter LIP, innehåller ingen bestämmelse motsvarande 15 kap. 2 § LIP.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder)

2 kap. 1 §

Paragrafen ändras på så sätt att Försäkringskassan inte längre ska överföra de i paragrafen angivna medel direkt till Första–Fjärde AP-fonderna. Medlen ska i stället överföras till Pensionsmyndigheten som i sin tur överför medlen till Första–Fjärde AP-fonderna.

10.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:135) om årlig redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets finansiella ställning och utveckling

1 §

I paragrafens första mening har frasen ”senast den 30 april” tagits bort. Ändringen är en konsekvens av att den i paragrafen beskrivna redovisning och framskrivning ska utgöra ett särskilt avsnitt i Pensions-

myndighetens årsredovisning. De ordinarie reglerna om när en myndighet ska lämna en årsredovisning blir i stället styrande för när redovisningen och framskrivningen enligt 1 § ska lämnas.

I paragrafens andra stycke har frasen ”senast vid den tidpunkt som anges i första stycket” tagits bort som en följd av ändringen i första stycket.

2 §

I paragrafen har tidpunkten för när Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna senast ska lämna de uppgifter som behövs för redovisningen enligt 1 § ändrats från den 1 mars till den 1 februari.

3 §

I paragrafen föreslås att Pensionsmyndighetens redovisning och framskrivning enligt 1 § ska utgöra ett särskilt avsnitt i myndighetens årsredovisning. Tillägget ”enligt 1 §” är endast ett förtydligande. Tidigare skulle redovisningen och framskrivningen ges ut i en särskild publikation. Ordet årligen har utgått eftersom en årsredovisning i sig själv är en årlig produkt.

10.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet

17 §

Ändringen är en följd av förslaget att Finansinspektionens tillsyn över Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet ska upphöra. Den första uppräkningspunkten ska därför utgå.

10.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen

2 §

I paragrafens första stycke 2 har begränsningen ”i de delar som inte står under Finansinspektionens tillsyn” tagits bort. Ändringen är en följd av att Finansinspektionens tillsyn över Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet föreslås upphöra. Inspektionen för socialförsäkringen kommer således efter ändringen att ha tillsyn över hela Pensionsmyndighetens verksamhet, inklusive de delar som Finansinspektionen tidigare haft tillsyn över.

Bilaga 1. Exemplifiering av förslaget – resultat- och balansräkningar

Att redovisa den tillfälliga förvaltningens avkastning över myndighetens resultaträkning påverkar redovisningen enligt PÅR vad gäller samtliga poster i "Förändring av fondtillgångar" och på flera poster i "Förändring av pensions-skuld". Dessutom sker viss påverkan på det icke-tekniska resultatet i redovisningen enligt ÅRFL.

Att ändra redovisningen av premiepensionens avgifter i PÅR så att den överensstämmer med redovisningen av inkomstpensionens avgifter skulle ge stor påverkan på samtliga poster i PÅR:s redovisning av "Förändring av fondtillgångar" och alla poster utom medellivslängd i "Förändring av pensions-skuld" i premiepensionens resultaträkning i PÅR, samt på "Försäkringstillgångar" och "Pensions-skuld" i balansräkningen. Dessutom medför det krav på utveckling av noterna i redovisningen enligt ÅRFL.

Att ta bort redovisningen av Pensionsmyndighetens materiella och immateriella tillgångar och skulder vad avser administrationen av premiepension ur PÅR skulle innebära att övriga tillgångar och skulder blir försumbara i PÅR.

Pensionsmyndighetens redovisning enligt FÅB och premiepensionen enligt ÅRFL

RESULTATRÄKNING (mnkr)

	Not	2007
Verksamhetens intäkter		
Intäkter av anslag		396
Intäkter av avgifter och andra ersättningar		796
Intäkter av bidrag		
Finansiella intäkter		
Summa	1	1 192
Verksamhetens kostnader		
Kostnader för personal		-644
Kostnader för lokaler		-35
Övriga driftkostnader		-404
Finansiella kostnader		-81
Avskrivningar och nedskrivningar		-150
Summa	2	-1 314
Verksamhetsutfall		-122
 Redovisning av premiepensionsverksamheten		
Premiepensionsverksamhetens resultat	3	222
Disposition mot konsolideringsfond		-222
 Uppbördsverksamhet		
<i>Intäkter</i>		
Intäkter av avgifter m.m. som inte disponeras av myndigheten		-
Allmän pensionsavgift		80 094
Statlig ålderspensionsavgift		27 260
		107 354
<i>Avgår</i>		
Inleverans till AP-fonderna		-80 094
Överföring till premiepensionssystemet		-27 309
		-107 403
Saldo uppbörd		-49
 Transfereringar m.m.		
<i>Intäkter</i>		
Medel som erhållits från statsbudgeten		49 349
Medel som erhållits från AP-fonderna		185 666
Medel som finansieras via premiepensionssystemet	4	461
Finansiella intäkter	5	29
Finansiella kostnader	5	-13
		235 492
 Avsättning till/upplösning av fonder m.m.	5	38
 <i>Kostnader</i>		
Politikområden		
20 Ekonomisk äldrepolitik		-43 748
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten		
– Inkomstpensionen		-185 716
– Premiepensionssystemet	6	-461
21 Ekonomisk familjepolitik		-5 601

Övriga förmåner	0
Saldo transfereringar	-235 526
Årets kapitalförändring	4
	-167

Tilläggsupplysningar i årsredovisningen

- 1) I not specificeras varje verksamhetsområde intäkter
- 2) I not specificeras varje verksamhetsområde kostnader
- 3) I not lämnas en fullständig resultaträkning avseende premiepensionsverksamheten
- 4) I not lämnas information om frigjorda medel
- 5) Frivillig försäkring och sjömanspensionens verksamhet, intäkter och kostnader
- 6) I not lämnas information om utbetalda pensioner

BALANSRÄKNING (mnkr)

	Not	2007-12-31
TILLGÅNGAR		
Immateriella anläggningstillgångar		
Balanserade utgifter för utveckling av IT-system		457
Rättigheter och andra immateriella anläggningstillgångar	1	
		457
Materiella anläggningstillgångar		
Förbättringsutgifter på annans fastighet	1	1
Maskiner, inventarier, installationer m.m.	1	5
		6
Finansiella anläggningstillgångar		
Andra långfristiga fordringar		5
Fordringar		
Kundfordringar		8
Övriga fordringar	1	770
		778
Periodavgränsningsposter		
Förutbetalda kostnader		9
Övriga upplupna intäkter		398
		407
Avräkning med statsverket		
Avräkning med statsverket	1	-167
Placeringstillgångar		
Andra finansiella placeringstillgångar		
Aktier och andelar		480
Obligationer och andra räntebärande papper		1 561
Övriga finansiella placeringstillgångar		27 816
		29 857
Placeringstillgångar för vilka livförsäkringstagaren bär placeringsrisk		
Fondförsäkringstillgångar		308 345
Kassa och bank		
Övriga tillgodohavanden i Riksgäldskontoret		1 742
Kassa och bank		25
		1 767
SUMMA TILLGÅNGAR		341 455
KAPITAL OCH SKULDER		
Myndighetskapital		
Konsolideringsfond		-1 348
Balanserad kapitalförändring (Sjömän)		62
Kapitalförändring enligt resultaträkningen		-167
		-1 453
Avsättningar		
Avsättningar för pensioner och liknande förpliktelser	1	
Försäkringstekniska avsättningar		

Avsättning för frivillig pensionsförsäkring	555
Livförsäkringsavsättning	1 100
Oreglerade skador	0
Övriga försäkringstekniska avsättningar	648
	2 303

**Försäkringsteknisk avsättning för livförsäkringar
för vilka försäkringstagaren bär risk**

Fondförsäkringsåtaganden	308 768
--------------------------	----------------

Skulder m.m

Lån i Riksgälden	1	1 162
Räntekontokredit i Riksgäldskontoret		2 371
Leverantörsskulder		21
Övriga skulder	1	26 774
		30 328

Periodavgränsningsposter

Upplupna kostnader	1509
Övrigt förutbetalda intäkter	0
	1 509

SUMMA KAPITAL OCH SKULDER **341 455**

Ansvarsförbindelser

Tillgångar som tillhör försäkringstagarna och motsvaras av Avsättningarna	309 633
--	---------

1) Beräknade belopp utredning pågår

Redovisning av det inkomstgrundade ålderspensionssystemets ekonomiska ställning och utveckling (PÅR) – exemplifiering av förslaget

<i>Resultaträkning, miljoner kronor</i>	2007
Förändring av fondtillgångar	82 021
Pensionsavgifter	218 496
Pensionsutbetalningar	-186 109
Avkastning på fonderat kapital	51 719
Administrationskostnader	-2 085
Förändring av avgiftstillgång	171 332
Förändringen i avgiftsinkomst	192 905
Förändringen i omsättningstid	-21 573
Förändring av pensionsskuld	-334 738
Nya pensionsrätter och ATP-poäng	-222 142
Pensionsutbetalningar	186 076
Indexering/värdeförändring	-282 353
Förändring i medellivslängd	-17 391
Uppkomna arvsvinster	10 679
Fördelade arvsvinster	-11 687
Avdrag för administrationskostnader	2 080
Årets resultat	-81 385
 <i>Balansräkning, miljoner kronor</i>	 31.12.2007
Tillgångar	
Fondtillgångar	898 472
Försäkringstillgångar	310 711
Övriga tillgångar	29 798
Avgiftstillgång	6 115 970
Summa tillgångar	7 354 951
 Skulder och resultat	
Ingående balanserat resultat	97 995

Årets resultat	-81 385
Utgående balanserat resultat	16 610
Pensionsskuld	7 307 001
Övriga skulder	31 340
Summa skulder och resultat	7 354 951

Bilaga 2. Exemplifiering av förslag som förkastats – resultat och balansräkningar samt kommentarer

En årsredovisning med gemensam balans- och resultaträkning utgående från PÅR (1 a)

Beskrivning

Alternativet innebär att alla myndighetens förmåner redovisas i en gemensam balans- och resultaträkning.

I resultaträkningen har en fjärde huvudrubrik ”Förändringar av transfereringar och uppbörd” lagts till de tre nuvarande.

För balansräkningen innebär förändringen jämfört med nuvarande PÅR framför allt att anläggningstillgångar och fordringar läggs till tillgångarna samt att lån, t.ex. för investeringar i IT-system för inkomstpension eller andra förmåner Försäkringskassan administrerat, läggs till skulderna.

Om den tillfälliga förvaltningens avkastning redovisas över resultaträkningen ger det stor påverkan på samtliga poster i ”Förändring av fondtillgångar” och på flera poster i ”Förändring av pensionssskuld”.

Om redovisningen av premiepensionens avgifter ändras ger det stor påverkan på samtliga poster i ”Förändring av fondtillgångar” och alla poster utom medellivslängd i ”Förändring av pensionssskuld” i resultaträkningen, samt på ”Försäkringstillgångar” och ”Pensionssskuld” i balansräkningen.

I detta alternativ skulle såväl Pensionsmyndighetens investeringar (och skulder) i materiella och immateriella tillgångar avseende inkomstpensionens administration som avseende motsvarande tillgångar och skulder för administrationen av alla andra förmåner tas med i beräkningen av ”övriga” tillgångar och skulder.

Förslaget att Försäkringskassan ska utbetala arbetsgivar- och egenavgifter i form av pensionsavgifter till Pensionsmyndigheten påverkar inte detta alternativ, eftersom hela avgiften redan tas upp i ”Pensionsavgifter”.

Revision

Den sammanslagna redovisningen kräver eventuellt en slags koncernrevision. De nya regler för redovisning som bör skapas, om detta alternativ vore aktuellt, måste utformas så att redovisningen kan revideras.

Alternativ 1 a. En årsredovisning med gemensam balans- och resultaträkning (PÅR) (forts.)

<i>Resultaträkning, miljoner kronor</i>	2007
Förändring av fondtillgångar	82 021
Pensionsavgifter	218 496
Pensionsutbetalningar	-186 109
Avkastning på fonderat kapital	51 719
Administrationskostnader	- 2 085
Förändring av avgiftstillgång	171 332
Förändringen i avgiftsinkomst	192 905
Förändringen i omsättningstid	-21 573
Förändring av pensionseskuld	-334 738
Nya pensionsrätter och ATP-poäng	-222 142
Pensionsutbetalningar	186 076
Indexering/värdeförändring	-282 353
Förändring i medellivslängd	-17 391
Uppkomna arvsvinster	10 679
Fördelade arvsvinster	-11 687
Avdrag för administrationskostnader	2 080
Förändring av transfereringar och uppbörd	-167
Förändring av avsättning	0
Intäkt av förvaltningsanslag	396
Kostnad förvaltning	-518
Intäkt av sakanslag	49 349
Kostnad sak (20, 21)	-49 349
Intäkt av uppbörd	107 354
Avgår uppbörd	-107 403
Årets resultat	-81 456

Alternativ 1 a. En årsredovisning med gemensam balans- och resultaträkning (PÅR) (forts.)

<i>Balansräkning, miljoner kronor</i>	2007
Tillgångar	
Fondtillgångar	898 472
Försäkringstillgångar	311 311
Övriga tillgångar	30 144
Avgiftstillgång	6 115 970
Summa tillgångar	7 355 897

Skulder och resultat	
Ingående balanserat resultat	98 152
Årets resultat	-81 456
Utgående balanserat resultat	16 696
Pensionsskuld	7 307 365
Övriga skulder	31 836
Summa skulder och resultat	7 355 897

En årsredovisning med gemensam balans- och resultaträkning utgående från ÅRFL (alt. 1 b)

Beskrivning

Alternativet innebär att alla myndighetens förmåner redovisas i en gemensam balans- och resultaträkning.

Skillnaden – jämfört med uppställningen i årsredovisningen för PPM som följde ÅRFL – är framför allt att en ny rad för avgiftstillgångens förändring respektive nivå i inkomst- och tilläggs pensionen tillkommit i resultat- respektive balansräkningen.

I den icke-tekniska redovisningen i resultaträkningen finns även förändring av uppbörd och transfereringar.

En skillnad mot alternativ 1a när det gäller resultaträkningen är att förändringen av åtagandet i inkomstpensionen i alternativ 1a har en bruttoredovisning genom att visa förändringen av både avgiftstillgången och pensionsskulden.

En uppenbar skillnad mot alternativ 1a när det gäller balansräkningen är detaljeringsgraden.

Om den tillfälliga förvaltningens avkastning ska redovisas över myndighetens resultaträkning ger det stor påverkan på ”Kapitalavkastning, intäkter” och ”Kapitalavkastning, kostnader” samt – om avkastningen ingår i den tekniska redovisningen – på ”Premieinkomst” och ”Försäkringsersättningar”.

Om redovisningen av premiepensionens avgifter ändras ger det stor påverkan på ”Premieinkomst” och ”Förändring i försäkringstekniska avsättningar” i resultaträkningen samt på ”Placeringsstillgångar” och avsättningar och skulder i balansräkningen.

Frågan om ändring av redovisningen av premiepensionens materiella och immateriella tillgångar och skulder i PÅR är inte relevant i detta alternativ, eftersom en detaljerad uppdelning redan görs.

Förslaget att Försäkringskassan ska utbetala arbetsgivar- och egenavgifter i form av pensionsavgifter till Pensionsmyndigheten påverkar inte detta alternativ, eftersom hela avgiften redan tas upp i ”Premieinkomst”.

Fördelar

- Visar en samlad helhet för redovisningen av myndighetens drift och samtliga förmåner.
- AP-fonderna hanteras på samma sätt som premiepensionsfonderna.
- Bygger på ett existerande regelverk (ÅRFL). Se dock nedan under Nackdelar.

Nackdelar

- Avgiftstillgången (och eventuellt även pensionsskulden) i inkomstpensionen får ej finnas i redovisningen om ÅRFL ska följas. Om dessa finns som en upplysning i stället så tappas helheten.
- Reglerna i ÅRFL är inte anpassade för den del av myndighetens verksamhet som avser avgiftsuppbörd och transfereringar.
- Alternativet kräver ett eget regelverk (med ÅRFL som förebild) för att kunna förverkligas.
- I övrigt samma nackdelar som de fem sista i alternativ 1a.

Revision

Den sammanslagna redovisningen kräver eventuellt en slags koncernrevision.

Avgiftstillgången och eventuellt även pensionsskulden i inkomstpensionen revideras redan nu i samband med framtagningen av PÅR.

Alternativ 1 b. En årsredovisning med gemensam balans- och resultaträkning (ÅRFL) (forts.)

<i>Resultaträkningar, miljoner kronor</i>	2007
Teknisk redovisning av livförsäkringsrörelse	
Premieinkomst	218 496
Avgifter fondförsäkring	379
Kapitalavkastning, intäkter	41 112
Orealiserade vinster på placeringstillgångar	
Värdeökning på fondförsäkringstillgångar	10 523
Övriga tekniska intäkter	2
Försäkringsersättningar	
Utbetalda försäkringsersättningar	-186 109
Förändring i avsättning för oreglerade skador	0
Förändring i andra försäkringstekniska avsättningar	
Livförsäkringsavsättning	-299
Fondförsäkringsåtagande	-41 089
Övriga försäkringstekniska avsättningar	0
Åtagande inkomstpensionen (ny rad)	-122 142
Driftskostnader	-2 046
Kapitalavkastning, kostnader	-52
Orealiserade förluster på placeringstillgångar	
Värdeminskning på övriga placeringstillgångar	-20
Livförsäkringsrörelsens tekniska resultat	-81 243
Icke-teknisk redovisning	
Livförsäkringsrörelsens tekniska resultat	-81 243
Kapitalavkastning, intäkter	27
Orealiserade vinster på placeringstillgångar	0
Kapitalavkastning, kostnader	-73
Orealiserade förluster på placeringstillgångar	0
Övriga intäkter	1 192
Övriga kostnader	-1 314
Förändring av uppbörd och transfereringar (ny rad)	-45
	-81 456

Alternativ 1 b. En årsredovisning med gemensam balans- och resultaträkning (ÅRFL) (forts.)

<i>Balansräkningar, miljoner kronor</i>	2007
Tillgångar	
Immateriella tillgångar	
Andra immateriella tillgångar	457
Placeringstillgångar	
Andra finansiella placeringstillgångar	
Aktier och andelar	533 345
Obligationer och andra räntebärande värdepapper	350 370
Övriga lån	5
Avgiftstillgångar (ny rad)	6 115 970
Övriga finansiella placeringstillgångar	44 615
Placeringstillgångar för vilka livförsäkringstagaren bär placeringsrisk	
Fondförsäkringstillgångar	308 345
Fordringar	
Övriga fordringar	778
Andra tillgångar	
Materiella tillgångar	6
Kassa och bank	1 766
Övriga tillgångar	
Förutbetalda kostnader och upplupna intäkter	
Upplupna ränte- och hyresintäkter	
Övriga förutbetalda kostnader och upplupna intäkter	240
Summa tillgångar	7 355 897

Eget kapital, avsättningar och skulder

Eget kapital	
Konsolideringsfond	98 152
Årets resultat	-81 456
Summa eget kapital	16 696
Försäkringstekniska avsättningar	
Livförsäkringsavsättning	1 465
Oreglerade skador	0
Pensionsskuld (ny rad)	6 996 484
Övriga försäkringstekniska avsättningar	648
Försäkringsteknisk avsättning för livförsäkringar för vilka livförsäkringstagaren bär placeringsrisk	
Fondförsäkringsåtaganden	308 768
Skulder	
Övriga skulder	30 327
Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter	

Övriga upplupna kostnader och förutbetalda
intäkter 1 509

**Summa eget kapital, avsättningar och
skulder 7 355 897**

Poster inom linjen

Tillgångar som tillhör försäkringstagarna och
motsvaras av avsättningarna 309 633

Alternativ med två separata årsredovisningar (2 a)

Beskrivning

Alternativet innebär att en renodlad och avskalad myndighetsredovisning och en systemredovisning tas fram.

Den första redovisningen görs enligt reglerna i FÅB och omfattar myndighetens egen drift och administration samt de anslagsfinansierade förmånerna. Dessa förmåner är garantipension, efterlevandepension och bostadstillägg för pensionärer samt äldreförsörjningsstöd.

I denna redovisas även flödena in i och ut ur de avgiftsfinansierade förmånerna (inkomst-, tilläggs- och premiepension).

Tillgångar och skulder för de avgiftsfinansierade förmånerna redovisas inte här. Däremot redovisas den frivilliga försäkringen här.

Den andra redovisningen – det inkomstgrundade allmänna pensionssystemets redovisning – görs enligt uppställningen i nuvarande PÅR och omfattar de avgiftsfinansierade förmånerna.

I denna redovisning ingår, så som alltid varit fallet i PÅR, även Första till Fjärde och Sjätte AP-fonden.

I motsats till förslag 1 a, 1 b och det föreslagna alternativet har vissa åtgärder för att lösa de generella problemen genomförts i beräkningarna som beskriver detta alternativ, nämligen redovisningen av premiepensionens avgifter, periodisering och redovisningen av premiepensionens materiella och immateriella tillgångar.

Om den tillfälliga förvaltningens avkastning redovisas över myndighetens resultaträkning ger det stor påverkan – i systemredovisningen – på samtliga poster i ”Förändring av fondtillgångar” och på flera poster i ”Förändring av pensionsskuld”.

Tanken om att ändra redovisningen av premiepensionens avgifter har genomförts i beräkningarna. Det ger stor påverkan på samtliga poster i ”Förändring av fondtillgångar” och alla poster utom medellivslängd i ”Förändring av pensionsskuld” i resultaträkningen, samt på ”Försäkringstillgångar” och ”Pensionsskuld” i balansräkningen.

En periodisering har också genomförts och ger motsvarande effekter som föregående åtgärd.

Förslaget om ändring av redovisningen av premiepensionens materiella och immateriella tillgångar och skulder i PÅR har genomförts och innebär att övriga tillgångar och skulder blir försumbara.

Förslaget att Försäkringskassan utbetalar arbetsgivaravgifterna till Pensionsmyndigheten skulle ge stor påverkan – i den första redovisningen – på uppbördsposterna i resultaträkningen.

Revision

Om pensionssystemets årsredovisning ska revideras av Riksrevisionen krävs ett tillägg i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (t.ex. en ny punkt 5 i 3 § nyssnämnda lag).

Alternativ 2. Två separata årsredovisningar (forts.)

Myndighetens årsredovisning

<i>Resultaträkningar, miljoner kronor</i>		2007
Verksamhetens intäkter	Intäkter från inkomstpensionens AP-fonder	523
	Intäkter från premiepensionens fonder	273
	Intäkter av anslag	396
	Övriga intäkter	
	Finansiella intäkter	
	Summa verksamhetens intäkter	1 192
Verksamhetens kostnader	Kostnader för personal	-644
	Kostnader för lokaler	-35
	Övriga driftskostnader	-404
	Finansiella kostnader	-81
	Avskrivningar	-150
	Summa verksamhetens kostnader	-1 314
	Verksamhetsutfall	-122
Uppbördsverksamhet		
– intäkter	Allmän pensionsavgift	80 094
	Statlig ålderspensionsavgift	27 260
	Summa	107 354
– avgår	Överföring till AP-fonderna	-80 094
	Överföring till premiepensionsfonderna	-27 309
	Summa	-107 403
	Saldo uppbörd	-49
Transfereringar		
– intäkter	Medel som erhållits från statsbudgeten för finansiering av bidrag	49 349
	Medel som erhållits från AP-fonderna	185 666
	Medel som erhållits från premiepensionsfonderna	461
	Finansiella intäkter	29
	Finansiella kostnader	-13
	Summa	235 492
Avsättning till upplösning av fonder		38
– kostnader	20 Ekonomisk äldre politik	-43 748

Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	
– inkomst/tilläggs pension	–185 716
– premiepension	–461
21 Ekonomisk familjepolitik	–5 601
Övriga förmåner	0
Summa	–235 526
Saldo transfereringar	4
Årets kapitalförändring	–167
<i>Balansräkningar, miljoner kronor</i>	2007
Tillgångar	
<i>Immateriella anläggningstillgångar</i>	
Balanserade utgifter för utveckling av IT-system	457
Rättigheter och andra immateriella anläggningstillgångar	
<i>Materiella anläggningstillgångar</i>	
Förbättringsutgifter på annans fastighet	1
Maskiner, inventarier	5
<i>Finansiella anläggningstillgångar</i>	
Andra långfristiga fordringar	5
<i>Fordringar</i>	
Kundfordringar	8
Övriga fordringar	92
<i>Periodavgränsningsposter</i>	
Förutbetalda kostnader	9
Övriga upplupna intäkter	11
<i>Avräkning med statsverket</i>	
Avräkning med statsverket	–167
<i>Placeringstillgångar</i>	
Avser frivillig försäkring samt sjömanspension	600
<i>Kassa och bank</i>	
Övriga tillgodohavanden i Riksgäldskontoret	
Kassa och bank	12
Summa tillgångar	1 033
Kapital och skulder	
<i>Myndighetskapital</i>	
Konsolideringsfond	–1 348
Balanserad kapitalförändring (Sjömän)	62

Kapitalförändring enligt resultat räkningen	-167
Summa	-1 453
<i>Försäkringstekniska avsättningar</i>	
Avsättning för frivillig pensionsförsäkring	555
<i>Skulder m.m.</i>	
Lån i riksgälden	1 162
Räntekontokredit i Riksgäldskontoret	849
Leverantörsskulder	21
Övriga skulder	461
<i>Period avgränsningsposter</i>	
Upplupna kostnader	29
Summa kapital och skulder	1 624

Kommentar: Summa tillgångar och summa kapital och skulder ej i balans vilket är en effekt av uppdelningen av en befintlig årsredovisning

Alternativ 2. Två separata årsredovisningar (forts.)

Pensionssystemets årsredovisning

Resultaträkning, miljoner kronor

	2007
Förändring av fondtillgångar	-37 787
Pensionsavgifter	218 787
Pensionsutbetalningar	-186 461
Avkastning på fonderat kapital	-68 778
Avgiftsuttag	-1 335
Förändring av avgiftstillgång	171 332
Värdet av förändring i avgiftsinkomst	192 905
Värdet av förändring i omsättningstid	-21 573
Förändring av pensionskund	-215 152
Nya pensionsrätter och ATP-poäng	-222 433
Pensionsutbetalningar	186 428
Indexering/Värdeförändring	-162 012
Värdet av förändringen i medellivslängd	-17 391
Uppkomna arvsvinster	10 792
Fördelade arvsvinster	-11 800
Avdrag för administrationskostnader	1 264
	0
Årets resultat	-81 607

Balansräkning, miljoner kronor

Tillgångar	Fondtillgångar/Försäkringstillgångar	1 159 985
	Avgiftstillgång	6 115 970
	Övriga tillgångar	-
	Summa tillgångar	7 275 955
		0
Skulder och resultat	Ingående balanserat resultat	99 565
	Årets resultat	-81 607
	Utgående balanserat resultat	17 958
	Pensionsskuld	7 257 997
	Övriga skulder	-
	Summa skulder	-
	Summa skulder och resultat	7 275 955

Bilaga 3. Beskrivning av uppbörderna av pensionsavgifter

Bakgrund

Den inkomstgrundade ålderspensionen finansieras med avgifter och avkastning på avgiftsmedel. Det finns tre olika typer av avgifter nämligen ålderspensionsavgifter, allmänna pensionsavgifter och statliga ålderspensionsavgifter.

Ålderspensionsavgifter är en del av de socialavgifter som arbetsgivare och egna företagare betalar in och grundar sig på avgiftspliktig ersättning respektive på avgiftspliktig inkomst. Förutom ålderspensionsavgift erlägger arbetsgivare och egna företagare avgifter för att finansiera sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen, efterlevandepensioneringen, arbetsmarknadspolitiken samt erlägger dessutom en allmän löneavgift.

Det är Försäkringskassan som fördelar influtna arbetsgivaravgifter och egenavgifter mellan avgiftsändamålen, d.v.s. Försäkringskassan fördelar även ålderspensionsavgiften. Orsaken till detta är att det rör fler avgifter än ålderspensionsavgift och att en myndighet bör ha huvudansvaret för fördelningen av avgifterna. Denna fråga var föremål för överväganden i Pensionsmyndighetsutredningen och utredarens förslag var att uppgiften att fördela arbetsgivaravgifter och egenavgifter skulle samlas på Försäkringskassan. Regeringen hade samma uppfattning.

När det gäller allmänna pensionsavgifter och statliga pensionsavgifter hanteras dessa av Pensionsmyndigheten i enlighet med förslag från Pensionsmyndighetsutredningen.

Konsekvenser av delad hantering

Försäkringskassan fördelar och betalar ut ålderspensionsavgifter från arbetsgivare och egna företagare till Första–Fjärde Allmänna pensionsfonderna samt till Riksgälden för den tillfälliga förvaltningen av avgifter till premiepension. Det innebär att dessa avgifter bokförs hos Försäkringskassan. Någon bokföring av avgifterna som går till Allmänna pensionsfonderna görs inte hos Pensionsmyndigheten.

När det gäller allmänna pensionsavgifter och statliga ålderspensionsavgifter hanteras och betalas dessa ut av Pensionsmyndigheten. Det innebär att avgifterna finns bokförda hos Pensionsmyndigheten.

Den uppdelning av ansvar för hanteringen av pensionsavgifter mellan Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som gäller, innebär att det går inte att samlat återfinna bokföringen av samtliga avgifter hos Pensionsmyndigheten. Det får till följd att vid sammanställning av uppgifter till årlig redovisning av det inkomstgrundade pensionssystemets finansiella ställning och utveckling får uppgift om ålderspensionsavgifter inhämtas från Försäkringskassan. Likartad uppgiftsinhämtning görs för övrigt från Allmänna pensionsfonderna. I båda fallen görs den med stöd av 15 kap. 20 § lagen om inkomstgrundad ålderspension.

Bokföring av ålderspensionsavgiften

För att underlätta sammanställning av samtliga avgifter som finansierar inkomstgrundad ålderspension kan man tänka sig att avgifterna skulle bokföras hos Pensionsmyndigheten. Det finns olika alternativ för att åstadkomma detta.

Försäkringskassan betalar till Pensionsmyndigheten

En möjlighet är att Försäkringskassan, efter att ha verkställt fördelning mellan olika avgifter, gör en betalning av avgifterna till Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten, som för sin del ska göra utbetalningar till de fyra AP-fonderna och Riksgälden, lägger till de avgifter som kommer från Försäk-

ringskassan och verkställer således en betalning till respektive mottagare. Denna ordning förutsätter att Försäkringskassan i förväg aviserar Pensionsmyndigheten om storleken av avgifterna så att dessa kan betalas vid ett tillfälle till respektive mottagare.

Fördelen med denna ordning, förutom att alla avgifter blir bokförda hos Pensionsmyndigheten, är att Första–Fjärde AP-fonderna och Riksgälden endast får en betalning av pensionsavgifter. Totalt minskar antal betalningstransaktioner från tio till sex. En annan fördel är att det samlade ansvaret för socialavgifter ligger kvar hos en myndighet, d.v.s. Försäkringskassan.

Denna ordning kräver ändring i Lagen om Allmänna pensionsfonder.

Pensionsmyndigheten hanterar ålderspensionsavgiften

En annan möjlighet skulle kunna vara att Försäkringskassan svarar för själva hanteringen av arbetsgi-varavgifter och egenavgifter men fördelar inte ålderspensionsavgiften utan lämnar information till Pensionsmyndigheten som svarar för hanteringen i denna del. Det skulle innebära att Pensionsmyndigheten får bemyndigande att belasta vederbörande inkomsttitel och betala ut avgifterna till Allmänna pensionsfonderna och Riksgälden. Nackdelen med denna hantering är att det inte går att samlat stämma av att fördelade avgifter överensstämmer med utbetalda avgifter eller att på ett ställe få en samlad bild över socialavgifterna.

I övrigt uppfyller alternativet önskemålet om att alla pensionsavgifter återfinns bokförda hos Pensionsmyndigheten.

Alternativet förutsätter ändring i lagen om Allmänna pensionsfonder och i olika förordningar som styr fördelning av avgifter.

Bilaga 4. Beskrivning av den tillfälliga förvaltningen

Sammanfattning

I arbetet med att se över en samlad redovisning för Pensionsmyndigheten har frågan väckts om avkastningen i den tillfälliga förvaltningen kan redovisas över resultaträkningen i myndighetens resultaträkning.

Varje månad sker en uppföljning av kapitalförvaltningen som Kammarkollegiet utför på uppdrag av Pensionsmyndigheten, en månadsrapport sammanställs och skickas till GD med flera. I den senaste årsredovisningen och delårsrapporten som Premiepensionsmyndigheten (PPM) upprättade beskrivs i ett särskilt avsnitt kapitalförvaltningen i den tillfälliga förvaltningen.

I räkenskaperna redovisas den tillfälliga förvaltningen endast över balansräkningen. Valet av nuvarande redovisningsmetod beslutades när PPM startade sin verksamhet. Riksrevisionen genom Ernst & Young, KPMG och ansvariga hos PPM deltog i beredningen av redovisningsupplägget och när beslutet togs.

Inbetalda avgiftsmedel bokförs som premieinkomst när medlen placeras på respektive pensionssparares konto, fondförsäkring och traditionell försäkring. Före placeringen finns inte någon information om hur mycket av inbetalda avgiftsmedel som ska placeras i fondförsäkring och traditionell försäkring.

Nedan följer en beskrivning av nuvarande redovisningsmodell, bokföring av transaktionerna över balansräkningen och hur en ändring av redovisningsmodellen skulle fungera om transaktioner bokfördes via resultaträkningen.

Pensionsmyndigheten avser att före beslut fattas i frågan inhämta Riksrevisionens uppfattning.

Bakgrund

De inbetalda premiepensionsavgifterna förs till den tillfälliga förvaltningen hos Riksgäldskontoret i avvaktan på att medlen ska kunna placeras för den enskilde pensionsspararen i premiepensionsfonder. Avkastningen fördelas på de enskilda som ett procentuellt påslag på pensionsrätten i samband med att avgiftsmedlen förs över till fondförvaltare. Överföring av medel från den tillfälliga förvaltningen sker när ny pensionsrätt fastställs för premiepension för att den enskilde ska ta ställning till placering i premiepensionsfonder.

I lagen (1998:674) om inkomstgrundad pension finns beskrivet Pensionsmyndighetens ansvar för förvaltningen av de avgiftsmedel som överförs till Riksgäldskontoret (RGK), till dess att medlen förs över till annan förvaltning.

Medlen skall under den tillfälliga förvaltningen vara enligt förordningen (2009:1462) om vissa frågor inom premiepensionssystemet

1. på räntebärande konto i Riksgäldskontoret,
2. i skuldförbindelser utfärdade av staten,
3. i säkerställda obligationer enligt lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer, eller
4. i statsgaranterade skuldförbindelser som omfattas av

förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl.

Styrelsen beslutar om policy och riktlinjer för kapitalförvaltningen under tiden som medlen finns placerade inom den tillfälliga förvaltningen.

Utdrag från regleringsbrev och lag finns i slutet av denna bilaga.

I PPM:s årsredovisning 2009 beskrivs förvaltningen av den tillfälliga förvaltningen i ett eget kapitel.

Redovisning av avkastningen över balansräkningen

De finansiella placeringstillgångarna redovisas till upplupet anskaffningsvärde och verkligt värde.

Vid bokföring av skuld till pensionsspararna delas skulden upp i två delar, preliminärt inbetalda pensionsrätter d.v.s. insättningar av avgiftsmedel samt avkastning och eventuella kompensationsräntor från RGK. Genom att skilja på insatta pensionsrätter från avkastning underlättas såväl avstämning av fastställda pensionsrätter gentemot preliminärt inbetalda avgiftsmedel som beräkning av RGK-ränta samt avstämning av restlikvid.

Kapitalförvaltningens resultat efter avdrag för kapitalförvaltningskostnader redovisas som en ökning av tillgångarna och övrig skuld till pensionsspararna i balansräkningen. Resultat och kostnad ingår inte i resultaträkningen för försäkringsrörelsen.

Preliminära avgiftsmedel bokförs inte som premieinkomst förrän de är placerade på ett individuellt premiepensionskonto. Tillgångar som ingår i den tillfälliga förvaltningen övergår inte till försäkringsrörelsen förrän pensionsrätterna är fastställda för varje individ.

Val av redovisningsmodell

Kapitalförvaltning av preliminära avgiftsmedel som inbetalas på ett särskilt bankkonto och förvaltas kollektivt, inbetalda belopp ingår inte i försäkringsrörelsen. När pensionsrätterna fastställts inträffar den egentliga försäkringshändelsen och pensionsspararen tar över den direkta risken för placeringen. Pensionssparare tilldelas RGK-ränta som motsvaras av den avkastning under perioden som inbetalningarna har varit förvaltade. Pensionsrätterna inkl. RGK-ränta redovisas som premieinkomst i respektive verksamhetsgren fondförsäkring och traditionell försäkring.

Valet av att bokföra kapitalförvaltningens resultat och kostnad över balansräkningen har sin bakgrund i att medlen i den tillfälliga förvaltning inte bokförs som premieinkomst och att inga poster från förvaltningen av blandas med försäkringsrörelsens resultat.

Avkastning och avgiftsmedel redovisas som intäkt en gång d.v.s. när pensionsrätterna och RGK-räntan läggs till pensionsspararnas konton.

Ändringar vid redovisning av avkastning över resultaträkningen

Redovisning av avkastning över resultaträkningen i den tillfälliga förvaltningen och avsättningen av motsvarande belopp som skuld till pensionsspararna behöver analysera. Ändrad redovisningsmodell bör följa reglerna enligt lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag (ÅRFL) och ske utan lagändring.

En möjlig lösning skulle kunna vara att redovisa avkastningen inom icke tekniskt resultat. Nettoresultatet bör bli noll kr och inte påverka myndighetskapitalet (eget kapital) i balansräkningen. Avkastningen redovisas vid en sådan lösning två gånger, dels som kapitalavkastning intäkter år ett och dels som premieinkomst år två. Ändring av redovisningsmodellen som ligger till grund för den myndighetens resultaträkningen bör stämmas av med Riksrevisionen.

För att genomföra förändringen behöver en ny redovisningsstruktur utvecklas för förändring av skulden, avkastning, värdeförändringar .m.m. inom icke-tekniska resultat i resultaträkningen. Om förändringen genomförs behöver nya bokföringsbeskrivningar inkl. nya konton tas fram, ändring av befintliga rapporter, nya rapporter behöver krävställas, ändringen påverkar även årsredovisningsprocessen.

Utdrag från lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension

8 kap. Kapitalförvaltning m.m.

Den tillfälliga förvaltningen

1 § Pensionsmyndigheten ska ansvara för förvaltningen av de avgiftsmedel som enligt 6 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter och 8 § lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift ska föras till Riksgäldskontoret, till dess att medlen förs över enligt 2 § till annan förvaltning.

Pensionsmyndigheten ska sträva efter att med ett lågt risktagande och med hänsyn till kravet på betalningsberedskap uppnå så god avkastning på medlen som möjligt. Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka tillgångsslag medlen under den tillfälliga förvaltningen ska placeras.

Avkastningen ska fördelas mellan pensionsspararna i förhållande till storleken av vars och ens fastställda pensionsrätt. Lag (2009:1461).

Utdrag från regleringsbrevet daterat 2009-12-17

Mål och återrapporteringskrav

Övrig återrapportering

För premiepensionsverksamheten ska redovisas värdeutveckling inom den tillfälliga förvaltningen och hur medlen placerats.

Bilaga 5. Utdrag ur regeringens proposition 2000/01:70 Automatisk balansering av ålderspensionssystemet

8 Årlig redovisning

Prop. 2000/01:70

Regeringens förslag: Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten, Första-Fjärde och Sjätte AP-fonderna skall gemensamt årligen redovisa det allmänna inkomstgrundade pensionssystemets finansiella ställning och utveckling. Sådan redovisning skall göras fr.o.m. år 2002.

Regeringen skall utse den myndighet som skall ha huvudansvaret för den årliga redovisningen.

Remissinstanserna: Frågan togs inte upp i balanseringspromemorian. Några remissinstanser har dock påtalat behovet av tydlig information om hur balanseringen fungerar och att en sådan är viktigt för tilltron till systemet.

Skälen för regeringens förslag: Det allmänna pensionssystemet är ett mycket omfattande ekonomiskt åtagande, 18,5 % av i princip alla inkomster i samhället, efter avdrag för allmän pensionsavgift, avsätts till detta system. För de flesta pensionärer kommer huvuddelen av deras pensionsinkomster från det allmänna pensionssystemet. Systemets finansiella ställning och utveckling är därför av stort intresse för flera olika grupper i samhället. Det är därmed angeläget att ge en samlad och god bild av hur det totala allmänna ålderspensionssystemet fungerar och löpande utvecklas. Det är vidare angeläget att inkomstpensionssystemet redovisas så att det är möjligt att följa och förstå orsakerna till förändringar i systemets tillgångar och skulder, bl.a. eftersom deras utveckling kan komma att påverka tilläggs- och inkomstpensionens nivå.

Pensionsreformen medför kraftigt förbättrade möjligheter att redovisa fördelningssystemets finansiella ställning och årliga utveckling. I och med reformen kommer dessutom buffertfondernas verksamhet, den avkastning fonderna erhåller, att direkt och på ett entydigt vis påverka systemets finansiella ställning. Via den automatiska balanseringen har buffertfondernas avkastning betydelse för hur pensionernas värde kommer att utvecklas. I ATP-systemet har inte utvecklingen av AP-fonderna påverkat pensionsnivån och de har endast haft en jämförelsevis oklar påverkan på avgiftsuttaget.

De förbättrade möjligheterna till att redovisa pensionssystemets utveckling beror bl.a. på att inkomstpensionssystemet är ett s.k. avgiftsdefinierat system. I ett sådant system kan värdet av systemets skuld, givet vissa ytterligare förutsättningar, enkelt beräknas. Hur detta föreslås ske har redogjorts för i avsnitt 5.3. Vidare ingår i den automatiska balanseringen en ny metod för att värdera avgiftsinkomster, se avsnitt 5.1. Det finns således förutsättningar att skapa en form av balansräkning för inkomstpensionssystemet. I ATP-systemet har varken pensionsskulden eller den tillgång som avgiftsanspråket utgör redovisats. Förutsättningar för en sådan redovisning har saknats.

Vidare innebär pensionsreformen att det allmänna inkomstrelaterade och avgiftsfinansierade ålderspensionssystemet får två delar, inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet. Uppdelningen i två delar försvårar i viss mån förståelsen av systemet som helhet och förståelsen av vad som avgör pensionens värde. Behovet av en sådan förståelse har samtidigt förstärkts genom att det reformerade systemets båda delar är

avgiftsdefinierade. I ett avgiftsdefinierat system är pensionsnivån följsam, föränderlig, i förhållande till vissa demografiska och samhällsekonomiska förhållanden. I ATP-systemet var det i princip avgiften som skulle variera medan pensionsnivån, enligt regelsystemet, skulle vara opåverkad av demografiska och samhällsekonomiska förhållanden. Vid ett par tillfällen har dock riksdagen ansett det vara nödvändigt att göra avsteg från denna princip och låtit en oförmånlig ekonomisk utveckling minska pensionsnivån snarare än att helt upprätthålla denna genom t.ex. högre avgifter.

Prop. 2000/01:70

Genom att årligen ge en samlad redovisning kan Riksförsäkringsverkets, Premiepensionsmyndighetens samt Första-Fjärde och Sjätte AP-fondernas roll i det allmänna pensionssystemet göras tydligare än om varje myndighet enbart redovisar sitt ansvarsområde för sig. En sådan samlad redovisning innebär också att väsentliga delar av innehållet i de individuella pensionsbesked som tillställs de försäkrade årligen sammanställs och redovisas i en skrift.

Regeringen avser att återkomma med föreskrifter om den mer detaljerade utformningen av den ekonomiska redovisningen. Väsentligt är dock att redovisningen ger en god beskrivning av de faktorer som bestämt utvecklingen av fördelningssystemets tillgångar och skulder, så att balans- talets utveckling kan följas och förstås. Vidare är det angeläget att utforma redovisningen så att var och en av de faktorer som bestämmer pensionens storlek i såväl inkomst- som premiepensionssystemet belyses. Redovisningen bör utformas så att den befrämjar en sund institutionell konkurrens vad gäller förvaltningen av det allmänna pensionssystemets två delar. Enligt regeringens bedömning bör centrala delar i redovisningen vara:

- Årets avgiftsinkomster och pensionsutgifter samt utveckling under ett antal år, totalt och fördelat på inkomst- respektive premiepensionssystemet. Avgifternas olika härkomst från förvärvsinkomster, socialförsäkringsersättningar, m.m. och pensionsgrundande belopp.
- Tillgångar i inkomstpensionssystemet: avgiftstillgången och AP-fonderna. Redovisning av orsakerna bakom utvecklingen av avgiftsförmögenheten, dvs. utvecklingen av avgiftsunderlaget, förvärvsmönstrens och de demografiska förändringsmönstrens utveckling. Buffertfondernas värdeutveckling. Förändringarnas betydelse för systemets ekonomiska ställning skall framgå.
- Tillgångar i premiepensionssystemet: samlade tillgångar och avkastning. Tillgångarnas fördelning på olika tillgångslag, bedömda risknivåer, m.m.
- Skulderna i inkomstpensionssystemet: utveckling och utvecklingens orsaker. Även pensionsskuldens fördelning på olika åldrar, skuldens varaktighet m.m. kan eventuellt vara av intresse att redovisa.
- Skulderna i premiepensionssystemet: motsvarande redovisning av premiepensionssystemets skulder som i inkomstpensionssystemet.
- Förvaltningskostnader för systemets olika delar, kostnadernas betydelse för pensionens storlek.

Regeringen skall utse den myndighet som skall ha huvudansvaret för att framställa den årliga redovisningen för det allmänna inkomstgrundade ålderspensionssystemet. Närmare bestämmelser för denna redovisning kommer att föreskrivas av regeringen. Prop. 2000/01:70

9 Frågor i balanseringspromemorian som behandlats i prop. 1999/2000:46

I balanseringspromemorian analyserades hur pensionssystemets ekonomiska ställning skulle utvecklas i ett par scenarier där en överföring av medel från AP-fonderna till statsbudgeten ingick som en förutsättning. Själva överföringsbeloppet föreslogs dock inte i balanseringspromemorian utan i den promemoria som behandlade AP-fondernas nya struktur och regler i det reformerade pensionssystemet, Ds 1999:38. Förslagen i Ds 1999:38 ingick i prop 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet och antogs av riksdagen den 12 april 2000 (bet. 1999/2000:FiU19, rskr. 1999/2000:181).

I och med att de redovisade beräkningarna i balanseringspromemorian utgick ifrån det i Ds 1999:38 föreslagna överföringsbeloppet var det naturligt att flera remissinstanser även i sina yttranden över förslaget till automatisk balansering tog upp förslaget till överföringsbelopp. Regeringen anser därför att det finns anledning att i denna proposition i sammandrag redovisa såväl skälen för överföringen som remissinstansernas synpunkter på överföringsbeloppet, se avsnitt 9.1 nedan.

I balanseringspromemorian ingick ett avsnitt om risken för fondtömning. I promemorian redovisades vissa förslag till hur risken för fondtömning kunde minskas eller på annat sätt hanteras. Ett av dessa förslag var att buffertfonden skulle ges en rätt att låna för att täcka de tillfälliga underskott som trots den automatiska balanseringen kan uppstå. I prop. 2000/1999:46 föreslogs att Första-Fjärde AP-fonderna skulle ges en sådan lånerätt. Riksdagen antog regeringens förslag. I och med att risken för fondtömning redan har hanterats på så sätt att Första-Fjärde AP-fonderna givits en lånerätt finns det nu inte något behov av att beakta denna risk i föreliggande förslag. I och med att risken för fondtömning berörts av flera remissinstanser i deras yttrande över balanseringspromemorian redogörs dock i avsnitt 9.2 för deras uppfattning.

9.1 Den finansiella infasningen

Bakgrund

Pensionsreformen medför en finansiell förstärkning av pensionssystemet som inledningsvis motsvaras av en försvagning av statsbudgeten. För att kompensera statsbudgeten för en del av denna försvagning har en utgångspunkt för reformen varit att det skall ske en överföring av medel från AP-fonderna till staten, där medlen används för att minska statskulden. Därmed minskar statens utgifter för statsskuldräntor.