

Revisionsverkets ställningstaganden

Statens pensionssystem och statens ansvar i andra pensionssystem

Föremål för revisionen var statens pensionssystem samt statens ansvarsförbindelser som hänför sig till andra pensionssystem. Pensionerna är en betydande årlig utgiftspost med tanke på statsfinanserna: 2021 uppgick de sammanlagt till cirka 10,2 miljarder euro.

Statens pensionssystem omfattar pensionsskyddet för statens arbetstagare, som helt finansieras av staten. Dessutom finansierar staten i sin helhet pensioner som Folkpensionsanstalten (FPA) betalar ut, såsom folkpension och garantipension, och deltar i finansieringen av företagarpensionerna (FöPL), lantbruksföretagarpensionerna (LFöPL) och sjömanspensionerna (SjPL). Statens förbindelser som hänför sig till olika pensionssystem kommer att innebära märkbara framtida kostnader för statsfinanserna och utgör därmed ett betydande ekonomiskt ansvar.

Vid revisionen utreddes om förvaltningen och tillsynen av de statliga pensionerna har ordnats på behörigt sätt. Dessutom utreddes om statsbokslutet ger riktiga och tillräckliga uppgifter om de pensioner som staten ansvarar för.

Förvaltningen och tillsynen av de pensionerna som staten ansvarar för har ordnats på behörigt sätt

Vid revisionen gick man igenom förvaltningen och tillsynen av statens pensionsskydd. Utifrån revisionen kan man konstatera att förvaltningen och tillsynen av statens pensionsskydd har ordnats i enlighet med lagen och andra bestämmelser.

Förvaltningen av statens pensionssystem fördelar sig på finansministeriet, Statens pensionsfond (VER) och pensionsanstalten Keva. Keva tar ut pensionsavgifterna av de arbetsgivare som omfattas av statens pensionsskydd och redovisar dem vidare till VER, som har till uppgift att trygga medlen genom att placera dem på ett lönsamt sätt.

De statliga pensionerna betalas ut från statsbudgeten. En del av de årliga statliga pensionsutbetalningarna täcks med överföringar från VER som enligt gällande lagstiftning utgör 40 procent av statens årliga pensionsutgifter. Finansministeriet överför månatligen de medel till Keva som behövs för utbetalningen av pensionerna. Keva betalar ut pensionerna till pensionstagarna.

Finansministeriet och Finansinspektionen (FI) övervakar ordnandet av statens pensionsskydd och placeringsverksamheten i samband med pensionerna. Finansministeriet övervakar Kevas och VER:s allmänna verksamhet och laglighet. Finansinspektionens tillsyn grundar sig på att trygga pensionstagarens intressen och den har sitt särskilda fokus på placeringsverksamheten.

Staten deltar också i finansieringen av till exempel LFöPL-, FöPL- och SjöPL-pensioner. I fråga om dessa system gick man vid revisionen igenom grunderna för hur statens betalningsandel bildas. Pensionsanstalterna ansöker om finansiering från statsbudgeten årligen från social- och hälsovårdsministeriet (SHM), som fastställer betalningsandelarna och även deltar i styrningen av pensionsanstalterna. Revisionen visar att statens betalningsandel grundar sig på tillförlitliga beräkningar och utredningar.

Pensionsansvaret som redovisas i statsbokslutet ger riktiga och tillräckliga uppgifter om de statliga pensionerna

Den pensionsansvarsskuld som uppstår av statens pensionskydd redovisas i en bilaga till statsbokslutet i enlighet med de normer som används vid upprättandet av statsbokslutet. Beloppet på pensionsansvaret uppgick till 93,1 miljarder euro i bokslutet 2020. Pensionsansvaret beskriver kapitalvärdet på de pensioner som bildas inom ramen för statens pensionskydd vid bokslutstidpunkten.

Beloppet på pensionsansvaret och dess nuvärde påverkas i hög grad av den diskonteringsränta som använts i beräkningen och som är 2,7 procent i bokslutet 2020. Den diskonteringsränta som använts vid beräkningen av statens pensionsansvar motsvarar enligt revisionen den diskonteringsränta som allmänt används vid beräkningen av pensionsansvar. Det har emellertid inte fattats något separat beslut om diskonteringsräntan och grunden för fastställande av diskonteringsräntan är inte helt transparent för den som använder bokslutet. Diskonteringsräntan inverkar väsentligt på det nuvärde som anges för pensionsansvaret.

Ansvarsförbindelser som hänför sig till andra pensionssystem har inte identifierats eller redovisats som en del av statsbokslutet

Staten har ett lagstadgat och faktiskt ansvar att delta i finansieringen av pensioner för lantbruksföretagare, företagare och sjömän samt de pensioner som administreras av FPA. Beloppet av de statliga ansvarsförbindelserna som senare ska betalas ut via olika pensionssystem är betydande. Exempelvis innebär statens årliga betalningsandel på 0,7 miljarder euro av lantbruksföretagarnas pensioner budgetutgifter på sammanlagt cirka 18 miljarder euro under åren 2022–2050.

Statens nuvarande bokslutsnormer förpliktar inte entydigt till att redovisa ansvarsförbindelser som hänför sig till andra pensionssystem. Statens revisionsverk anser att ansvarsförbindelserna som hänför sig till andra pensionssystem borde identifieras och redovisas i statens och den berörda bokföringsenhetens bokslut. Det är viktigt att ansvarsförbindelserna redovisas, inte bara för att bedöma det ekonomiska läget utan också med tanke på beslutsunderlaget.

Pensionssystemets natur kan ha effekt på fastställandet av åtaganden utanför balansräkningen, men i princip påverkar inte pensionssystemets natur hur åtagandena fastställs. Således kan det uppstå statliga åtaganden utanför balansräkningen både från fonderings- och fördelningssystemet.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Statens revisionsverk rekommenderar att finansministeriet, Statskontoret och social- och hälsovårdsministeriet identifierar de ansvarsförbindelser som uppstår av andra pensionssystem och redogör för dem i noterna till statens och den berörda bokföringsenhetens bokslut.
2. Statens revisionsverk rekommenderar att finansministeriet och Statskontoret vidtar åtgärder för att det i anvisningarna för upprättande av statens och bokföringsenheternas bokslut ska ingå föreskrifter om att ansvarsförbindelser utifrån olika pensionslagar ska inkluderas i bokslutet.
3. Statens revisionsverk rekommenderar att finansministeriet vidtar åtgärder för att genom beslut fastställa beräkningsgrunderna för statens pensionsansvar och för diskonteringsräntan som används vid beräkningen. Beslutet ska innehålla tillräckliga och ändamålsenliga motiveringar för hur diskonteringsräntan fastställs.