

Finansiella effekter av en ny redovisningslagstiftning

Rapport från KPA Pension



KPA
PENSION



Förord

Det har genom åren talats och skrivits mycket om den utmaning som kommuner och landsting har haft när det gäller sina pensionskulder och stigande pensionskostnader. Genom den blandade redovisningsmodellen som har gällt i sektorn har kommuner och landsting utöver årets intjänande även fått kostnadsföra pensionsutfästelser intjänade före 1998. Idag har vi nått till den punkt där kostnaden för pensionsutbetalningarna före 1998 är som störst, ansvarsförbindelsen minskar nu då pensionsutbetalningarna för stora grupper kommunanställda har gått i pension.

Många kommuner och landsting har under denna period gjort olika medvetna val för att hantera och möta dessa kostnader för pensionsåtagandet. Öronmärkning av medel i balansräkningen, försäkring av olika årgångar, avsättning till pensionsstiftelse är några vanliga exempel för att möta de stigande pensionsutbetalningarna.

Med stor sannolikhet kommer nu pensionsredovisningen inom kort att ändras i enlighet med de förslag som den statliga utredningen KomRed har överlämnat till Regeringen genom betänkandet *"En ändamålsenlig kommunal redovisning"*. Förslaget leder till att många kommuner och landsting kommer behöva se över sina finansiella mål samt om de strategier som man har valt behöver anpassas för de ändrade förutsättningarna.

Rapporten ger en översikt över de sätt som i dag finns för att hantera pensionsskulden. Och vilka överväganden om framtida strategi som kan bli aktuella om sättet att redovisa pensionerna ändras. Rapporten kan utgöra en kunskapskälla för såväl förtroendevalda som tjänstemän, och stödja det fortsatta arbetet i dessa frågor.

Stockholm, augusti 2017

Ninni Wibeck
VD KPA Pensionservice

Sven Lannhard
Chef Pensionsskuld KPA Pension



Gammal skuld med nya villkor

Med en ny redovisningslag följer stora omställningar i kommunsektorns redovisning. Den föreslagna fullfonderingsmodellen synliggör hela pensionsskulden, vilket ger många kommuner anledning att ompröva finansiella mål och strategier.

Den kommunala tjänstepensionen väger tungt, både i arbetstagarens och arbetsgivarens ekonomiska planering. Med tiden har den ekonomiska betydelsen snarare ökat, inte minst för den enskilde arbetstagaren.

De två vanligaste modellerna för tjänstepension är avgiftsbestämda respektive förmånsbestämda pensioner. Avgiftsbestämda pensioner bestäms utifrån vad som betalats in i premier av arbetsgivaren och avkastningen på inbetalade medel. Vanligtvis innebär avgiftsbestämda pensioner att ingen framtida pensionsskuld byggs upp.

Vid förmånsbestämd pension gör arbetsgivaren en

utfästelse om en pension av en viss storlek, beräknad på den inkomst som arbetstagaren har haft under en viss period innan tidpunkten för beräkningen. Vid förmånsbestämda pensioner byggs en pensionsskuld upp hos arbetsgivaren som måste redovisas. Ett annat sätt att hantera skulden är att via en försäkring fondera åtagandet hos ett pensionsbolag.

Länge var kommunala tjänstepensioner ett tämligen litet bekymmer. Tillväxten var hög och antalet kommunalt anställda var lågt. Under 1970 och 1980-talet sköt antalet anställda i höjden, liksom förstås pensionsåtaganden och dito skulder.

Vid den här tiden (fram till 1998) var pensionsavtalen helt förmånsbestämda och samordnade med den allmänna pensionen. Samtidigt var metoderna för att beräkna den uppkomna pensionsskulden svagt utvecklade, och det fanns inga bestämda regler för

hur pensionsskulden skulle redovisas.

När den kommunala redovisningen lades om till bokföringsmässiga grunder kom problemet med den växande pensionsskulden att uppmärksammas allt mera. Frågan om hur de kommunala avtalspensionerna skulle redovisas utreddes i flera omgångar - det var uppenbart att pensionsskulden dels växt till en börda, dels inte synliggjordes i redovisningen.

Under 1990-talet blev det också allt tydligare att den kommunala ekonomin behövde bättre styrning för att undvika ekonomiska obalanser, politiska kriser och sänkt tilltro till den kommunala demokratin. Därför kompletterades kommunallagens avsnitt om god ekonomisk hushållning med det numera väl kända balanskravet 1998.

Vid samma tidpunkt sjöattes en ny lag om den kommunala redovisningen. Nu var frågan hur den problematiska pensionsskulden skulle redovisas. Enligt god redovisning borde hela pensionsåtagandet redovisas som avsättning i balansräkningen - oavsett när pensionsförmånerna intjänats. Med fullfondering är kommunens årliga kostnad nyintjänade pensioner (både förmånsbestämd och avgiftsbestämd pension) samt värdesäkring av hela pensionsåtagandet. Värdesäkring innebär en uppräknings och samordning av tjänstepensionen samt diskonteringsräntan, ofta kallad RIPS-räntan (numera enligt RIPS17).

Problemet var att om kommuner och landsting

redovisade hela pensionsskulden i enlighet med fullfondering skulle resultaträkningen inte kunna fungera som avstämning mot balanskravet. Lösningen blev en blandmodell, importerad från USA, som klöv pensionsskulden i två delar. Pensionsåtaganden intjänat från 1998 och framåt skulle redovisas som en avsättning på balansräkningens skuldsida. Pensionsåtaganden intjänade före 1998 redovisas däremot som en ansvarsförbindelse i balansräkningen – och belastade därmed inte soliditet och eget kapital. Kommunerna började tillämpa de nya bestämmelserna 1999, landstingen ett år senare.

En god sak var att tjänstepensionsavtalen vid samma tid gick mot att bli allt mera avgiftsbestämda. Den avgiftsbestämda delen skulle placeras i ett försäkringsbolag, valt av den anställde. Den förmånsbestämda delen av tjänstepensionen (över 7,5 inkomstbasbelopp) skulle däremot fortsatt belasta skuldsidan i balansräkningen. Totalt sett minskade den fortsatta uppbyggnaden av pensionsskulden och kostnadsmassan blev mera förutsägbar.

Källor:

En ändamålsenlig kommunal redovisning, SOU 2016: Kommuner och landstings pensionsskuld 2015, SKL 2016.

KPA Pensions hemsida och informationsmaterial Kommunal Ekonomi nr 3-6 2016





En ny redovisningslag föreslås

Den lagstadgade blandmodellen mötte redan från början en viss kritik. Bland andra Landstinget Östergötland och Linköpings kommun fortsatte att redovisa enligt fullfonderingsmodellen.

Under kommande år påpekade kommunalekonomer och revisorer det olämpliga att kommunsektorn avvek från god redovisningssed och i media dök rubriker som "Pensionerna - en tickande skuldbomb" upp med jämna mellanrum.

Både Rådet för kommunal redovisning (RKR) och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) vände sig direkt till regeringen med framställningar om en översyn av redovisningslagstiftningen vad gällde pensionskostnader. RKR är den normerande instansen, medan FAR organiserar de revisorer som utövar tillsyn inom området.

Resultatet blev att redovisningsexperten Gudrun Pautsch utsågs att göra en genomgripande utredning av redovisningslagstiftningen. I mars 2016 presenterades så ett komplett lagförslag i *En ändamålsenlig kommunal redovisning (KomRed)* som innebar en väsentlig utökning av lagen om kommunal redovisning.

Utredningens politiskt och ekonomiskt tyngsta förslag var en övergång till fullfondering av pensionsåtagandet för att åstadkomma bättre transparens och jämförbarhet. Förslaget innebar att hela pensionskulden skulle belasta balansräkningen.

Effekten skulle bli dramatisk: minst 105 kommuner och alla landsting utom ett, skulle uppvisa negativt eget kapital. Däremot skulle resultatet förbättras märkbart, då utbetalningarna före 1998 inte längre skulle belasta resultaträkningen.

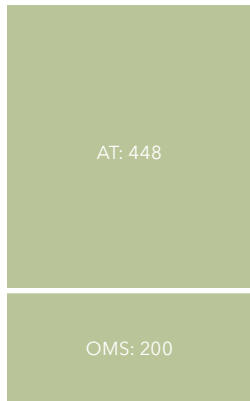
En förändring i livslängdantaganden eller RIPS-ränta skulle nu få ännu större genomslag i resultaträkningen, och ekonomin skulle kunna bli "ryckig".

Trots att den nya modellen innebar ökad konjunkturkänsligheten ville utredaren att försäkringstekniska förändringar och justeringar i RIPS07 skulle tas över resultaträkningen. När remisstiden gick ut i november 2016 stod det klart att kommunsektorn med stor majoritet stödde förslaget om att införa fullfonderingsmodellen. Även förslaget om att försäkringstekniska förändringar och justeringar i RIPS07 skulle tas över resultaträkningen fick stöd, men här var bilden mera splittrad.

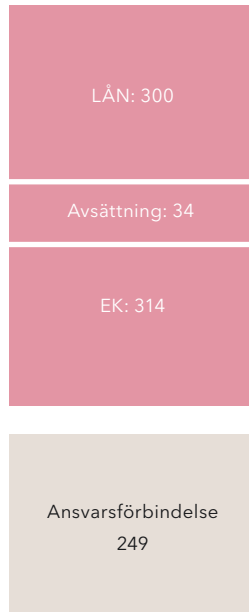
I januari 2017 kom ett besked att införandet av lagen skulle skjutas upp, vilket ger kommunsektorn bättre framförhållning. Den nya lagen träder i kraft tidigast 1 januari 2019.

Blandmodell

Tillgångar



Skulder+ eget kapital

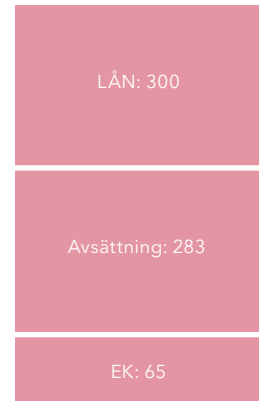


Fullfondering

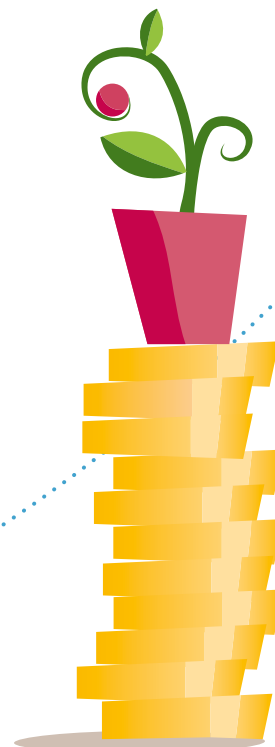
Tillgångar



Skulder+ eget kapital



Ansvarsförbindelsen ska enligt lagförslaget lyftas in mot det egna kapitalet. Kostnaden framöver kommer bli bl a indexeringsupp-räkning i form av inflation och räntan i pensionsskulden, medan pensionsutbetalningen kommer hanteras som en amortering





Effekter av ny redovisningslag

När den nya redovisningslagen träder i kraft innebär det rejäla förändringar för hur den kommunala ekonomin redovisas. Att ställa om redovisningen till fullfondering är en ekonomisk och pedagogisk utmaning, som för alla innebär försämrat eget kapital. Om fullfonderingen varit införd 2014 skulle 105 kommuner och alla landsting (utom ett) redovisat negativt eget kapital, enligt KomRed.

Ett lågt, eller till och med negativt, eget kapital är naturligtvis en viktig signal beträffande tillståndet för en kommuns ekonomi.

Att de finansiella målen kommer att behöva formuleras om, har såväl utredare Gudrun Pautsch som SKL konstaterat. För många kommuner räcker inte längre det schablonmässiga målet 2 procent. Vissa kommuner kommer att behöva höja målsättningen, kanske upp till 4-5 procent och ute i sektorn pågår redan nu ett arbete med att beräkna lämpliga nivåer för den egna organisationen.

Om man dessutom ska ta höjd för den ökade konjunktürkänsligheten en fullfondering innebär för kommuner med stor pensionsskuld i balansräkningen, behövs ett längre tidsperspektiv och i många fall ett högre resultat. Om fullfonderingsmodellen varit införd då diskonteringsräntan, ofta benämnd RIPS-räntan, sänktes 2012 och 2014 skulle kommunsektorns

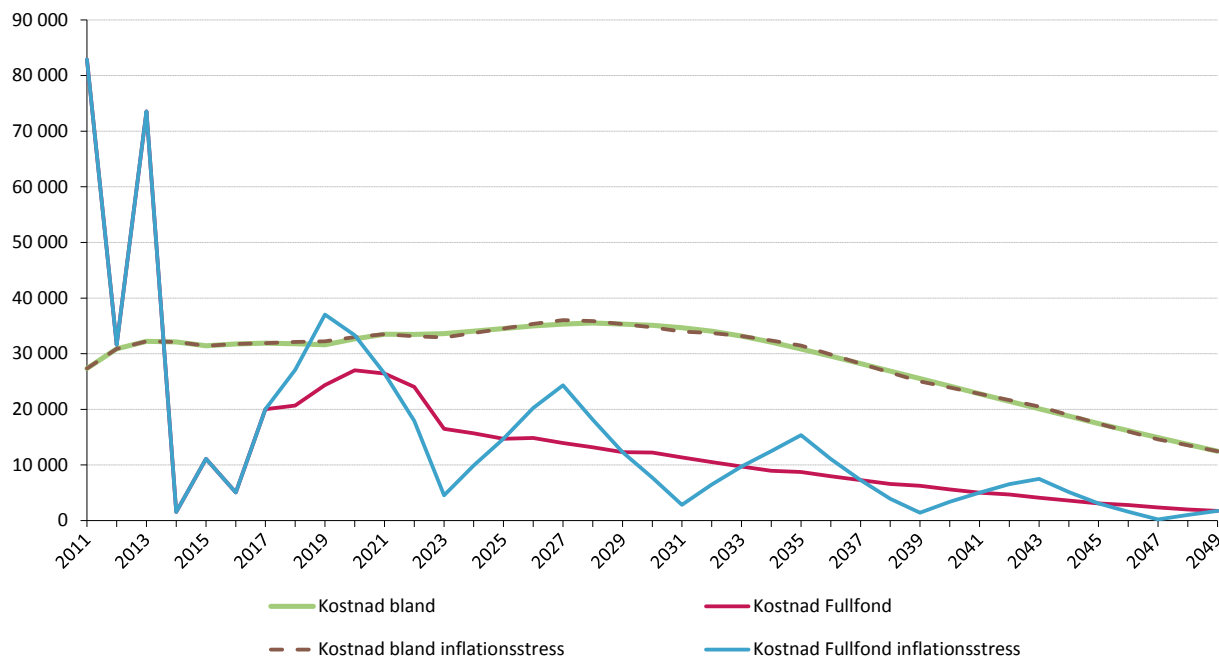
resultat ha påverkats negativt med 33 respektive 40 miljarder kronor.

Samtidigt kommer resultatet att förbättras väsentligt, detta på grund av att utbetalningarna av pensioner intjänade före 1998 redovisas som skuldminskning. Utbetalningarna är dock lika stora varför ett högre resultat krävs om inte betalningarna ska finansieras med minskade finansiella tillgångar eller upplåning. Kostnaden för ansvarsförbindelsen blir lägre när utbetalningen inte längre är en kostnad, utan det är värdesäkringen i pensionerna som ska kostnadsföras.

Detta överskott i resultaträkningen bekymrar många ekonomer. I tider av ansträngd ekonomi kan det vara frestande för politiker att använda pengarna till verksamhet i stället för att exempelvis öka det finansiella överskottet för att förbättra det egna kapitalet.

Det blir en pedagogisk uppgift för landets kommunekonomer att förklara effekterna av en ny redovisningslag och tillhörande fullfondering av pensionskulden. SKL:s ekonomienhet har framfört behovet av en ny lagstiftning om god ekonomisk hushållning och balanskravet till regeringen, som stöd och hjälp för tjänstemän och politiker för att kunna hantera den nya situationen.

Lägre men ryckigare pensionskostnad



Bilden visar en jämförelse i kostnad för pensionsåtagandet intjänat före 1998 med de två olika redovisningsmodellerna. Graferna visar också på en stresstest med inflation. Kostnaden för ansvarsförbindelsen med blandmodellen är pensionsutbetalningarna medan kostnaden blir lägre men ryckigare med fullfondering. Kassaflödet, dvs pensionsutbetalningarna blir densamma oavsett modell.

Aktuella frågor i kommunerna

Är politiker och tjänstemän uppdaterade på kommande regelförändringar?

Vad innebär en fullfondering och nya redovisningsregler för den egna kommunen?

Behövs nya finansiella mål? Hur ska de i så fall utformas? Vad blir konsekvensen för de finansiella strategierna?

Översyn av finansiella strategier

Den nya redovisningslagen kommer i en tid av stora investeringsbehov och kraftigt ökad upplåning för kommunsektorn. Investeringsbehov och upplåning är viktiga faktorer när kommuner och landsting ser

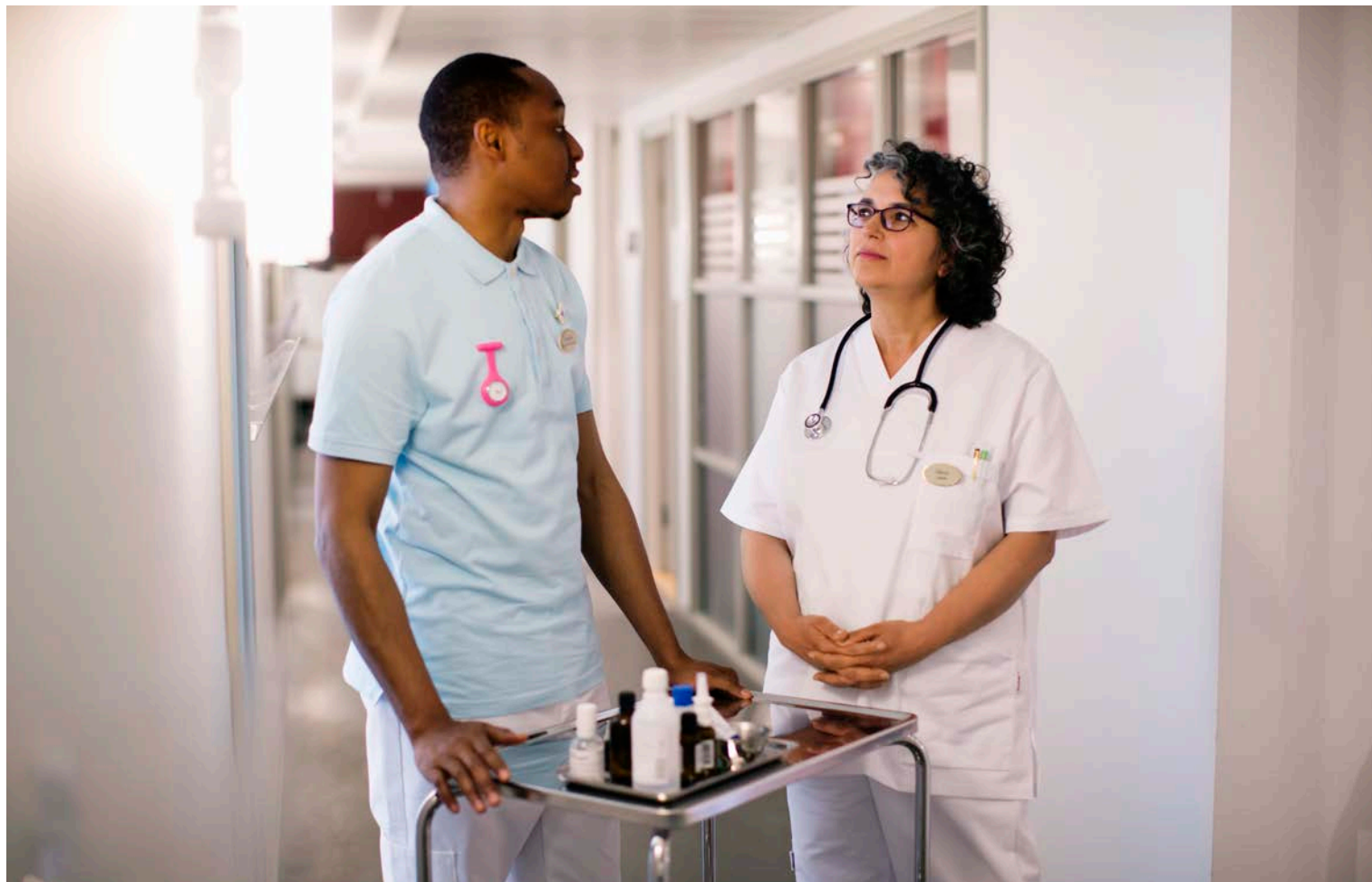
över sina finansiella mål, med tillhörande finansiella strategier. Liksom pensionsskulden.

Pensionerna diskuteras återkommande i kommuner och landsting, visar SKL:s enkätstudie *Kommuners och landstings pensionsskuld 2015*. Inte att undra på - pensionsskulden ligger på cirka 480 miljarder kronor (2015 års siffror). Det motsvarar i kommunerna cirka ett års löner och i landstingen cirka två och ett halvt års löner. Pensionsåtagandet för pensioner intjänade före 1998 väger klart tyngst i kommunernas ekonomi: 358 miljarder kronor (inklusive löneskatt på 24,26 procent).

Eftersom de anställdas pensionspengar är en stor tillgång/skuld spelar det stor roll hur pensionsskulden hanteras. Det finns i huvudsak fyra vägar att hantera åtagandet:

1. Placera medel i egen balansräkning
2. Bilda en pensionsstiftelse
3. Teckna en pensionsförsäkring
4. Återlåna pensionsskulden
 - investeringar
 - konsumtion

I SKL:s studie visar det sig att knappt hälften av kommunerna har en strategi för att jämnat ut belastningen



av pensionsutbetalningar för den gamla pensionsskulden över åren. Omkring 40 procent av kommunerna har öronmärkt medel för den delen av pensionsskulden. Det motsvarar cirka 20 miljarder kronor eller cirka 10 procent av pensionsskulden i kommunerna.

Mer än hälften har ingen uttalad strategi eller har valt strategin att använda de anställdas pensionspengar för att finansiera investeringar eller verksamhet (så kallat återlån). Två stora landsting med omfattande investeringsbehov återlånar hela pensionsskulden.

När det gäller pensioner intjänade efter 1998 ligger en del som förmånsbestämd pension. Särskilt i landstingen, med sin högre lönesättning, är det en växande del av pensionsskulden. Ett vanligt sätt att hantera den mera ekonomiskt riskfyllda delen av pensionskulden är att försäkra bort hela eller delar av den. I kommunerna är det ungefär lika vanligt att försäkra bort den (45 procent) som att inte göra något alls.

Ett bekymmer i sammanhanget är att dagens politiker och tjänstemän ofta ärvt de val som deras föregångare gjort. I dag ser omvärld och behov annorlunda ut, en viktig faktor är exempelvis den negativa räntan som påverkar de ekonomiska val som behöver göras. Följden blir att dagens politiker och tjänstemän sitter

med lösningar som inte alltid är de mest ekonomiskt optimala.

Eller så har man nått halvvägs: kommunledningen har gjort ett medvetet strategiskt val för pensionerna intjänade före 1998 – men inte för pensioner intjänade efter 1998. Och tvärtom.

Aktuella frågor i kommunerna

Vilket lån ska man amortera på?

Pensionsskulden, banklånen eller andra skulder?

Vad är mest ekonomiskt på lång sikt? På kort sikt?

Vilken risknivå vill man låta kommunen ta när fullfondering ökar pensionsskuldens riske exponering? Hur ser de strategiska valen ut för hantering av pensionsskulden? Är det uppdaterade och medvetna val som gjorts?

Teckna pensionsförsäkring hos försäkringsbolag

Vid tjänstepensionsförsäkring betalas premie till ett försäkringsbolag, en premie som motsvarar kostnaden för den anställdes pensionsförmån. Till det kommer betalning av en särskild löneskatt som sker samma år som premien betalas. Premiebetalningen och betalningen av särskild löneskatt tas upp som en kostnad i kommunens resultaträkning.

Den vanligaste formen av försäkringslösning är att kommuner försäkrar bort hela eller delar av den förmånsbestämda delen av pensionen, intjänade efter 1998. Det gör cirka 44 procent av kommunerna.

Försäkringsbolaget betalar avkastningsskatt på försäkringskapitalet. Avkastningsskatten är schabloniserad till 15 procent av den genomsnittliga statslåneräntan föregående år.

Försäkringsbolagen står under Finansinspektionens tillsyn och Försäkringsrörelselagens regelverk, därigenom uppfylls alla föreskrifter om placering och uppföljning. Pensionen administreras av försäkringsbolaget som även sköter utbetalningarna.

Med en försäkringslösning köper kommunen sig fri från administration, kapitalförvaltningsrisker med tillhörande administration och policyarbete. Om försäkringsbolagen åstadkommer högre avkastning erbjuds en överskottsfond, där överskottsmedlen kan användas till pensionsändamål.

En försäkringslösning ger stordriftsfördelar när det gäller kostnader, kvalitet, placeringsinriktning, riskhantering och säkerhet. Försäkringsbolaget står även för kompetens och kvalitetssäkring så att pensionsmedlen placeras etiskt och hållbart.

Med en försäkringslösning slipper arbetsgivaren motsvarande skuld i balansräkningen och man slipper även risken att få ökade pensionskostnader om livslängden ökar, eller om RIPS-räntan förändras.

Fördelar

- + Enkel administration som inkluderar förvaltning och livsvarig pensionsutbetalning
- + Innehar kompetens för säker och etisk förvaltning av pensionsmedlen
- + Ingen risk för kapitalförluster
- + Slipper risker med ökad livslängd, försäkrings-tekniska förändringar och RIPS-ränta

Nackdelar

- Försäkringsbolaget betalar avkastningsskatt på försäkringskapitalet försäkringen
- Kommuner kan inte påverka valet eller fördelningen av kapitalplaceringen

Konsekvenser vid fullfondering

Kommuner som valt en försäkringslösning för hela eller delar av sitt pensionsåtagande har en lägre avsättning i balansräkningen. Med en försäkringslösning blir skuldbelastningen lägre, och kapitalet påverkas mindre när hela pensionsskulden lyfts in i balansräkningen. Risken med förändringar i exempelvis livslängd och RIPS-ränta har helt eller delvis försäkrats bort – därmed undviks mycket av den befärad "ryckigheten" i resultaträkningen.



Bilda en pensionsstiftelse

Syftet med en pensionsstiftelse är att trygga hela eller delar av kommunens pensionsåtagande. Stiftelsen lyder under tryggandelagen, precis som privata företag, och kontrolleras av Finansinspektionen vad gäller finansiell tillsyn och länsstyrelsen vad gäller det stiftelserättsliga.

Stiftelsen är en egen juridisk person med en egen styrelse bestående av lika många arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter. Vidare ska stiftelsen ha egen bokföring, lämna årsredovisning och deklaration samt betala skatt. Stiftelsen betalar avgifter till Finansinspektionen, länsstyrelsen och revisorer.

Kommunen betalar in pengar och stiftelsen förvaltar medlen efter särskilda riktlinjer och policyer. Stiftelsen betalar inte ut några pensioner, det ansvarar kommunen för. Kommunen kan sedan hämta gottgörelse ur stiftelsen för faktiska pensionskostnader så länge den före detta anställda lever.

Pensionsstiftelsens enda uppgift är förvaltning av kommunens pensionsmedel. Pengarna i pensionsstiftelsen är låsta till pensionsutfästelserna. Stiftelsen betalar avkastningsskatt på kapitalet. Avkastningsskatten är schabloniserad till 15 procent av den genomsnittliga statslåneräntan året före. Kommunen betalar även särskild löneskatt på avsättningarna.

Fördelar

- + De avsatta medlen kan bara användas till pensioner
- + Pensionskostnaden betalas när den uppstår - skjuts inte till nästa generation
- + Överskott i stiftelsen kan användas till andra pensionsändamål

Nackdelar

- Administration, tillsyn och kostnader för ny juridisk person och styrelse
- Stiftelsen betalar avkastningsskatt på kapitalet
- Risk för ökad skuldbörda vid förändringar i exempelvis livslängd och RIPS-ränta

Konsekvenser av fullfondering

Kommuner som valt att bilda en pensionsstiftelse för hela eller delar av sitt pensionsåtagande har en lägre avsättning i balansräkningen. När hela pensionsskulden lyfts in i balansräkningen blir skuldbelastningen lägre, och kapitalet påverkas mindre. Däremot påverkar förändringar i livslängdsantagen och RIPS-ränta som vid avsättning i egen balansräkning.



Reservera medel i egen balansräkning

En vanlig strategi hos många kommuner är att återlämna de anställdas pensionspengar i den egna balansräkningen. Det finns många kommuner och landsting som har valt att bygga upp en egen pensionsfond i sin balansräkning som möter delar av det pensionsåtgående som kommunen har.

Om kommunen öronmärkt pengar, oftast i form av en särskild pensionsfond, ska fonden enligt kommunallagen försees med särskilda föreskrifter som reglerar risk, förvaltning, uppföljning och kontroll.

Fyra av tio kommuner har öronmärkta tillgångar placerade i pensionsmedelsportföljer för kommande pensionsutbetalningar. Av de öronmärkta medlen är andelen aktier 31 procent (bokfört värde), räntebärande tillgångar 54 procent och resten utgörs av övriga tillgångar, enligt SKLs rapport 2015.

Att förvalta pensionsmedlen i egen balansräkning är ett sparande, inte ett trygghande, i lagens mening. Den egna beskattningsrätten ses som tillräcklig för att trygga pensionerna. Det finns ingen inlåsning av sparandet utan medlen kan användas till valfritt ändamål – vilket också händer, särskilt i kommuner eller landsting med stora investeringsbehov.

Vid egen hantering av pensionsmedlen fortsätter arbetsgivaren att skuldföra pensionsförmånerna och har ansvaret för att betala ut pensionen. Riskerna på skuldsidan är främst ökad livslängd, justeringar av ripsrättan samt inflationsrisken. På tillgångssidan står kommunen för avkastnings- och kapitalrisken.

Med egen förvaltning av pensionsmedlen har arbetsgivaren en kostnad för egen administration som exempelvis regelbundna uppföljningar, analyser, genomgångar, uppdatering av placeringsregler med mera. Arbetsgivaren står också med risken för ökad livslängd, försäkringstekniska förändringar och justeringar i RIPS-räntan enligt RIPS 17.

Många kommuner kommer behöva skaffa sig en strategi vilken konsolidering man ska sträva emot och därmed vilket bidrag fonden ska ge till kommunens finansnetto.

Fördelar

- + Full rådgivning över pensionsmedlen
- + Egen bestämmanderätt över placeringarna
- + Kommun betalar varken avkastningsskatt, reavinsskatt eller inkomstskatt

Nackdelar

- Medlen kan användas till annat än pensioner
- Kostnader för finansiell kompetens uppföljning, analyser med mera
- Risk för ökad eller minskad skuldbörda vid förändringar

Konsekvenser vid fullfondering

Med fullfondering belastar hela pensionsskulden balansräkningen. Redovisningsmodellen är mera konjunkturkänslig - kommunens riskexponering kan öka markant. Alla förändringar i livslängd, försäkringstekniska förändringar och RIPS-ränta slår betydligt hårdare på resultaträkningen. Det kan bli aktuellt att ta höjd för den ökade riskexponeringen i de finansiella målen.

Lagförslaget innebär också, om det antas i sin helhet, att placeringsmedel ska marknadsvärderas istället för att värderas enligt lägsta värdes principen. Många kommuner kommer att få skriva upp värdet på sina placeringsmedel. Förändringar i placeringsinstrumenten kommer med det nya lagförslaget leda till en större resultatpåverkan.



Arjeplogs kommun

Arjeplog återlånar det mesta av sin pensions-skuld. Trots det klarar man en fullfondering med positivt kapital i behåll. Nu funderar man på hur pensionsskulden ska hanteras och investeringar finansieras.

Det lutar åt fullfondering av pensionsskulden och Arjeplogs kommun möter de nya förutsättningarna med

”Vi ska ta fram en strategi för pensionerna” bibehållt positivt eget kapital. Om fullfondering gällt 2016 hade man legat med 62 miljoner i eget kapital, eller 22 000 per invånare, konstaterar redovisningschef Nina Lestander:

- Soliditeten kommer att sjunka från 42 till 18 procent, men det är ändå ett positivt kapital.

I kommunens budgetberedning har man diskuterat att se över de finansiella målen. Genom att den nya lagen sköts upp har man inte beslutat om några förändringar, utan ligger kvar med 2 procent av skatter och generella statsbidrag.

- Vi har även ett särskilt resultatmål för pensionerna. Vi sätter av en miljon kronor för att möta ökade pensionskostnader, det har vi gjort under fem år.

Kommunens pensionsskuld ligger på 102 miljoner kronor. Av den summan har kommunen återlånat närmare 80 miljoner som man använt för olika behov genom åren.

- Vi har avsatt 14 miljoner i en fond för pensionsmedel sedan lång tid tillbaka. Annars har vi ingen beslutad strategi för våra pensioner. Däremot finns det numera beslut på att vi ska ta fram en strategi för pensionerna, berättar hon.

Under många år hade kommunen dålig likviditet och enda alternativet har varit att återlåna pensionsmedel. Under senare år då likviditeten förbättrats, har frågan om en pensionsstrategi aktualiserats, berättar hon:

- Det är i princip tre olika vägar att hantera det: återlån i balansräkningen, bilda en stiftelse eller en försäkringslösning. Ingenting är bestämt ännu, men förhoppningsvis innan året är slut.

Hur kommunen kommer att göra hänger delvis ihop med behovet att finansiera kommande investeringar.

- Är det bättre att återlåna av pensionsmedlen till investeringarna? Eller ska vi låna externt av exempelvis Kommuninvest? Det är inte helt enkelt att bestämma. Så länge räntan är låg är det ju förmånligt att låna externt.

Det finns en del pedagogiska utmaningar med förslaget till ny redovisningslag. Att ta förändringar i RIPS-ränta och marknadsvärdera placeringstillgångar över resultaträkningen kommer att kräva pedagogiska insatser. Liksom att fullfondering ger frestande extra plus i resultaträkningen.

SKL:s förslag att se över lagkravet om god ekonomisk hushållning för att kunna formulera bättre anpassade finansiella mål är därför välkommet, anser Nina Lestander:

- Risken för en liten kommun, som inte byggt upp en finansiell reserv, är att de finansiella målen revideras ner när ekonomin blir kärvare. Vi ser redan nu att politiken sänker målen för 2018, även vad gäller den extra avsättningen för pensionsutbetalningar.

Region Östergötland

Region Östergötland har fullfondering sin pensionsskuld sedan 1990. Den stora likviditeten har använts till investeringar och placeringar. Konsekvensen har också blivit egna redovisningslösningar.

”Vi har en investeringspuckel och använder pensionspengarna”

Region Östergötland är den kommunala ekonomins ”kärningen mot strömmen”. Redan 1990 började man redovisa hela pensionsskulden i balansräkningen och politikerna har under stor enighet behållit sin linje, trots att lagen påbjöd blandmodell från 1998.* Ett resultat är att regionen länge haft landstingsvärdens starkaste ekonomi.

- När man fullfondsredovisar sätter man av pengar till kommande pensionskostnader för hela pensionsskulden. Det är en kostnad, men utbetalningen görs långt fram i tiden. Det innebär att man genererar likviditet, förklarar redovisnings- och finanschef Annika Hjertkvist Nilsson.

Den stora likviditeten har regionen använt dels för finansiera sina investeringar, dels för att skapa avkastning.

- Vi har en investeringspuckel nu och använder pensionspengarna. Det är vår riskbedömning: vi ska använda våra egna pengar innan vi tar upp externa lån. Avskrivningarna kommer att öka framöver genom dessa stora investeringar och när investerings puckeln är över bedöms likviditeten återställas efter hand.

”Om vi minskar likviditeten genom våra investeringar kan vi kanske höja risken framöver”

Regionen har ingen gräns för hur mycket av pensionspengarna som får användas för investeringar.

- Nej, men vi följer likviditetsutvecklingen löpande och gör prognoser. Det skulle kunna bli nödvändigt att låna framöver, men inte inom de närmaste åren.

Likviditeten har även använts för placeringar. Nu har regionen antagit en ny placeringspolicy med skärpta krav på hållbarhet från och med 2017. Regionen använder flera externa placerare, och för första gången sedan man började mäta 1998 klarade man 2016 inte avkastningsmålet på 4,6 procent i snitt senaste 10-årsperioden.

- Vi har en hög målsättning, sett till den risk politiken bestämt att vi får ta och med hänsyn till läget på den finansiella marknaden. Vi har valt att inte revidera målet utan förhålla oss till det.

Om vi minskar likviditeten genom våra investeringar kan vi kanske höja risken framöver. Vi får se hur det slår på resultatet, därefter får politiken ta ställning, resonerar Annika Hjertkvist Nilsson.

Med hela pensionsskulden i balansräkningen blir det större påverkan på ekonomin, exempelvis vid justeringar i RIPS-räntan. Östgötarna har valt en egen metod – man redovisar förändringar av engångskaraktär mot eget kapital i balansräkningen (vilket också är vad SKL föreslår i remissvaret på utredningen om ny kommunal redovisningslag).

- Den pensionsskuld vi redovisar är ackumulerad under en rad år. Att då ta engångsförändringar på innevarande år i resultaträkningen ger inte ett rättvisande årsresultat – så har vi motiverat det. Vi har kompletterat det med en tydlig målsättning om att återställa det egna kapitalet på lite längre sikt.

Även när det gäller redovisningsutredningens tvistefråga om placerade medel ska redovisas med aktuella marknadsvärden har regionen gått sin egen väg.

- Vi redovisar marknadsvärdet redan idag. Vårt krav på placerarna är att fonderna ska vara säljbara varje månad. Vi skulle kunna sälja och köpa tillbaka samma fond samma dag varje månad för att få samma effekt, men det skulle skapa mycket administration både för oss och för kapitalplacerarna till ingen nytta. Det blir väldigt transparent, vi har inga dolda övervärden.

*Region Östergötland följer lagen och redovisar även enligt blandmodellen i årsredovisningen. Däremot sker all ekonomisk styrning enligt fullfondering.

Kristinehamns kommun

Kristinehamns kommun har valt en försäkringslösning för stora delar av sin pensionsskuld. Det gör kommunen mindre känslig för effekterna av en fullfondering, liksom andra förslag i redovisningsutredningen.

I Kristinehamn välkomnar ekonomichef Wibecke Björkelund Ivarsson redovisningsutredningens förslag om fullfondering av pensionsskulden.

- Det är bra, hela vårt pensionsåtagande blir synligt. Om vi vill närma oss privata näringslivet, för jämförbarhet och annat, är det nödvändigt.

Kristinehamn är en av de kommuner som kommer att redovisa positivt eget kapital, även med fullfondering.

- Kommunens strategi har under många år varit att lösa in den gamla pensionsskulden, om resultatet gjort det möjligt.

Bakgrunden är att kommunen hade riktigt svag ekonomi i slutet av 1990-talet. Ett besök på dåvarande Kommunförbundets kommunakut bidrog till att skapa politisk enighet om att vända på steken.

- Att beta av den gamla pensionsskulden med hjälp av en försäkringslösning var en del av strategin. Vi ska tänka långsiktigt och inte vältra över problem på kommande generationer. För 2016 löser vi faktiskt in 50 miljoner, berättar hon och fortsätter:
- Vi betar av årskull för årskull. Nu är vi inne på de som fortfarande jobbar i kommunen, årskullarna 1953 och 1954.

En fördel med försäkringslösningen är att man slipper mycket av de redovisningsmässiga bryderier som följer med fullfondering, liksom förslaget att ta exempelvis förändringar i RIPS-räntan över resultaträkningen.

- Det blir inte det ojämna förlopp som när man har all pensionsskuld i balansräkningen. Det blir en jämnare ekonomisk utveckling och enklare att planera.

”Jämnare ekonomisk utveckling och enklare att planera”

Förslaget om att marknadsvärdera kapitalplaceringar är inget stort bekymmer för en kommun med försäkringslösning för pensionsmedlen, konstaterar hon:

- Nej, vi är glada över att slippa den situationen.

Värdet kan ju gå upp och ner, under året och från år till år. Resultatet kan bli vad som helst och det blir svårt att förklara svängningarna för politikerna.

Att välja en försäkringslösning har tjänat kommunen väl, anser hon:

- En stor fördel är att vi inte behöver stå med finansiella risker. Vi behöver inte tänka på placeringarna – det har vi varken kompetens eller tid för. Det handlar om säkerhet för oss – att trygga kommunens skattepengar.

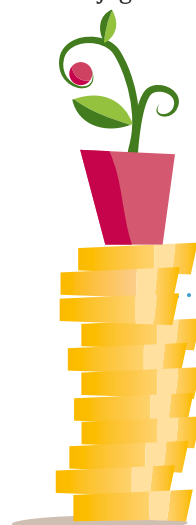
Även i Kristinehamn diskuterar politikerna värdet av att pensionsmedlen placeras hållbart.

- Det händer att vi får frågor om förvaltningen av pensionsmedlen. Då finns det bra undelag att använda från KPA Pension för att våra politiker ska få svar på sina frågor.

Bland ekonomicheferna finns insikten om att fullfonderingen kräver högre finansiella mål, och att det behövs pedagogiska samtal med politiken för att förklara den nya situationen.

- Nu har många kommuner haft ett bra 2016. En del använder nog överskottet till att lösa in pensionsskulden för att undvika negativt eget kapital och för att det ger bättre möjlighet att planera.

”Vi ska tänka långsiktigt och inte vältra över problem på kommande generationer”



Jämförelse av de olika sätten att hantera pensionsåtagandet

	Försäkring	Pensionsstiftelse	Pensionsfond	Återlån 100 %
Löneskatt	Betalas när premien betalas	Betalas vid avsättning till stiftelsen	Betalas först när pensionen betalas ut	Betalas först när pensionen betalas ut
Avkastningsskatt	Fiktiv avkastning på försäkringskapitalet. Skattesats 15% av genomsnittliga statslåneräntan föregående år.	Fiktiv avkastning på stiftelsekapitalet. Skattesats 15% av genomsnittliga statslåneräntan föregående år.	Ingen avkastningsskatt	Ingen avkastningsskatt
Värdering av kapital-behov/skuld	Försäkringsbolagets grunder	Tryggandegrunderna	RIPS 17	RIPS 17
Lagar/regelverk	Försäkringsrörelselagen/Solvens2/IORP	Tryggandelagen, stiftelse	Kommunallagen, pensionsmedelsförvaltning	-
Tillsyn	Finansinspektionen	Länsstyrelsen	Kommunallagen, Fullmäktige	-
Placeringsstrategi/Riskenivå	Försäkringsbolaget beslutar	Stiftelsen beslutar	Kommunen beslutar	-
Kapitalförvaltning	Försäkringsbolaget beslutar	Stiftelsen beslutar	Kommunen beslutar	-
Användning av överskott	Kommunen kan använda överskottet enligt avtal	Överskottet kan användas till pensioner	Överskottet kan användas till allt som ryms enligt kommunallagen	-
Konsolideringsnivå	Försäkringsbolaget har en policy, normalt ett spann kring 100%	Formella krav i pensionsstiftelse för hur gottgörelse kan hämtas	Inga formella krav	-
Flytt av kapital	Måste upphandlas med flytträtt	Stiftelsen kan byta kapitalförvaltare	Kommunen kan besluta om att byta kapitalförvaltare	-
Administration	Försäkringsbolaget sköter administrationen	Förvaltningen kräver viss administration enligt lag	Förvaltningen kräver viss administration	-
Användningen av kapital	Enbart till de som är försäkrade	Endast för de pensionsberättigade i stiftelsen	Kapitalet kan användas till allt som ryms enligt kommunallagen	-
Konsekvenser av negativ avkastning	Inga ytterligare inbetalningar om resultatet blir negativt	Kommunen kan behöva sätta av ytterligare medel om avkastningen blir negativ	Inga legala krav ställs på förvaltningen av kapitalet	-
Ändrat livslängdsanatagande i RIPS/ Tryggandegrunderna	Inga ytterligare inbetalningar	Ytterligare medel måste skjutas till	Skulden ökar vilket ger effekt på resultatet	Skulden ökar vilket ger effekt på resultatet
Längre levnad än beräkningsgrunderna	Livslängdsrisken är försäkrad, ingen ökad kostnad för kommunen. Påverkar försäkringsbolagets resultat/avkastningsränta	Ökade utbetalningar, viss skuldökning får effekt på resultatet	Ökade utbetalningar, viss skuldökning får effekt på resultatet	Ökade utbetalningar, viss skuldökning får effekt på resultatet
Kortare levnad än beräkningsgrunderna	Livslängdsrisken är försäkrad, ingen minskad kostnad för kommunen. Påverkar försäkringsbolagets resultat/avkastningsränta	Minskade utbetalningar, viss skuldminskning får effekt på resultatet	Minskade utbetalningar, viss skuldminskning får effekt på resultatet	Minskade utbetalningar, viss skuldminskning får effekt på resultatet
Sänkt diskonteringsränta RIPS	-	Oklarheter i redovisningen för en kommun mellan RIPS och Tryggandelagen	Stor effekt på pensionsskulden och resultat, skulden ökar	Stor effekt på pensionskulden och resultat, skulden ökar
Höjd diskonteringsränta RIPS	-	Oklarheter i redovisningen för en kommun mellan RIPS och Tryggandelagen	Stor effekt på pensionsskulden och resultat, skulden minskar	Stor effekt på pensionskulden och resultat, skulden minskar
Sänkt diskonteringsränta Tryggandelagen	-	Minskar överskottet och möjligheten att ta ut överskottet	-	-
Höjd diskonteringsränta Tryggandelagen	-	Ökar överskottet och möjligheten att ta ut överskottet	-	-
Sänkta garantier i ett försäkringsbolag	Ökad premie för det som inte är intjänat. Påverkar inte uppbetad skuld/kapital	-	-	-
Höjda garantier i ett försäkringsbolag	Sänkt premie för det som inte är intjänat. Påverkar inte uppbetad skuld/kapital	-	-	-
Inflation	Inflation ej garanterad i försäkringslösning, indexeringspremie om inte medel finns i överskottsfond	Ökad avsättning om inte överskott finns i pensionsstiftelsen	Uppskrivning av skuld, resultateffekt	Uppskrivning av skuld, resultateffekt

KPA Pension är det ledande pensionsbolaget inom kommunsektorn. Sedan starten 1922 har vi erbjudit våra kunder konkurrenskraftiga pensions- och försäkringslösningar. KPA Pension är också pensionsbolaget som tänker ett steg längre. Vi vill ge våra kunder en trygg pension i en hållbar framtid och tar därför ett aktivt samhällsansvar.

KPA Pension har idag hand om pensionen för cirka en miljon anställda inom kommun, landsting, region, kommunalförbund, kommunförbund och kommunala företag. Vi ägs till 60 procent av Folksam och till 40 procent av Sveriges Kommuner och Landsting.

