

Cirkulärnr: 2005:96
Diariernr: 2005/2424
Handläggare: Ulf Lennartsson
Lars Björnson
Åke Göransson
Anders Nilsson
Åsa Hjortsberg Sandgren
Avdelning: Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Sektionen för ekonomisk analys
Datum: 2005-11-03
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Personalfrågor
Rubrik: Olika sätt att hantera tillgångar för pensionsförpliktelser
för kommuner och landsting



CIRKULÄR 2005:96

2005-11-03

Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys
Ulf Lennartsson
Åsa Hjortsberg Sandgren
m.fl.
EJ

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Personalfrågor

Olika sätt att hantera tillgångar för pensionsförpliktelser för kommuner och landsting

Sammanfattning

En aktuell fråga i många kommuner och landsting är hur man kan finansiera framtida ökade pensionsutbetalningar. Det finns idag i huvudsak tre olika former för att lösa den frågan.

1. Tillskapa medel för pensionsreserver i egen balansräkning.
2. Sätta av medel till pensionsstiftelse.
3. Teckna försäkring hos pensionsförsäkringsbolag.

Det finns naturligtvis även ett fjärde alternativ, nämligen att inte bygga upp några särskilda medel för kommande pensioner. Detta alternativ innebär att alla framtida pensionsutbetalningar belastar ekonomierna det år de inträffar. För närvarande förefaller det som om en majoritet av kommunerna och landstingen har denna lösning. Många överväger dock en strategi som innebär att man vill tillskapa särskilda tillgångar för pensionerna. Det är här de tre ovannämnda alternativen kommer in.

Vi belyser vad dessa alternativ innebär ur styrningssynpunkt, synliggörande och ekonomiska effekter. Vilket alternativ som är bäst för den egna kommunen eller det egna landstinget kan bara kommunen/landstinget själv avgöra. Det beror på vad som vid den samlade bedömningen hos den enskilda kommunen/det enskilda landstinget väger tyngst; kostnader på kort och lång sikt, kontroll över medlen och/eller synliggörandet av åtagandet.

Alternativet medel för pensionsreserver i egen balansräkning, kopplat till ett sparande genom till exempel planerade överskott, har bland annat ekonomiska fördelar och ger möjlighet till kontroll men kräver att de avsatta medlen verkligen undantagslöst ”låses in” för kommande pensioner och inget annat.

Pensionsstiftelse tillgodoser behovet av att ”låsa in medlen” och möjlighet till kontroll. Det har dock en kostnadsnackdel jämfört med att ha medel i egen balansräkning i och med att avkastningsskatt tillkommer.

Med försäkring hos utomstående aktör/pensionsförsäkringsbolag kan också medlen ”låsas in” men kommunen/landstinget har inte kontroll över placeringarna som vid öronmärkning i egen balansräkning. Försäkring innebär samma skatter som placering hos pensionsstiftelse men det tillkommer kostnader för bolagets administration och avkastning/vinst, kostnader som ingår i premien för försäkringen.

Bakgrund

Kommunernas och landstingens pensionsförpliktelser är synliga dels som skulder i balansräkningen (för de pensioner som följer pensionsavtalet PFA) dels som en ansvarsförbindelse inom linjen i årsredovisningen (för de pensioner intjänade före 1998 som följer PA-KL, det tidigare pensionsavtalet). Dessa är inte (med några undantag) upptagna som en reell skuld.

Enligt de prognoser för pensionsutbetalningar, som de flesta kommuner och landsting har, kommer de årliga utbetalningarna att öka successivt för att nå en kulmen åren 2010–2020. Detta beror på stora pensionsavgångar under dessa år men exakt hur det slår i varje enskild kommun och landsting är olika. Utbetalningarna kommer under dessa år innebära en påfrestning på likviditeten och ta ökat utrymme från kommunens/landstingets resurser för verksamheterna.

En del kommuner och landsting har under de senaste åren tagit upp frågan om fördelar och nackdelar med olika alternativ att tillskapa medel för att ”matcha” sina pensionsförpliktelser. Syftet är att förebygga den ekonomiska påfrestning som de kommande åren kan innebära. Många kommuner och landsting har redan i någon form satt av medel för detta men långt ifrån alla och långt ifrån de belopp som svarar mot skulden och ansvarsförbindelsen. Andra har tecknat försäkring för vissa delar av sitt pensionsåtagande. Från medlemmarna ställs frågor till förbundet som visar på behov av information om olika alternativ.

Syfte med detta cirkulär

Mot ovanstående bakgrund har förbundet funnit det angeläget att gå igenom och redovisa olika alternativ för att tillskapa medel för kommande pensionsförpliktelser. Vi anger kortfattat vad alternativen innebär.

De alternativ som behandlas är:

1. Tillskapa medel i egen balansräkning.
2. Sätta av medel till pensionsstiftelse.
3. Teckna pensionsförsäkring hos marknadsaktör.

Däremot behandlas inte kapitalförvaltning eller amortering av skulder, då detta snarare är olika former av sparande som kan – men inte behöver – kopplas till avsättning av medel för pensionsändamål. De är alltså inga tryggandeformer i sig utan snarare medel att praktiskt matcha pensionsskulden finansiellt.

De faktorer som är intressanta att ta med vid en bedömning av alternativen är följande:

- ekonomiska effekter
- möjligheter att styra medelförvaltningen från kommunens/landstingets sida
- möjligheter att inom gällande kommunal- och redovisningslag synliggöra sitt åtagande och öronmärka sina pensionsmedel

För varje alternativ beskrivs innebörden och de effekter som följer utifrån dessa faktorer. Förutsättningarna för val av alternativ varierar i och för sig mellan enskilda kommuner/landsting. Utan att värdera för- och nackdelar med de olika alternativen är förhoppningen att genomgången ska visa vilka alternativ som är att föredra om man utifrån sin egen situation vill få ut det bästa av de olika lösningarna.

Redovisning av pensionsförpliktelser

Redovisningen av pensionsförpliktelser regleras i den kommunala redovisningslagen. Kortfattat innebär den kommunala pensionsredovisningsmodellen (blandmodellen) att de pensionsrättigheter som personalen intjänat före år 1998 inte ska skuldredovisas i balansräkningen. Däremot ska utbetalningar av dessa pensioner redovisas som kostnader. Pensionsrättigheter som intjänats efter 1998 skuldredovisas dock och periodiseras efter vad som allmänt kan betraktas som redovisning enligt bokföringsmässiga grunder.

Tre alternativ att hantera medel för pensionsförpliktelser

Alternativ 1: Tillskapa medel i egen balansräkning

Alternativet innebär att bygga upp egna reserver för pensionsändamål.

Metoder för öronmärkning av pensionsreserver

Tillvägagångssätten kan se lite olika ut. Här beskrivs några typfall men det finns naturligtvis flera exempel och variationer på dessa förenklade typfall.

- **Engångsfinansiering av pensionsreserver**

Kommunen/landstinget har sålt en tillgång (exempelvis ett företag eller en attraktiv fastighet) och fått en större summa pengar. Man beslutar att lägga undan dessa pengar till att betala framtida ökade pensionsutbetalningar. Den alternativa användningen av pengarna skulle t.ex. kunna vara att amortera skulder, finansiera investeringar, bygga upp sin allmänna likviditetsreserv.

- **Planerad årlig uppbyggnad av pensionsreserver**

I sina finansiella mål bestämmer kommunen/landstinget att årligen skapa ett överskott som leder till en likvidmässig förstärkning som öronmärks i budget för att betala framtida pensionsutbetalningar. I årsredovisning redovisas den faktiska och beloppsmässiga öronmärkningen tydligt.

- **Oförutsedda överskott disponeras till pensionsreserver**

I samband med ett bokslut konstateras att det resultat- eller likviditetsmässiga överskottet blev betydligt större än budgeterat. Istället för att låta detta överskott bli ett tillskott för kommande drift- och investeringsverksamhet görs en öronmärkning för framtida pensionsutbetalningar.

Om öronmärkningen av medel ska ses som en reell och stabil åtgärd krävs att den styrks av ett beslut av fullmäktige. Det kan vara lämpligt att fullmäktige ger sådana direktiv i samband med beslut om de finansiella målen i nästa års budget.

Fullmäktige ska enligt kommunallagen 8 kap. 3a meddela särskilda föreskrifter för medelsförvaltning av pensionsförpliktelser. I föreskrifterna blir det naturligt att tydliggöra förutsättningar och villkor för en särskild öronmärkt pensionsmedelsförvaltning. I samband med behandlingen av årsredovisningen kan det också bli aktuellt att besluta om en sådan öronmärkning. Det är dock viktigt att observera att en öronmärkning av detta slag inte blir resultatpåverkande i den externa redovisningen

I årsredovisning och i annan uppföljning bör man kunna identifiera en öronmärkning av pensionsreserver i balansräkningen. Ett rimligt krav är att man åtminstone av noterna till olika tillgångsposter och/eller till det egna kapitalet ska kunna identifiera en öronmärkning av realiserbara finansiella tillgångar. I kommunallagen 8 kap. 3a § stadgas dessutom att kommuner och landsting, oavsett om de har eller inte har särskilda öronmärkta pensionsreserver, i sin förvaltningsberättelse ska

analysera sin pensionsmedelsförvaltning. Rådet för kommunal redovisning har även i sin Rekommendation nr 7 angivit hur en sådan analys kan utformas. Förekomsten av och utfallet för en öronmärkning av pensionsmedel framkommer av denna analys.

Balanskravanalys

De kommuner och landsting som bygger upp finansiella reserver för att använda dessa medel längre fram i tiden ställs inför vissa pedagogiska utmaningar. Utmaningarna hänger bland annat ihop med den kommunala pensionsredovisningsmodellen och det ekonomiska balanskravet. När man bygger upp reserver krävs överskott i resultaträkningen och när man använder reserverna till pensionsutbetalningar får man lägre överskott eller till och med resultatmässiga underskott. Det är viktigt att pedagogiskt kunna förklara en sådan finansiell strategi för att få gehör för den.

I kommentarerna till lagen om ”God ekonomisk hushållning” berörs denna problematik. I kommentarerna anges vissa sätt att hantera de situationer som en uppbyggnad av pensionsreserver kan ge. I den analys av ekonomi och balanskrav som ska ske i förvaltningsberättelsen är det möjligt att öronmärka överskott för vissa framtida ändamål. När sedan kostnaderna uppkommer för samma ändamål kan de i en till externredovisningen sidoordnad balanskravsutredning avräknas mot det faktiska resultatet i resultaträkningen. Nedanstående exempel visar lite förenklat hur en sådan balanskravsanalys kan se ut.

Balanskravutredning år 2005		Balanskravutredning år 2015	
Årets resultat enl. resultaträkning	+10	Årets resultat enl. resultaträkning	-4
Uppbyggnad av pensionsreserv	-5	Disponering av pensionsreserv	+7
Årets balanskravresultat	+5	Årets balanskravresultat	+3

Fördelar och nackdelar med att bygga upp pensionsreserver i egen balansräkning

Vid en jämförelse med andra alternativ finns det både för- och nackdelar med att bygga upp pensionsreserver och öronmärka dem i den egna balansräkningen. Löneskatt betalas i detta fall först vid pensionsutbetalning

Fördelar

- Tillgångarna belastas inte med avkastningsskatt så länge de redovisas i kommunal regi.
- Tillgångarna belastas inte av någon annan organisations administrativa kostnader eller vinstkrav. (Troligen blir de administrativa kostnaderna lägre i den egna organisationen än det pris man får betala för detta i en annan organisation.)

- Kommunen/landstinget har egen och suverän kontroll över tillgångarna och placeringen av dessa.

Nackdelar

- Kommunen/landstinget måste besitta viss kompetens för att förvalta tillgångarna. (Även om själva förvaltningen lämnas ut till kapitalförvaltare.)
- Medlen är inte inlåsta, dvs. säkrade för tid och evighet till pensioner. Tillgångarna kan i framtiden, efter politiskt beslut, omdisponeras till andra ändamål.
- Pedagogiska problem med att förstå och förklara skillnad och samband mellan resultaträkning och s.k. balanskravutredning.

I några kommuner och landsting har man valt att skuldredovisa hela sitt pensionsåtagande i balansräkningen. Vissa pedagogiska problem kan därmed undanröjas. Då denna metod står i strid mot uttryckliga regler i redovisningslagen utreds inte detta här.

Alternativ 2: Pensionsstiftelse

Gemensamma skatteeffekter för pensionsstiftelse och tjänstepensionsförsäkring

Om pensionsutfästelserna ska finansieras via pensionsstiftelse eller tjänstepensionsförsäkring tillkommer en kostnad i form av avkastningsskatt och vissa konsekvenser för den särskilda löneskatten på pensionskostnader.

Avkastningsskatt

Avkastningsskatt utgår med 15 procent på avkastningen. Avkastningen definieras som den genomsnittliga statslåneräntan under året före beskattningsåret multiplicerat med det kapital som finns i stiftelsen respektive försäkringen vid beskattningsårets ingång. Detta innebär att om den faktiska avkastningen är lägre blir skattsatsen högre än 15 procent på faktisk avkastning och om den faktiska avkastningen är högre blir skattsatsen lägre än 15 procent.

För beskattningsåret 2004 uppgick den genomsnittliga statslåneräntan till 4,39 procent. Skatten blir då 0,6585 procent eller 6 585 kr per förvaltat pensionsmiljon under år 2004 i dessa tryggandeformer, jämfört med 0 kr om kapitalet istället förvaltats direkt i kommunen eller landstinget.

Särskild löneskatt

Särskild löneskatt utgår med 24,26 procent på pensionskostnaderna. I de fall pensionen inte tryggas via pensionsstiftelse eller tjänstepensionsförsäkring betalas inte skatten ut förrän pensionerna betalas ut. Väljer man att istället trygga pensionerna i egen stiftelse eller hos extern part tas löneskatten ut redan vid betalning till pensionsstiftelsen eller premien för tjänstepensionsförsäkringen. Detta innebär en tidigareläggning av löneskattebetalningarna. Den tillväxt som sker i stiftelsen re-

spektive hos försäkringsbolaget på det avsatta kapitalet kommer däremot inte att bli föremål för särskild löneskatt.

Effekterna vad gäller löneskatten i de olika alternativen kan enligt vår uppfattning i stort sett ta ut varandra i slutändan, beroende på hur avkastningen utvecklas. Den särskilda löneskatten på pensionskostnader är därför inte vara avgörande för om kapitalet ska förvaltas direkt i balansräkningen eller via pensionsstiftelse/tjänstepensionsförsäkring.

Regelverk

Det kan vara av intresse för kommun- och landstingssektorn med avsättning till pensionsstiftelse. En pensionsstiftelse får inte själv betala ut pension utan är endast en pant för (= tryggar) arbetsgivarens utfästelser. Gången är att om arbetsgivaren har betalt ut pension kan arbetsgivaren vända sig till stiftelsen och begära gottgörelse (ersättning) för sina pensionskostnader.

Ledamöterna i en pensionsstiftelses styrelse väljs till lika antal av arbetsgivaren och de arbetstagare som omfattas av stiftelsens ändamål.

För att kunna få gottgörelse krävs att stiftelsen tillgångar överstiger de utfästa pensioner som stiftelsen ska trygga. Gottgörelse kan också fås ur årets avkastning även om överskott inte föreligger.

En pensionsstiftelse kan vara gemensam för flera arbetsgivare. Då har varje arbetsgivare sin egen pensionsfond i stiftelsen. Därmed kan stordriftsfördelar uppnås i kapitalförvaltningen.

Pensionsstiftelserna står idag under Länsstyrelsens tillsyn. De större stiftelserna, mer än 100 förmånstagare, kommer antagligen att stå under Finansinspektionens tillsyn från och med år 2006. Detta är en av flera förändringar i anledning av EG:s Tjänstepensionsdirektiv som kommer att genomföras från och med år 2006.

Löneskatt betalas i alternativet pensionsstiftelse det år betalningen till stiftelsen sker i stället för då pensionen utbetalas.

Pensionsstiftelser i näringsliv och hos organisationer

Tidigare återfanns pensionsstiftelser mest hos ett fåtal större företag, banker, fackförbund och ideella organisationer. För 5–6 år sedan inleddes en utveckling där de flesta stora svenska företagen inklusive tidigare statliga bolag som Telia och Posten började bilda pensionsstiftelser. På senaste tid har det kapital som storföretagen avsätter i dessa stiftelser ökat mycket kraftigt och uppgår idag till över 115 miljarder kronor. Skälen är bättre egen kontroll och påtagliga kostnadsfördelar jämfört med försäkringslösningar.

Förbunden driver själva två pensionsstiftelser (Kommunförbundens Pensionsstiftelse samt Landstingsförbundets Pensionsstiftelse) med väl så goda erfarenheter

av både avkastningsnivå i förhållande till vald risknivå och låga kostnader för kapitalförvaltningen jämfört med försäkringslösning.

Fördelar och nackdelar med pensionsstiftelse

Fördelar

- En hundraprocentig inlåsnings effekt – avsatta medel kan bara användas till pensionsändamål.
- Stiftelsen bestämmer själv över kapitalförvaltning och placeringar.
- Stiftaren har full insyn i stiftelsens verksamhet.
- Administrationen och därmed kostnaderna kan hållas relativt låga jämfört med försäkringslösning.

Nackdelar

- Stiftelsen betalar avkastningsskatt på pensionsmedlen.
- Administrationen och kostnaderna kan bli högre än vid en förvaltning i egen regi.

Alternativ 3: Tjänstepensionsförsäkring

Skatteeffekter av en försäkringslösning är desamma som för en pensionsstiftelse, se avsnitt om avkastningsskatt.

Under de senaste åren har en form av försäkring för delar av pensionsåtagandet blivit aktuell. Flera pensionsförsäkringsbolag är aktiva med att erbjuda denna form av gardering inför framtiden.

En försäkringslösning innebär att arbetsgivaren genom premieinbetalningar gör kontinuerliga avbetalningar på pensionsåtagandet. I första hand har det varit aktuellt att skaffa försäkringsskydd för följande förmåner i pensionsavtalet PFA:

- Kompletterande ålderspension
- Efterlevandepension till vuxen samt barnpension
- Premiefrielse för försäkrade pensionsförmåner

Denna försäkringsform har ökat och ett stort antal kommuner har tecknat sådan försäkring (PFA). I ett begränsat antal fall har kommuner försäkrat delar av pensionsförpliktelser intjänade före 1998 (PA-KL), s.k. partiell inlösen.

Fördelar och nackdelar med tjänstepensionsförsäkring

Fördelar

- En hundraprocentig inlåsningseffekt – avsatta medel kan enbart användas till pensionsändamål.
- Försäkringsbolaget kan i avtalet garantera avkastning (detta kan i sin tur begränsa bolagets placeringsmöjligheter och avkastning).
- Överskott kan avsättas till överskottsfond i avtalet. Överskottsfonden kan disponeras av kommunen/landstinget till en viss kostnad.

Nackdelar

- Försäkringsbolaget betalar avkastningsskatt på försäkringskapitalet (samma som stiftelse) men här tas skatten ut i premier av kommunen/landstinget.
- Kommunen/landstinget kan inte påverka kapitalplaceringen.
- Löneskatt betalas det år premien betalas.
- Administration, omkostnader och avkastning/vinst för bolaget betalas via premien. Det innebär högre kostnader för kommunen/landstinget än egen administration eller i stiftelse.

Slutsatser

Frågan om vilket alternativ som är bäst för den egna kommunen eller det egna landstinget kan bara kommunen/landstinget själv avgöra. För det avgörandet kan följande aspekter beaktas:

- Alternativet öronmärkning i egen balansräkning har fördelar. Det bör övervägas om det i kommunen eller landstinget är möjligt att planmässigt och konsekvent sätta av medel för framtida pensionsförpliktelser, oavsett skiftande majoriteter eller kortsiktiga ekonomiska påfrestningar för arbetsgivaren.
- Bildandet av pensionsstiftelse är ett alternativ som ger fördelar som inlåsning och kontroll för arbetsgivaren men också har en kostnadsnackdel jämfört med öronmärkning i egen balansräkning.
- Med försäkring hos utomstående aktör kan medlen också låsas in men arbetsgivaren har inte kontroll över placeringarna som i övriga alternativ. Kostnadsnackdelarna är sannolikt större än i övriga alternativ.

Utöver dessa tre huvudalternativ har på senare tid också börjat diskuteras om det finns andra juridiska former (handelsbolag, kommanditbolag) för att hantera pensionskapitalet i syfte att både kunna låsa in medlen men undvika kostnadsnackdelar jämfört med öronmärkning i egen balansräkning. Detta kräver emellertid ytterligare juridiska överväganden.

Det bör i detta sammanhang nämnas att det som beskrivs om pensionsstiftelser och pensionsförsäkring i princip är relevant även för kommunala företag och kommunalförbund.

Oavsett val av alternativ så gäller i alla lägen att arbetsgivaren står det yttersta ansvaret för sina anställdas och före detta anställdas pensioner enligt de avtal som träffats. Varken stiftelseform eller försäkringsform löser arbetsgivaren från det ekonomiska åtagande som pensionsavtalen innebär. Skulle det inbetalda kapitalet till stiftelsen eller det kapital som via premien betalas till försäkringsbolaget inte visa sig räcka måste arbetsgivaren tillföra ytterligare medel eller betala en högre premie.

Övergripande **frågor** kring cirkuläret kan ställas till Ulf Lennartsson, tfn 08-452 77 48, avdelningen för ekonomi och styrning. Frågor om *redovisning* kan ställas till Anders Nilsson, tfn 08-452 76 42 eller Åsa Hjortsberg Sandgren, tfn 08-452 77 32, båda på avdelningen för ekonomi och styrning. Frågor om *pensionsstiftelser* kan ställas till Lars Björnson, tfn 08-452 79 72, avdelningen för juridik eller Åke Göransson, tfn 08-452 75 65, avdelningen för administration.

SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING
Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys

Maj-Lis Åkerlund

Ulf Lennartsson