



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting

## UPPGIFTER FÖR CIRKULÄR-DATABASEN

### Ändra ej på fältnamnen!

Cirkulärnr: 09:74  
Diariernr: 09/5624  
Handläggare: Siv Stjernborg m.fl.  
Avdelning: Ekonomi och styrning  
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys  
Datum: 2009-12-04  
Mottagare: Kommunstyrelsen  
Ekonomi/finans  
Rubrik: Kommunala pensioner och sänkt allmän pension –  
kostnadseffekter



## CIRKULÄR 09:74

---

Ekonomi och styrning  
Ekonomisk analys  
Siv Stjernborg m.fl.  
EJ

Kommunstyrelsen  
Ekonomi/finans

### **Kommunala pensioner och sänkt allmän pension – kostnadseffekter**

*Syftet med detta cirkulär är att beskriva hur kommunernas och landstingens kostnader för tjänstepensioner påverkas av den sänkta allmänna pensionen. I korthet handlar det om ökade kostnader av i storleksordningen 1,3 miljard kronor i ökande pensionsutbetalningar under perioden 2011 till 2012. Under 2010 blir det dock en minskad kostnad av cirka 300 miljoner kronor eftersom även den kommunala kompletteringspensionen sänks.*

*Det blir även en permanent högre nivå på kompletteringspensionen kommande år varför pensionsskulden för de bruttosamordnade pensionerna ökar med cirka 7 miljarder kronor. Beräkningarna är dock starkt beroende av de antaganden som försäkringskassan gjort över balanseringen i den allmänna pensionen "bromsen". En annorlunda utveckling med en eventuellt mindre/större sänkning av den allmänna pensionen innebär i så fall stor förändring av skuldprognosen.*

### **Bruttosamordnade kommunala tjänstepensioner**

De kommunala tjänstepensionerna är numera fristående från den allmänna pensionen. Förut var emellertid de kommunala pensionerna **samordnade** med den allmänna pensionen, vilket i praktiken innebar att den kommunala kompletteringspensionen bestämdes som en restpost. Först bestämdes den totala pensionen utifrån tjänstepensionsavtalet, därefter räknades den allmänna pensionen ut och sedan fyllde den kommunala kompletteringspensionen på så att totalen uppgick till bruttoutfästelsen.<sup>1</sup>

Bruttosamordningsreglerna tillämpas för dem som gick i pension t.o.m. år 2002 enligt PA-KL-avtalet (i allmänhet födda 1937 och tidigare). *Arbetstagare som gått i pension enligt detta avtal är garanterade en bruttopension som värdesäkras med utvecklingen av prisbasbeloppet alltsedan år 2002.*

---

<sup>1</sup> Kompletteringspensionen, svarar vanligen för cirka 10–15 procent av den totala pensionen.

Sedan följsamhetsindex infördes i värdesäkringen för den allmänna pensionen har de två ingående pensionskomponenterna uppräknats med olika index. Den allmänna pensionen med inkomstutvecklingen (följsamhetsindex) medan den kommunala kompletteringspensionen i praktiken har värdesäkrats med prisbasbeloppet. Sedan år 2002 har den allmänna pensionen enbart räknats av uppräknad med prisbasbelopp när man räknat ut den kommunala kompletteringspensionen. Detta pga. en partsöverenskommelse om en s.k. friläggingsklausul som säger att om inkomstutvecklingen är starkare än prisutvecklingen ska pensionären få del av denna och den kommunala kompletteringspensionen ska fortfarande öka med prisbasbeloppet. Tanken med friläggingsklausulen var att även de kommunala pensionärerna skulle få ta del av välståndsutvecklingen.

Det allmänna pensionssystemets regelverk innebär att om tillgångarna är lägre än skulderna utlöses en automatisk balansering. Nästa år slår den s.k. ”bromsen” till vilket betyder att den allmänna pensionen sänks. Pga. samordningen får **sänkningen av den allmänna pensionen** effekter på den kommunala kompletteringspensionen. Men effekten är inte bara ökande kostnader för den kommunala kompletteringspensionen utan även minskande kostnader år 2010. Avseende år 2011 och 2012 ökar kostnaderna för de kommunala pensionsutbetalningarna kraftigt enligt de prognoser som för närvarande föreligger över utvecklingen av följsamhetsindex/balansindex som styr de allmänna pensionerna. Detta beror på att kompletteringspensionen då får kompensera för sänkningen i den allmänna pensionen.

**Tabell 1. Förändring av pensionen med följsamhetsindex respektive prisbasbelopp**

	2009	2010	2011	2012
Följsamhetsindex/balansindex	4,5 %	-3 %	-2,8 %	-0,5
Prisbasbelopp	4,4 %	-0,9 %	0,4	1,6

*Källa: Försäkringskassan.*

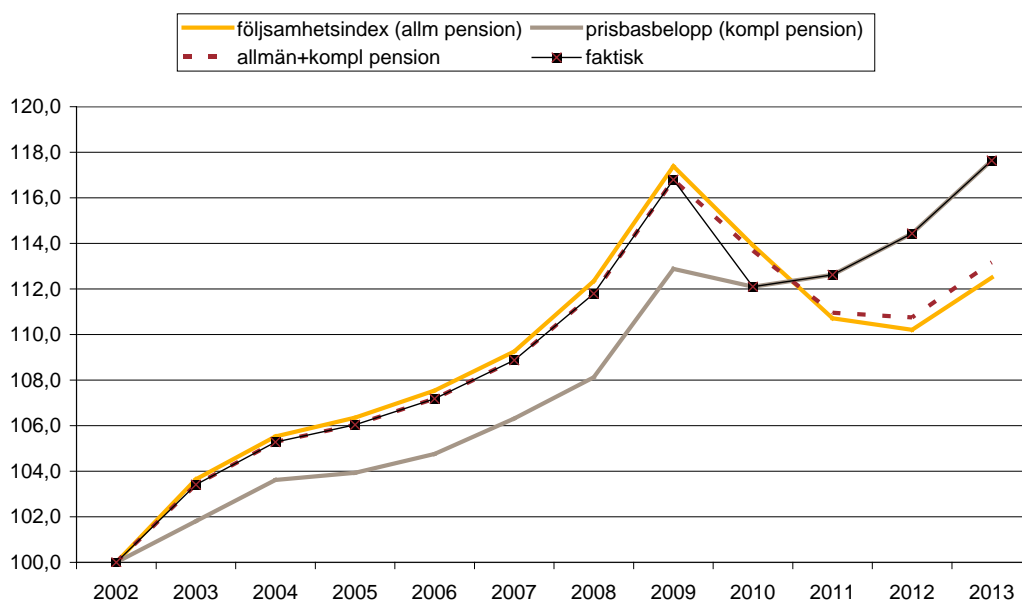
De minskade kostnaderna år 2010 förklaras av att den kommunala kompletteringspensionen liksom den allmänna pensionen sänks. Under perioden 2002–2009 har den allmänna pensionen ökat mer än prisbasbeloppet. Ökningen utöver prisbasbeloppet har fått behållas enligt partsöverenskommelsen om friläggning. *Friläggingsklausulen sätts emellertid ur spel då följsamhetsindex inte har en starkare utveckling än prisbasbeloppet, vilket är fallet år 2010, 2011 och 2012.* Därför omfattar pensionslöftet enbart en ökning med prisbasbeloppet från att pensionen fastställdes år 2002. Det betyder att bruttopensionen sänks år 2010.

Diagram 1 försöker åskådliggöra effekterna av de olika indexens utveckling. Vi ser att värdet av den allmänna pensionen (tunna svarta linjen) ökat mer än den kommunala kompletteringspensionen (tjocka gråa linjen) sedan år 2002. Den faktiska värdeökningen för en f.d. kommunalanställds pension är den streckade röda linjen fram till år 2009. År 2010 sänks den allmänna pensionen med 3 procent. Pensionsnivån är dock fortfarande högre än den med prisbasbeloppsuppräknad garanterade bruttopensionsnivån. I och med att

friläggingsklausulen bortfaller flyttas värdeuppräknigen för hela bruttopensionen från den streckade röda till den tjocka grå linjen (till prisbasbeloppet) och det innebär att även den kommunala kompletteringspensionen sänks år 2010. Enligt försäkringskassans prognos sänks den allmänna pensionen även år 2011. Följsamhetsindexkurvan (den tjocka gula linjen) kommer då under prisbasbeloppskurvan (minimigarantin), vilket innebär att kompletteringspensionen måste täcka upp för den allmänna pensionens minskning. Den kommunala kompletteringspensionen kommer därför att öka för att täcka upp för minskningen i den allmänna pensionen.

**Diagram 1. Värdeuppräkningsindex för pension**

Index år 2002=100



**Tabell 2. Räkneexempel: Bruttosamordnad pension från kommun och stat under perioden 2009–2012**

Kronor/månad och förändring i kronor respektive procent

	Allmän pension	Kompletteringspension	Total pension	Garanti	frilagt
2009	15 396	2 586	17 982	17 398	583
2010	14 934	2 301	17 236	17 236	
2011	14 516	2 801	17 317	17 317	
2012	14 443	3 158	17 601	17 601	
<b>Förändring 2009–2012</b>					
Kronor	-953	572	-381	203	-583
Procent	-6 %	22 %	-2 %	1 %	

Räkneexemplet ovan försöker åskådliggöra de principiella effekterna för en kommunalanställd. Vi ser där att den allmänna pensionen sänks under hela perioden. Detta är under förutsättning av de prognoser som är gjorda av försäkringskassan över följsamhetsindex och prisbasbelopp för 2011 och 2012.

Slutsatsen av detta är att kompletteringspensionen kommer öka kraftigt för att ersätta sänkningen av den allmänna pensionen. Allt ersätts dock inte utan den tillbakatagna friläggningen gör att pensionen sammantaget minskar mellan år 2009 och 2012. I genomsnitt blir dock sänkningen inte så stor som räkneexemplet visar eftersom t.ex. låginkomstpensionärer har andra kompenserade garantier.

## Kostnadseffekter

Skulden för de bruttosamordnade pensionerna utgör i dag cirka 17 procent av ansvarsförbindelsen. Medan omkring hälften av pensionsutbetalningarna idag berör de bruttosamordnade pensionerna. Andelen av pensionsutbetalningarna minskar dock under perioden, eftersom det rör sig om de allra äldsta pensionärerna. Totalt är det i dag cirka 250 000 kommunala pensionärer som har bruttosamordnade pensioner. Alla följer dock inte resonemanget ovan, de som har låg inkomst/garantipensioner påverkas av andra trygghetssystem etc. Effekterna blir därför något mindre.

Administratören KPA Pension har utifrån sitt material kostnadsberäknat effekterna av detta. Siffrorna är uppräknade till hela sektorn och kompletterade med löneskatt. Beräkningarna av denna karaktär är som vanligt osäkra, och bör därför tas mer som ett riktmärke än som en absolut sanning. Kalkylerna för 2011 och 2012 bygger på antaganden (Försäkringskassans prognoser) över utvecklingen av såväl aktiekurser som pris- och inkomstutveckling.

Enligt beräkningarna som visas i tabell 3 A minskar pensionsutbetalningarna för de *bruttosamordnade pensionerna* i kommunerna med 6 procent år 2010. Medan de ökar med 12 respektive 20 procent år 2011 och 2012 jämfört med om den allmänna pensionen inte sänkts (utvecklats i takt med prisbasbeloppet.). För landstingen är motsvarande tal något mindre (se tabell 3B) vilket förklaras av att kompletteringspensionen utgör en större andel av den totala pensionen i landstingen.

**Tabell 3A. Förändrade pensionsutbetalningar pga. sänkningen av den allmänna pensionen i kommuner**

**Miljoner kronor och procent**

År	Prognos utan "broms"	Prognos med "broms"	Ändrade ut- betalningar	Procentuell förändring
2009	3 463	3 463	0	
2010	3 239	3 033	-206	-6,3 %
2011	3 107	3 471	365	11,7 %
2012	2 997	3 596	599	20,0 %
Förändr 09-12	-466	133	758	

*Källa: KPA Pension.*

**Tabell 3B. Förändrade pensionsutbetalningar pga. sänkningen av den allmänna pensionen i landsting**  
**Miljoner kronor och procent**

År	Prognos utan "broms"	Prognos med "broms"	Ändrade utbetalningar	Procentuell förändring
2009	2 394	2 394	0	
2010	2 238	2 135	-103	-4,6 %
2011	2 134	2 247	113	5,3 %
2012	2 045	2 285	240	11,7 %
Förändr 09–12	-349	-109	250	

*Källa: KPA Pension.*

År 2010 blir det en minskad kostnad av cirka 300 miljoner kronor pga. att tidigare frilagd pension återtas. Sammantaget så uppskattas bruttosamordningen kosta kommunsektorn cirka 1 miljard kronor i ökade utbetalningar under 2010–2012 jämfört med om ingen samordning skett. Kostnaden är även högre alla följande år, eftersom det handlar om en lyft pensionsnivå. Överslagsmässigt rör det sig om under förutsättning att det allmänna pensionssystemet är i balans år 2013 om cirka 7 miljarder kronor i ökad pensionsskuld.<sup>2</sup>

Skuldförändringarna motsvaras av framledes ökade pensionsbetalningar för kommunsektorn under i huvudsak de närmaste 10 åren. Det är inte möjligt att återta detta när den allmänna pensionen ökar snabbare än prisbasbeloppet för då träder friläggingsklausulen in igen. Bromsen medför därför en permanent fördyring av sektorns pensionskostnader.<sup>3</sup>

Skuldökningen påverkar ansvarsförbindelsen och därmed inte de redovisade kostnaderna. Men för de kommuner som redovisar enligt fullfondering blir det en extra slagighet i kostnaderna; då alla skuldförändringar ska resultatföras. Det blir först en minskad skuld år 2010 och därefter en kraftigt ökad skuld 2011.

## Pensionskostnadsprognoser

I ovanstående redogjordes för de effekter som kommer av den sänkta allmänna pensionen i kombination med sektorns tidigare bruttosamordnade pensioner. Men det kan också vara intressant och se hur den totala pensionsprognosen ser ut idag, särskilt då med de effekter vi ser pga. fallande priser.

Eftersom omkring hälften av pensionsutbetalningarna utgör bruttopensioner betyder det att kostnadseffekten räknat i procent på de totala pensionsutbetalningarna blir ungefär hälften så stora som tabell 3 visar. Med andra ord de totala pensionsutbetalningarna minskar med 3 procent år 2010. Medan de ökar med 6 respektive 10 procent åren 2011 och 2012 allt annat lika pga. att bromsen i det allmänna pensionssystemet slår till. För att få med effekterna pga. bruttosamordningen bör således pensionsutbetalningsprognoserna

<sup>2</sup> Om det handlar om ytterligare sänkningar i den allmänna pensionen 2013 och framåt blir skuldökningen och utbetalningarna större.

<sup>3</sup> En teoretisk möjlighet till att pensionskostnaderna inte permanent höjs skulle vara om bromsen slår till igen i det allmänna pensionssystemet efter en period med ökade pensioner.

i kommunerna justeras med –3 procent år 2010 respektive +6 procent år 2011 samt 10 procent år 2012. Under förutsättning att prognoserna är gjorda exklusive bruttosamordning förstås. I landsting är effekterna liknande men något mindre.<sup>4</sup>

**Tabell 4A. Schabloniserad justering av pensionsutbetalningsprognos pga. bruttosamordning i kombination med sänkt allmän pension i kommuner**  
**Procent**

	2010	2011	2012
Justering prognos	–3 %	+6 %	+ 10 %

**Tabell 4B. Schabloniserad justering av pensionsutbetalningsprognos pga. bruttosamordning i kombination med sänkt allmän pension i landsting**  
**Procent**

	2010	2011	2012
Justering prognos	–2 %	+3 %	+ 6 %

Tabell 3 visar även att de underliggande pensionsutbetalningarna för de bruttosamordnade pensionerna minskar under perioden, vilket främst beror på att det handlar om de äldsta pensionärerna och att det inte är några nytillkommande pensionärer med bruttosamordning. Även den låga prisökningstakten medverkar också till den svaga ökningstakten av pensionsutbetalningar.

De övriga pensionsutbetalningarna som är nettobestämda påverkas av utvecklingen av prisbasbeloppet och av de nytillkommande pensionärerna och deras inkomstnivå. Det ser lite olika ut i olika kommuner. Men generellt är det stora årskullar som går i pension i sektorn de närmaste åren. Jämfört med 2009 torde den betydligt svagare utvecklingen av prisbasbeloppet göra att ökningstakten blir lägre år 2010 än 2009.

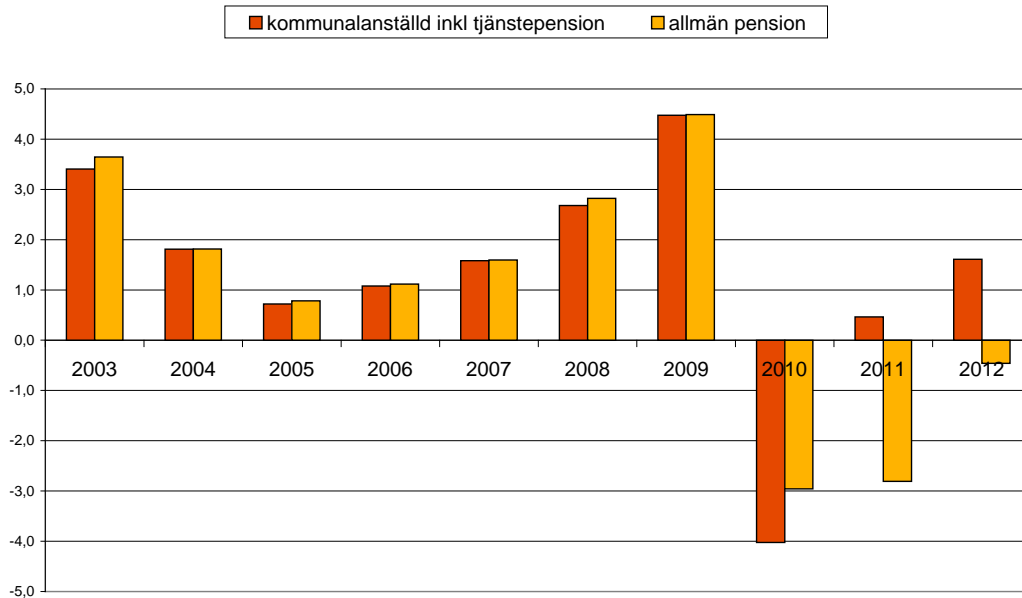
Ytterligare en faktor som den enskilde kommunen bör ta med i beräkningarna är om antalet med särskild avtalad pension (SAP) ökar.

## Individeffekter

Den kommunala pensionären som gått i pension t.o.m. 2002 kommer således drabbas något hårdare av sänkt pension år 2010. Däremot gynnas hon relativt övriga pensionärer åren 2011 respektive 2012, då kommuner och landsting täcker upp för sänkningen i den allmänna pensionen.

<sup>4</sup> Om man har en prognos över pensionsutbetalningar enligt PA-KL kan man istället tillämpa hela den procentuella förändringen enligt tabell 3.

**Diagram 2. Värdeuppräknig 2003–2012 för bruttosamordnad kommunal pension och allmän pension, prognos 2011–2012 enligt Försäkringskassans antaganden Procent**



Källa: Försäkringskassan och egna beräkningar.

## Övriga ekonomiska effekter

Den sänkta allmänna pensionen påverkar också skatteunderlaget negativt. Denna effekt är relativt stor. Utifrån ett skatteunderlag omfattande cirka 200 miljarder kronor i pensionsinkomster innebär 3 procents sänkning av den allmänna pensionen lägre skatteunderlag med 6 miljarder kronor. Beräknat med en genomsnittlig skattesats av 30 procent betyder det 2 miljarder kronor i lägre skatteintäkter.

Även den kommunala kompletteringspensionen beskattas. Ökningen av kompletteringspensionen innebär därför en positiv effekt på skatteunderlaget. I förhållande till den totala effekten på skatteunderlaget är denna positiva effekt dock mycket liten.

Dessutom innebär den skattesänkning som pensionärerna får år 2010 minskade skatteintäkter. Denna sänkning kompenseras dock med ökade statsbidrag.

**Frågor** om detta cirkulär kan ställas till Siv Stjernborg, telefon 08-452 77 51.

SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING

Avdelningen för ekonomi och styrning  
Sektionen för ekonomisk analys

Signild Östgren



Siv Stjernborg