

Ekonomi och styrning
Kajsa Jansson
Nils Mårtensson
Siv Stjernborg
EJ

Översyn av RIPS 07



Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Översyn av RIPS	4
Uppdraget	4
Vad är det som bestämmer hur pensionsskulden ska värderas?	5
3. Utvärdering av RIPS 07 ur olika intressenters perspektiv	8
4. Räntemodellen	12
Beskrivning av nuvarande modell	12
Utveckling av räntor och inflation	14
Utvärdering av nuvarande modell	16
Förslag till ny räntemodell	19
5. Dödlighetsantagande	25
6. Förändringar i pensionsbestämmelser	28
AKAP-KL	28
Förtroendevaldas pensioner	28
7. Övriga frågor	30
Intjänandemodell, antaganden om pensionsålder mm	30
Finansiell kostnad	31
Förtroendevalda som omfattas av äldre bestämmelser	31
Dataunderlag	33
8. RIPS-kommitténs roll	34
Bilaga 1: Tjänstepensioner och redovisning i övriga sektorer	35
Allmän beskrivning av tjänstepensioner i Sverige	35
Normgivning för redovisning	36
Bilaga 2: Utvärdering av olika räntemodeller	38
Nuvarande modell	38

1. Sammanfattning

RIPS-kommittén fattade beslut om en översyn av RIPS 07 i juni 2015. I denna promemoria redovisas resultatet av översynen och förslag till förändringar i beräkningsmodellen.

Slutsatsen av översynen är att RIPS 07 i huvudsak fungerar bra. Dessa riktlinjer har bidragit till en rättvisande och stabil värdering av kommunernas och landstingens pensionsskulder.

När det gäller modellens ränteantaganden har indikatormodellen som används som ett stöd för RIPS-kommittén vid räntebeslut i stor utsträckning bidragit till denna stabilitet. Denna konstruktion bör därför finnas kvar. En korrigering föreslås emellertid i indikatormodellen som gör att den blir mer rättvisande under perioder då inflationen avviker från Riksbankens inflationsmål på 2 procent. Detta görs genom att den nuvarande nominella indikatormodellen ersätts av en real modell. Som en förenkling föreslås samtidigt att den räntemodell som i dag är tredelad reduceras till en tvådelad. Båda dessa korrigeringar väntas endast få marginella effekter på pensionsskuldens storlek.

En annan faktor som är av stor betydelse är det dödlighetsantagande som används. I RIPS07 rekommenderas tillämpning av de dödlighetsantaganden som Finansinspektionen föreskriver i sina tryggningsgrunder enligt den s.k. generationsmodellen. Till grund för detta ligger Försäkringstekniska forskningsnämndens utredning över hela tjänstepensionskollektivet (DUS 2006). Denna studie har nu uppdaterats med färskast siffror (DUS 2014) och slutsatsen är att generationsmodellens antaganden inte behöver justeras. KPA har emellertid jämfört denna/generationsmodellen med antaganden som bygger på den observerade dödligheten i den kommunala sektorn och det finns indikationer på en avvikelse. Den antagna dödligheten för män förefaller vara något överskattad, vilket kan innebära att pensionsskulden är undervärderad. Något förslag om korrigeringar i modellen med avseende på livslängd lämnas emellertid inte nu då det krävs djupare analyser om vilka korrigeringar som kan behövas.

Det nya pensionsavtal, AKAP-KL, som trädde i kraft 2014 och som omfattar anställda födda 1986 eller senare innehåller i huvudsak endast avgiftsbestämda förmåner. Därmed är inga anpassningar i RIPS nödvändiga. Det innebär också att ingen större uppbyggnad av pensionsskuld kommer att ske med anledning av detta avtal. Däremot fortsätter uppbyggnaden i det avtal som gäller sedan 2006 och som omfattar anställda födda före 1986. På längre sikt kommer emellertid denna pensionsskuld att avvecklas.

För att säkerställa att beräkning av förtroendevaldas pensionsskulder görs på ett likartat sätt oberoende av vem som utför beräkningarna föreslås riktlinjer för hur dessa åtagandes ska beräknas. Dessa redovisas i en bilaga till RIPS 16.

Ändringarna med avseende på den nya modellen föreslås genomföras 1 januari 2017.

2. Översyn av RIPS

Uppdraget

Kommunsektorns pensionsskuld uppgår vid slutet av 2015 sammantaget till cirka 500 miljarder kronor. Värderingen av denna pensionsskuld görs enligt RIPS 07, Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld.

Det är snart 10 år sedan RIPS 07 togs fram och det finns flera skäl att se över denna modell. Den främsta orsaken är att marknadsräntor och inflation har utvecklats på ett sätt som gör att räntemodellen i RIPS inte längre fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Det har även skett förändringar i de kommunala pensionsbestämmelserna som innebär att modellen behöver anpassas.

RIPS-kommittén beslutade i juni 2015 om en översyn och tillsatte en arbetsgrupp att utföra denna. Arbetsgruppen består av:

- Kajsa Jansson avd. för ekonomi och styrning
- Nils Mårtensson –”–
- Siv Stjernborg –”–
- Jesper Neuhaus avd. för arbetsgivarpolitik (t.o.m. februari 2016)
- Victoria Hansson –”– (fr.o.m. februari 2016)

Uppdraget har bestått av tre delar;

1. Utvärdering av RIPS ur olika intressenters perspektiv, bland annat genom en enkät till kommuner och landsting
2. Utvärdering av räntemodellen och analys av alternativa modeller
3. Anpassning av RIPS till nya pensionsbestämmelser, översyn av dödlighetsantaganden och övriga delar i beräkningsmodellen.

Arbetsgruppen har knutit till sig en referensgrupp bestående av representanter för kommuner och landsting samt administratörer som sammantaget representerar olika perspektiv kring pensionsskulsfrågor.

- Åke Andersson Region Skåne, chefscontroller
- Agneta Bergbom Bodens kommun, budgetchef
- Pia Henström Göteborg stad, pensionsexpert
- Camilla Hiertner Skandikon, aktuarie
- Fredrik Holst Landstinget i Västmanland, finanschef
- Sven Lannhard KPA Pension, chef pensionsskuldsenheten
- Kerstin Sundström Växjö kommun, ekonomichef
- Pia Svensson Stockholm stad, pensionsstrateg

Det har under arbetets gång formerats en expertgrupp som arbetat igenom olika tekniska delar i beräkningsmodellen.

Till projektet har även anlåtats konsult hjälp av aktuarien Mårten Ajne.

Vad är det som bestämmer hur pensionsskulden ska värderas?

Regelverk

Kommunsektorn har en egen redovisningslag och ett eget normgivande organ (Rådet för kommunal redovisning, RKR). Sektorn har dessutom en särskild modell för värdering av pensionsåtaganden, RIPS 07.

SKL:s styrelse fattade beslut om att rekommendera sina medlemmar att använda denna metod den 15 juni 2007. Rådet för kommunal redovisning anger i rekommendation 17.1 att värdering av förmånsbestämda pensionsförpliktelser ska göras med tillämpning av RIPS 07.¹ En särskild kommitté, RIPS-kommittén har i uppdrag att se till att pensionsskulden är rätt värderad.

Kommuner, landsting och kommunalförbund omfattas således inte av samma regelverk som den privata sektorn. Ibland brukar begreppet kommunal särart användas, vilket inte är exakt definierat, men några komponenter som brukar rymmas i detta begrepp är beskattningsrätten och det faktum att kommuner och landsting inte kan gå i konkurs. Kommuner och landsting kan inte upphöra utan att uppgå i en annan kommun.

De kommunala bolagen ingår inte i denna översyn då de omfattas av Tryggandelagen och därför inte tillämpar RIPS-modellen. Det kan emellertid finnas skäl att göra en motsvarande översyn av hur bolagens pensionsskulder beräknas och hanteras.

RIPS 07

RIPS 07 togs fram år 2006 i samband med att ett nytt kollektivavtal, KAP-KL, för tjänstepensioner trädde i kraft.

RIPS 07 innehåller en beskrivning av olika pensionsavtal och regelverk för hur pensionsskulden ska beräknas.² Beräkningarna följer avtalets konstruktion med ett livräntejämförande. Antaganden om dödlighet och en modell för fastställande av ränteanta-gande ligger till grund för beräkning av ett nuvärde av pensionsutfästelserna.

Pensionsskulden är summan av pensionsreserverna för varje enskild arbetstagare och pensionstagare. Pensionsreserven definieras i RIPS 07 som nuvärdet av framtida utfästa pensionsutbetalningar till den del de anses vara intjänande när beräkning görs.

I RIPS 07 slogs två genomgående principer fast. *Den första principen är enkelhet.* Pensionsskulsberäkningar är komplexa och bygger på antaganden om många osäkra faktorer långt fram i tiden: för att få större transparens är principen att i möjligaste

¹ I RKR:s konceptuella ramverk finns ett avsnitt om generella värderingsregler för tillgångar, skulder och avsättningar. Där beskrivs nuvärdesvärdering på detta sätt: "Skulder redovisas till det diskonterade värdet av de framtida nettoutbetalningar som bedöms komma att krävas för att skulden ska regleras." Som ett exempel på poster där denna typ av värdering används anges pensionsförpliktelser.

² För en utförlig beskrivning över beräkningar av de olika avtalen hänvisas till *Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld- RIPS 07* och för äldre pensionsavtal till *P-finken 2000*.

mån välja den enklaste och mest begripliga metoden. *Den andra principen är att värdera rätt*, dvs. att i delar där det råder osäkerhet undvika metoder som ger systematisk över- eller underskattning av skulden.

Olika metoder för värdering av pensionskulden

Det förekommer en rad olika metoder för att värdera pensionskulder, såväl i Sverige som internationellt. Metoden kan även skilja sig inom ett land, mellan försäkringsbolag, privata företag och pensionsstiftelser etc. Det är således inte på förhand givet vilken metod man ska använda. Det avgörande är syftet med värderingen. Man kan i en första indelning av olika metoder skilja på två syften:

- **Skyddssyfte:** Syftet är att skydda de anställdas och pensionstagarnas pensionsrätter. Frågan är hur mycket tillgångar som behövs idag för att klara framtida pensionsutbetalningar. Med detta syfte är det rimligt att räkna med förväntad/säker avkastning på investerade tillgångar. Det är nödvändigt med en korrekt värdering av pensionskulden. Det är också nödvändigt med en korrekt värdering av pensionstillgångarna som dessutom bör var säkert placerade, vilket kan styras genom placeringsregler.
- **Genomlysningssyfte:** Syftet är att informera om omfattning av pensionsåtaganden och pensionstillgångar, t.ex. i den kommunala redovisningen. Hur stort är åtagandet? Hur är det värderat? Hur mycket har årets utfästelser kostat? Med detta syfte är det rimligt att använda ett allmänt ränteantagande för att beräkna nuvärdet. En korrekt värdering är viktig för att ha rätt information för den ekonomiska styrningen.

Kommuner och landsting har en särart såtillvida att beskattningsrätten i kombination med att en kommun inte kan försvinna garanterar att pensionerna kan betalas ut. Pensionerna i kommunsektorn är därför säkra. Det finns därmed inte något egentligt skyddssyfte såsom för de kollektivavtalade tjänstepensioner i den privata sektorn där den anställdes pensionspengar behöver skyddas, ifall bolaget exempelvis går i konkurs.

Det finns inget krav på att kommuner och landsting ska ha placeringar i en pensionsmedelsförvaltning. (Förekomsten av pensionsmedel varierar mellan kommuner och mellan landsting från noll till flera miljarder kr.) Dock finns i Kommunallagen bestämmelser om förvaltning av pensionsmedel. Dessa tillgångar är inte inlåsta som pensionstillgångar utan kan efter beslut av kommunens/landstingets fullmäktige bli möjliga att användas för andra syften. De pensionsmedel som finns är i regel klassificerade som omsättningstillgångar i balansräkningarna och värderas utifrån principen LVP, dvs. lägst av anskaffningsvärde och verkligt värde.³

Det är för kommuner och landsting därför främst genomlysningssyftet som är relevant. Kommuner och landsting har trots att skyddssyftet inte är tillämpligt ett åtagande

³ Utredningen *En ändamålsenlig kommunal redovisning* (SOU 2016:24) föreslår dock värdering till marknadsvärde av vissa finansiella instrument.

som måste infrias och detta måste beräknas korrekt så att kunskapen finns om hela kommunens ekonomiska situation. Angeläget är att kännedom finns för alla medborgare om vilka löften som ställs ut och att inte allt för stora löften ställs ut på framtida generationers bekostnad.

Nästa fråga att belysa är hur själva skuldberäkningen bör göras för att vara så korrekt som möjligt. Teoretiskt sett finns tre olika värderingsprinciper:

1. **Anskaffningsvärde.** Tillgången eller skulden värderas till det pris den anskaffades för, i förekommande fall inklusive upplupen ränta. Fördelar med denna metod är att värderingen blir stabil, förutsägbar och verifierbar. Men å andra sidan kan värderingen bli inaktuell med tiden.
2. **Bästa skattning.** Värderingen görs utifrån vilket syfte man vill uppnå, t.ex. att man vill göra en så realistisk eller en så försiktig bedömning som möjligt. En sådan värderingsmetod blir mer aktuell och man har mer kontroll på värderingen, men den kan också uppfattas som subjektiv, vara svår att verifiera och även bli instabil.
3. **Marknadsvärde.** Det aktuella pris en aktör på marknaden skulle värdera tillgången eller skulden till. En sådan modell ger en värdering som är aktuell, objektiv och verifierbar men kan också bli instabil, bygga på historiska värden, uppfattas som ansvarslös. Det kan också saknas relevant prissättning om inte marknaden är tillräckligt stor.

Värdering kan också ske genom en kombination av ovanstående principer.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang om motiv med värderingen kommer vi fram till att en värdering enligt 2. *Bästa skattning* är den metod som bäst fyller sitt syfte för vår sektor. Detta återspeglas också i RIPS 07 genom att pensionsåtaganden ska värderas enligt principen om en så realistisk värdering som möjligt.

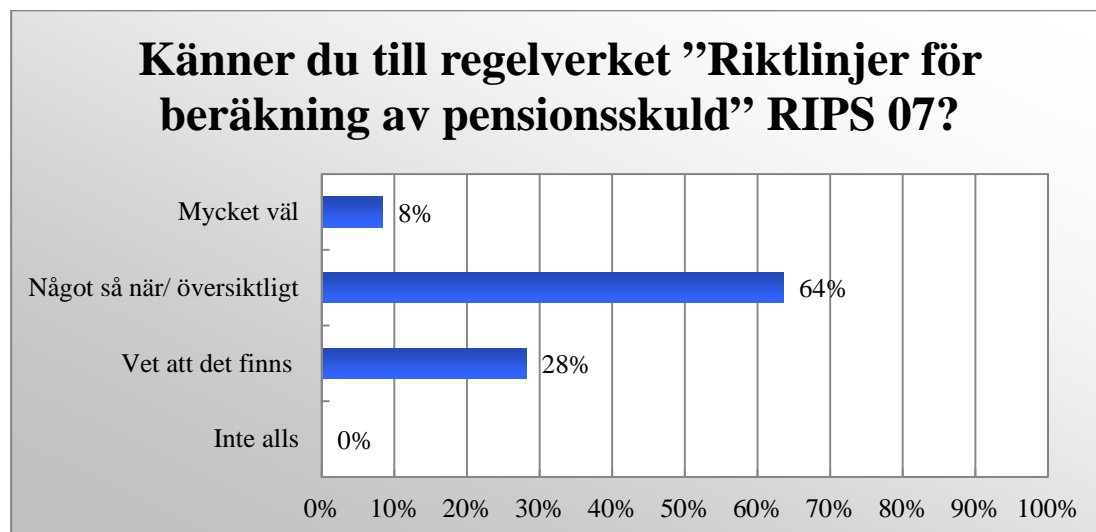
3. Utvärdering av RIPS 07 ur olika intressenters perspektiv

För att utvärdera vad olika intressenter tycker om RIPS-modellen har en mängd information insamlats. En viktig informationskälla har varit den enkät som har riktats till kommuner och landsting. Andra informationskällor har varit SKL:s nätverk, diskussioner i samband med föredragningar, synpunkter inlämnade via mail, diskussioner med experter etc.

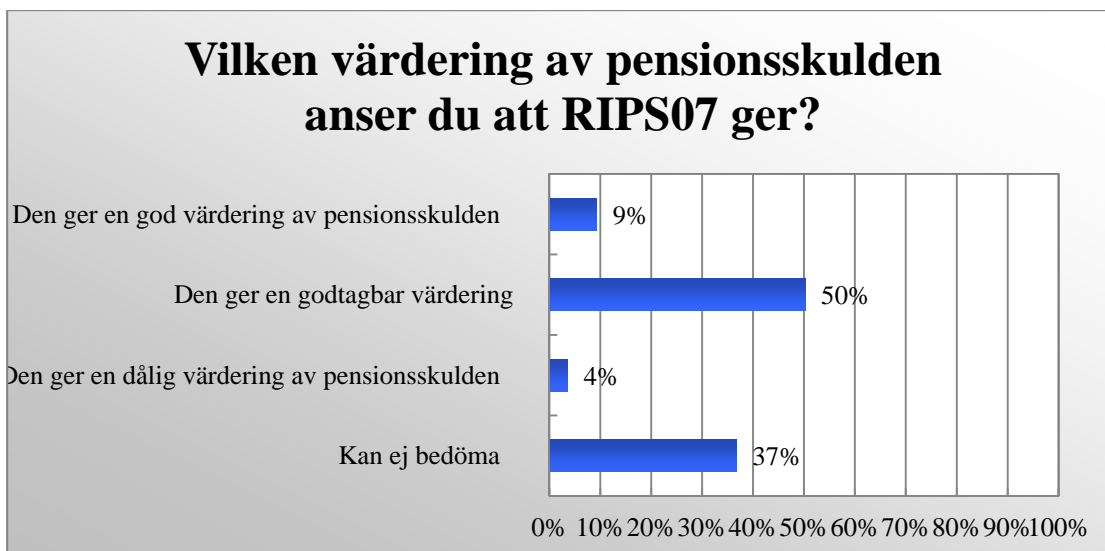
Vad anser kommuner och landsting om RIPS 07?

Enkäten som skickades ut i oktober–november 2015 var riktad till ekonomicheferna i landets samtliga kommuner och landsting. Svarefrekvensen var relativt god, 64 procent svarade. Ett urval av frågorna visas nedan. Resultatet från hela enkäten går att läsa på SKL:s webbplats.

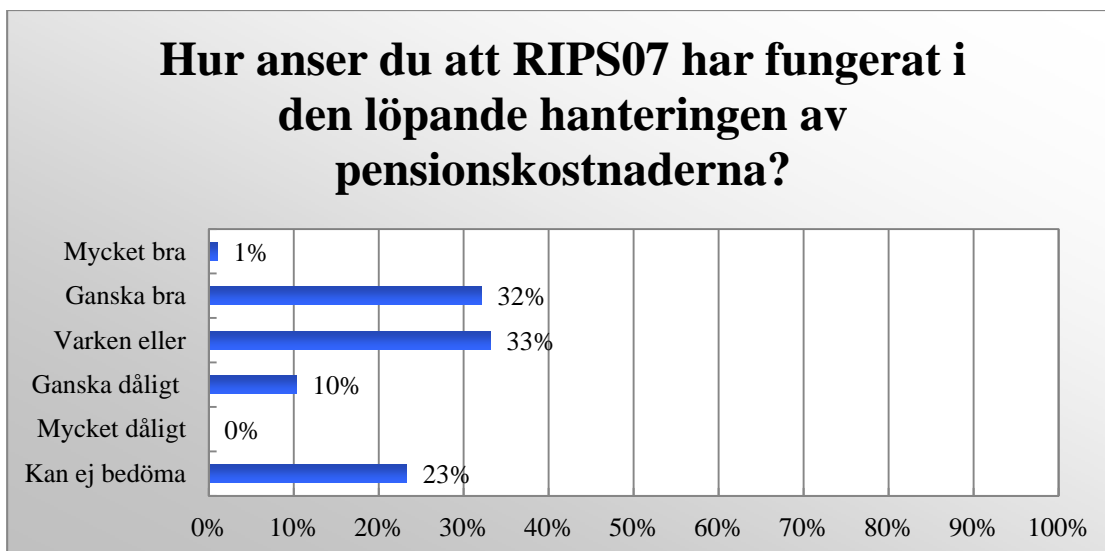
Som framgår av nedanstående diagram är kommuner och landsting väl bekanta med RIPS 07. Drygt 70 procent svarade att de kände till regelverket väl eller översiktligt. Resterande svarade att de vet att RIPS 07 finns.



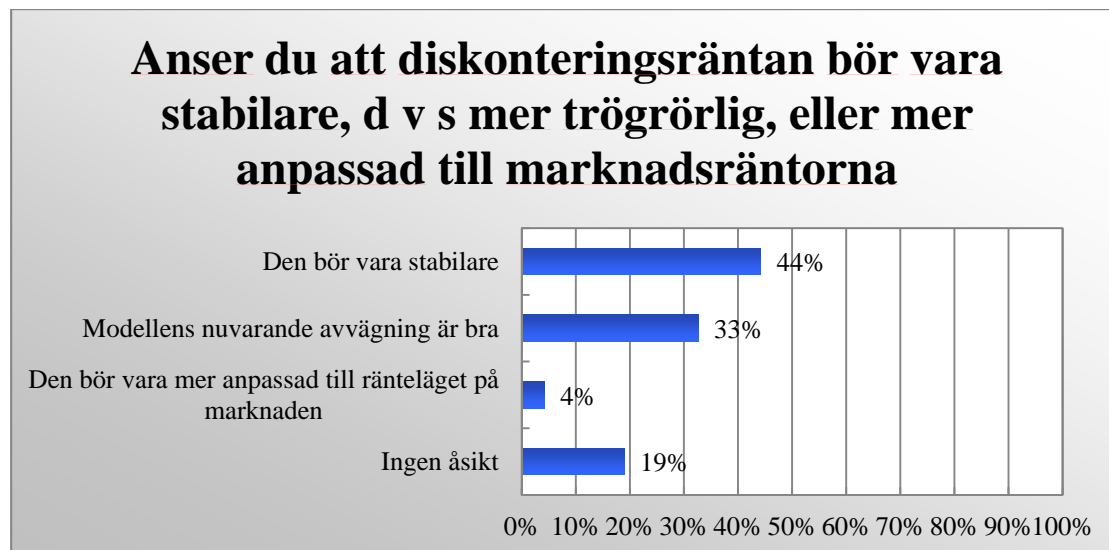
Merparten (59 procent) anser att RIPS ger en god värdering av pensionsskulden. Det var dock hela 37 procent som sa att de inte kunde svara på denna fråga.



Man är litet mindre nöjda med RIPS när det gäller den löpande hanteringen av pensionskostnaderna. En förklaring kan vara att det varit en turbulent period med sänkta diskonteringsräntor, vilket påverkat skulderna kraftigt.



Det är en stor övervikt för en önskan om en stabil, trögrörlig diskonteringsränta för pensionsskulden. En majoritet är till och med för en ännu mer stabil modell. Endast 4 procent anser att modellen bör vara mer anpassad till marknadsräntorna.



Synpunkter från referensgruppen

Referensgruppen har diskuterat de analyser och utvärderingar som utförts av arbetsgruppen och bidragit med värdefulla synpunkter. Flertalet av de förslag som lämnas i denna översyn har sitt ursprung i dessa diskussioner.

Huvudbudskapet var dock att man anser att nuvarande modell har fungerat bra.

En fråga som ägnats stor uppmärksamhet är avvägningen mellan en stabil modell och en mer marknadsanpassad modell. Medlemmarna i referensgruppen var inte lika eniga om fördelen med att göra modellen mer stabil som de ekonomichefer som besvarade enkäten. Ett medskick var att det är viktigt med framförhållning. Om det blir ändringar i modellen är det angeläget att kommuner och landsting ges möjlighet att beakta dessa i sin planering.

Från administratörernas sida framfördes även synpunkter på flera tekniska delar i beräkningsmodellen.

Övriga synpunkter

I samband med översynen har arbetsgruppen skrivit till Rådet för kommunal redovisning (RKR) och frågat efter deras syn på RIPS regelverk. RKR svarar att de anser att RIPS fungerat väl men att de skulle kunna se framför sig en mer direkt räntemodell, utan intervall, som skulle ge en mer fluktuerande ränta. I bilaga 2 har en sådan modell utvärderats, under rubriken ”Alternativ modell 1 – årlig justering”.

Diskussioner har även förts i SKL:s olika nätverk och med olika professioner.

En annan synpunkt som framförts är att generationsperspektivet måste beaktas, dvs. att pensionskostnaderna för en generation inte ska behöva betalas av en senare (eller tidigare) generation.

Sammanfattningsvis

Bland inkomna synpunkter är det främst nedanstående två kriterier man anser är mest betydelsefulla vid värdering av pensionsskuld:

Genomgående är att företrädare för sektorn önskar en stabil pensionsskuld. Det är inte önskvärt att kortsiktiga svängningar i marknadsräntorna påverkar skuldens storlek upp och ned. Pensionsskuldens storlek i förhållande till balansomslutningen är stor och förändringar i pensionsskuldens storlek kan få stora konsekvenser för den ekonomiska styrningen.

Av stor betydelse är också att skulden är rätt och riktigt värderad. Pensionsskulden är ett åtagande som kommunen/landstinget har och det måste infrias. Det är angeläget att man har rätt information om de ekonomiska löften man ställt ut.⁴

⁴ I den nyligen presenterade Utredningen "En ändamålsenlig kommunal redovisning" (SOU 2016:24) anges att den föreslagna generella regeln om värdering av avsättningar: "den bästa uppskattning av det belopp som kommer att krävas för att reglera förpliktelsen" anses tillämplig även ifråga om pensionsavsättningar. En liknande formulering finns i normgivande rekommendationer.

4. Räntemodellen

Beskrivning av nuvarande modell

Den nuvarande räntemodellen består av tre delar där åtagandets värdesäkring är avgörande för val av diskonteringsräntan.

1. **Ej värdesäkring → nominell diskonteringsränta**

Livräntor enligt gamla avtal (PA-KL) värdesäkras inte förrän de börjar betalas ut. Denna andel av skulden diskonteras med en nominell ränta. Deras andel av skulden är emellertid försumbar idag.

2. **Värdesäkring med prisbasbeloppet → real diskonteringsränta**

Den helt dominerande delen av skulden är i dag värdesäkrad med prisbasbeloppet (PBB). Bland annat värdesäkras samtliga utgående pensioner med PBB. Denna del av skulden diskonteras med en real ränta.

3. **Värdesäkring med inkomstbasbeloppet → noll i diskonteringsränta**

Den intjänade pensionsrätten 1997 (IPR), som består av intjänande i förmånsbestämda avtal före 1998, värdesäkras med inkomstbasbeloppet (IBB) innan den börjar betalas ut. Denna andel av skulden är betydande, men minskar vart efter anställda med går i pension. I RIPS 07 bestämdes att eftersom värdesäkring sker i takt med inkomstutvecklingen i ekonomin skulle denna del nuvärdesberäknas med noll ränta eller med andra ord inte nuvärdesberäknas alls.

Koppling till marknadsräntan via indikatormodellen

Vid nuvärdeberäkning blir skulden lägre ju högre räntan är. Detta eftersom de avsatta pengarna kan avkasta sig alternativt minska behovet av upplåning. Den ränta som återspeglar marknadsräntan i RIPS 07 är den tioåriga statsobligationsräntan. Argumentet för att använda denna ränta är att det är en lång riskfri ränta som är både likvid och allmänt känd. Den används ofta i konjunkturbedömningar och prognoser etc. Dessutom överensstämmer den väl med den kommunala pensionsskuldens duration.⁵

När RIPS 07 infördes år 2007 bestämdes diskonteringsräntorna ursprungligen till:

1. Den nominella diskonteringsräntan: 4,5 procent (baserades på nivån för den tioåriga statsobligationsräntan).
2. Den reala diskonteringsräntan beräknad som nominell ränta minus inflationsmålet, dvs. $4,5\% - 2\%$ (Riksbankens inflationsmål) = 2,5 %.
3. Samt att för intjänad IPR under aktiv tid användes noll i diskonteringsränta.

Det konstaterades att det var lämpligt att räntorna följde marknadsräntorna, men trögriktigt. Av detta skäl togs den s k indikatormodellen fram. I denna modell stäms den nominella diskonteringsräntan av mot den s k indikatorn. Indikatorn är ett glidande

⁵ I det här sammanhanget menas med duration pensionsskuldens genomsnittliga viktade utbetalningstid.

femårssnitt av den tioåriga statsobligationsräntan, för att få en viss trögrörlighet. Dessutom togs ett intervall fram för att inte räntan skulle behöva ändras alltför ofta. Detta intervall bestämdes till ± 1 procentenhet kring den nominella diskonteringsräntan. Intervallens storlek var detsamma som Riksbanken använde kring sitt inflationsmål. Den reala diskonteringsräntan bestäms helt enkelt som den nominella räntan minus inflationsmålet 2 procent.

RIPS-kommitténs övervakning av diskonteringsräntorna

Den sk RIPS-kommittén fick i uppdrag att övervaka diskonteringsräntorna. Enbart när indikatorn går utanför toleransintervallet, enligt definitionen nominella räntan ± 1 procent, har kommittén mandat att föreslå en förändrad diskonteringsränta.

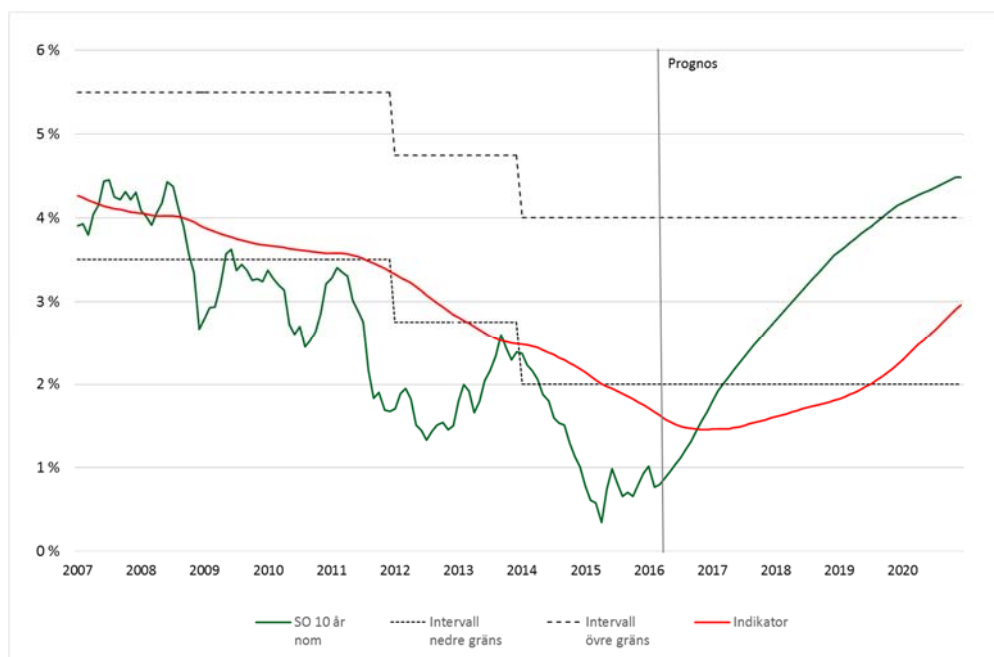
RIPS-kommittén har vid två tillfällen föreslagit att diskonteringsräntan ska sänkas. VD för SKL har sedan fattat beslut i enlighet med ripskommitténs förslag. Beslut om att sänka räntan togs första gången år 2011, med 0,75 procentenheter, och andra gången år 2013, med ytterligare 0,75 procentenheter. Bakgrunden är att indikatorn vid dessa tillfällen passerade under den nedre intervallgränsen.

I dag är den nominella diskonteringsräntan 3 procent. Den reala räntan uppgår till 1 procent och fås genom att den nominella räntan minskas med 2 procent, vilket motsvarar Riksbankens inflationsmål.

Diagram 1 visar indikatormodellen och hur indikatorn (röda linjen) har utvecklats sedan modellen infördes. Intervallgränserna (streckade linjerna) har sänkts två gånger i samband med besluten om sänkt diskonteringsränta. I april 2015 passerade indikatorn återigen den nedre gränsen. RIPS-kommittén föreslog emellertid ingen förändring i diskonteringsräntorna på sitt möte i juni. Huvudargumentet för detta var att den gällande reala diskonteringsräntan, som är av störst betydelse, bedömdes vara rimlig och att pensionsskulden därmed var riktigt värderad. Förklaringen till detta är att inflationen under en längre period varit under det antagna 2 procent.

Diagram 1. Räntemodellens indikator 2007–2015 samt framskrivning 2016–2020

Procent



Utveckling av räntor och inflation

Utvecklingen på räntemarknaderna har varit turbulent den senaste tiden. Sedan 1995 har den tioåriga statsobligationsräntan sjunkit från över 11 procent till under 1 procent. Särskilt perioden efter finanskrisen har inneburit kraftigt sänkta räntor internationellt och i Sverige. Den svenska riksbanken har n n satt sin reporänta till minus 0,5 procent.

Inflationen har under denna period varierat som mest mellan minus 1,5 procent och plus 4,5 procent. Under större delen av perioden har inflationen legat under 2 procent. De senaste tre åren har inflationen dock legat kring noll.

Diagram 2. Räntor och inflation 1995–2020

Procent



Det är en markant nedgång av den faktiska realräntan under perioden, mätt som långa statsobligationsräntan minus faktisk inflation under de senaste 20 åren. Vid millenni-umskiftet låg realräntan enligt denna definition på 6–7 procent.

Tabell 1. Realräntan mätt som den tioåriga statsobligationsräntan minus inflationstakten

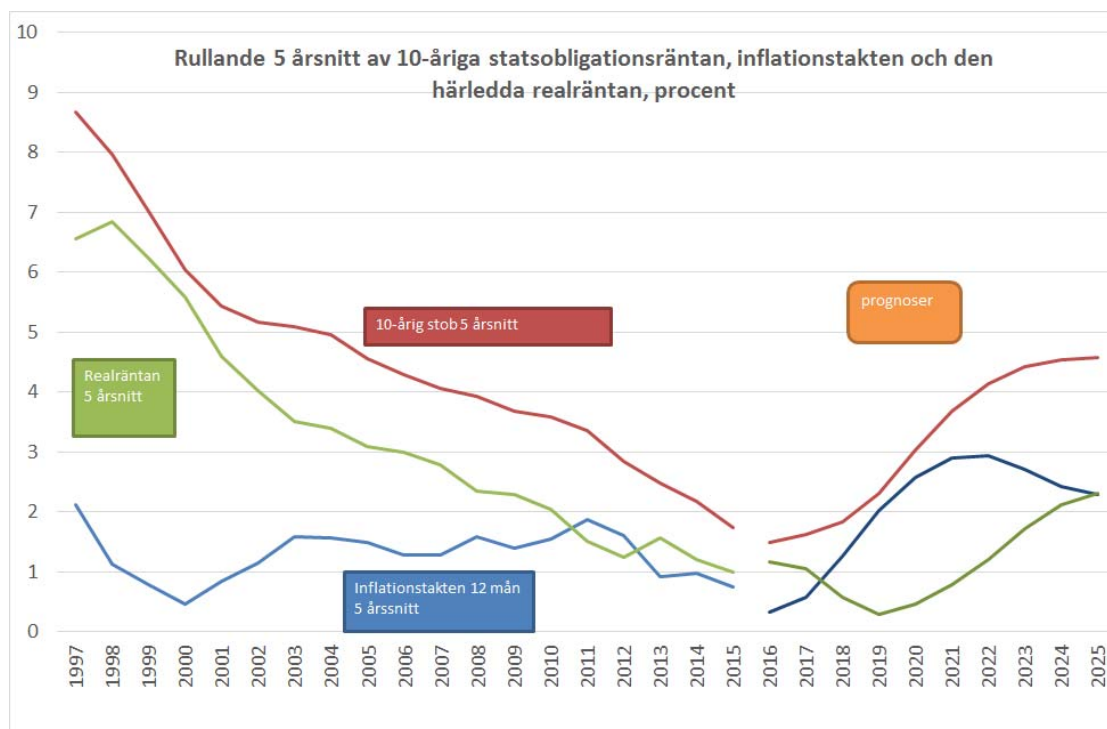
Procent

	1997–2015	1997–2006	2007–2015	2015
Faktisk realränta	2,7	3,8	1,4	0,7
femårsgenomsnitt av dito	3,3	4,7	1,8	1,0
RIPS-ränta		–	1,8	1

Den genomsnittliga reala diskonteringsräntan som tillämpats 2007–2015 enligt RIPS uppgår till 1,8 procent. Detta stämmer väl med bilden av den faktiska realräntan mätt som långa räntan minus inflationstakt. Noterbart är den kraftiga förändring som skett av reala räntan under tidsperioden.

Diagram 3. Räntor, inflation och härledd realränta, rullande 5 årssnitt

Procent



Stor effekter av räntesänkningarna

En genomgripande tanke med RIPS-modellens konstruktion och indikator är att den ska vara trögriplig mot kortsiktiga ränteförändringar. Den kraftiga räntenedgången i Sverige och världen har dock medfört att indikatorn gett utslag och att räntan sänkts. Modellen har därmed en tydlig koppling till den faktiska situationen på räntemarknaden. Den sänkta räntan har medfört en kraftig uppvärdering av pensionsskulden i sektorn. Skulden har pga. omvärdering ökat med cirka 70 miljarder kronor sammantaget i kommuner och landsting.

Tabell 2. Effekter på pensionsskulden av ändringar i RIPS-räntan

Miljarder kronor inklusive löneskatt

	Kommuner	Landsting
2011	17	17
2013	20	20

Utvärdering av nuvarande modell

Arbetsgruppen har tillsammans med bland annat referensgruppen utvärderat den nuvarande räntemodellens olika delar, vilket sammanfattas nedan. Ett antal förslag till alternativa modeller har också analyserats, vilket finns beskrivet i bilaga 2.

Som vägledning för utvärderingen har ett antal kriterier diskuterats för vad som utmärker en bra räntemodell. Sammantaget har 10 olika kriterier diskuterats:

- Rimlig värdering
- Stabilitet
- Enkelhet
- Transparens
- Trovärdighet
- Robust mot olika framtida scenarier
- Förutsägbarhet
- Opåverkbarhet
- Jämförbarhet
- Mätbarhet

De två kriterier som ansetts vara de viktigaste är att värderingen av pensionsskulden är rimlig (korrekt) samt att modellen är stabil. Stabiliteten är viktig ur ett ekonomistyrningsperspektiv då skulden är stor i förhållande till balansomslutningen samtidigt som andelen matchande tillgångar är förhållandevis liten.

Diskonteringsmetod

En nackdel med nuvarande modell är att den, enligt stabilitetskriteriet, är känslig för förändringar i marknadsräntorna. De två sänkningar av diskonteringsräntorna som gjorts har upplevts av många kommuner och landsting som besvärliga att hantera. Enligt enkäten är detta tydligt då en majoritet vill ha en mer stabil modell. Det finns heller ingenting som utesluter att vi kan få en lika dramatisk utveckling i framtiden.

I och med att skyddssyftet inte är bindande vid värdering av kommunala pensionsåtaganden finns det en frihet att överväga andra diskonteringsmetoder. Att utgå från marknadsräntor vid nuvärdesberäkningen som görs idag är inte en absolut nödvändighet. Då huvuddelen av pensionsåtaganden inte är fonderade finns heller inget starkt argument för att matcha skulder och tillgångar.

Ett alternativ skulle därför kunna vara att se på den långsiktiga tillväxten i kommunsektorn, vilken i sin tur är kopplad till utvecklingen i hela samhällsekonomin. Teoretiskt sett utvecklas realräntorna över längre tidsperioder i takt med den samhällsekonomiska tillväxten. En nackdel med en sådan modell är dock att den skulle bryta mot praxis för svenska värderingsmetoder och därmed inte skulle uppfattas som trovärdig. Det är inte heller lämpligt att avvika alltför mycket från marknadsprissättningen eftersom en del av pensionerna försäkras.

Sammanfattningsvis konstaterades att fördelarna med en koppling till marknadsräntan överväger.

Som beskrivits ovan finns det svårigheter med metoden att beräkna den reala räntan med hjälp av Riksbankens inflationsmål vilket gör att det kan vara intressant att studera alternativa räntemått. Ett sådant alternativ är att utgå från reala statsobligationer.

Detta skulle ha fördelen med att inflationsförväntningarna redan är beaktade. Nackdelen är emellertid att den svenska marknaden för reala statsobligationer är för liten för att kunna fungera som underlag för en tillförlitlig variabel.

En annan tanke som har diskuterats är att se på alternativkostnaden till pensionsskulden och en sådan är kostnaden för att ta/amortera på lån. Lämpligt skulle då vara att använda sektorns internränta. Den genomsnittliga räntebindningstiden för sektorns lån är idag dock mycket kort under två år, dvs. betydligt kortare än pensionsskuldens tidsperspektiv, vilket ger problem med den värderingen.

Historisk modell/ framåtblickande modell

En räntemodell kan innehålla komponenter som antingen är historiska eller framåtblickande. I den nuvarande indikatormodellen används historiska värden för tioåriga statsobligationsräntan. När det gäller översättning till den reala räntan används Riksbankens inflationsmål, som syftar till att förutspå den framtida inflationen. Modellen kan således i någon mening kritiseras för att inte vara konsistent eftersom den blandar historiska och framtida värden. Metoden är också problematisk eftersom det är svårt att göra pålitliga bedömningar om inflationsförväntningar.

Ett alternativ är att studera historiska värden även när det gäller inflationen. Det skulle bli mer konsistent och även vara lättare och mer pålitligt eftersom det finns god tillgång på statistik.

Grad av utjämning över tid

För att undvika alltför stor ryckighet i pensionsskulden kan olika metoder användas för att jämna ut ränteutvecklingen. I den nuvarande modellen används ett femårigt glidande medelvärde som indikator. För att undersöka om det är möjligt att få en ännu jämnare utveckling har ett tioårigt medelvärde prövats (se bilaga 2).

Det finns också en korridor som syftar till att förändringar i indikatorn inte ska slå genom alltför frekvent med gränser som ligger ± 1 procent kring den gällande diskonteringsräntan. Detta intervall är inspirerat av Riksbankens ursprungliga intervall kring inflationsmålet. Både ett större och ett mindre intervall har diskuterats men det nuvarande intervallet har upplevts som rimligt.

Slutsatsen är att den nuvarande modellen ger en bra avvägning mellan stabilitet och anpassning till utvecklingen på räntemarknaderna.

Grad av automatik i beslutsmodellen

Idag är modellen konstruerad så att RIPS-kommittén har mandat att föreslå en förändrad ränta endast om indikatorn går utanför korridoren. Syftet med korridoren är att undvika att diskonteringsräntan förändras vid mindre ränterörelser som kan slå upp/ned på skulden storlek utan att det egentligen ger en mer korrekt beräkning av

skulden. Även mindre ränteförändringar kan störa den ekonomiska styrningen i kommunen eftersom pensionsskulden är så pass stor i förhållande till den kommunala budgeten.

Den nuvarande modellen är i viss utsträckning diskretionär såtillvida att när indikatorn går utanför toleransintervallet så kan en ny diskonteringsränta föreslås av ripskommittén. Tanken är att då ränteläget har ändrats sig så att det går utanför toleransintervallet kan det vara klokt att väga in även andra fakta vid det nya räntebeslutet, exempelvis extrem utveckling i marknadsräntor och inflation. Nackdelen med en diskretionär modell är att den kan uppfattas som icke transparent och oförutsägbar.

Ett sätt att öka transparens och förutsägbarhet skulle kunna vara att öka graden av automatik. Det skulle kunna ske genom att beslutsregeln formuleras på ett annorlunda sätt, t.ex.: ”Diskonteringsräntan ska i första hand bestämmas automatiskt, men RIPS-kommittén har mandat att avvika från modellen, t.ex. då extrema förhållande råder.” Det skulle i en sådan modell vara lämpligt att räntan vid varje förändring förändrades med 1 procentenhet åt gången så att indikatorn hamnar mitt i intervallet.

Slutsatsen är dock att en diskretionär modell i enlighet med den nuvarande har fungerat bra och bör behållas.

Räntegolv

Det har framförts önskemål om att det borde finnas ett golv för hur låg diskonteringsräntan ska få vara, t.ex. att den reala räntan inte får understiga 0 procent. Motiveringen skulle främst vara att ytterligare öka stabiliteten.

Förslag till ny räntemodell

Sammanfattningsvis kan sägas att RIPS-modellen har fungerat väl när det gäller att värdera kommunernas och landstingens pensionsskuld. Den har gett en avvägning mellan trögrörlighet och nödvändiga marknadsanpassningar av räntan. Avgörande är att den ekonomiska situationen i respektive kommun och landsting ska vara riktigt beskriven. Det är också grundläggande att pensionsskulden/avsättningen värderas rätt så att varje generation bär sina egna kostnader och inte skickar räkningen vidare till nästa generation.

Sektorns särart ger lite större frihetsgrader såtillvida att vi inte kortsiktigt behöver ta hänsyn till de finansiella marknaderna och de trygghetsregelverk som finns kring pensionsmedel. Det är angeläget att skulden inte omvärderas allt för ofta eftersom den är mycket stor i förhållande till kommuners och landstings balansomslutning, varför kortsiktiga kast upp och ned i en pensionsskuld beräkning kan ge stora störningar i ekonomistyrningen.

En svårighet med den nuvarande modellen, som nämnts ovan, har varit översättningen från en nominell till en real diskonteringsränta. Detta är ena skälet till att vi ändå föreslår några justeringar i räntemodellen.

Eftersom en försumbar del i dag diskonteras med nominell ränta föreslår vi en förenkling genom att ersätta den tredelade modellen med en tvådelad. Ytterligare ett skäl att frångå den nominella räntan är att de icke värdesäkrade livräntorna i vissa fall på begäran kan tillföras värdesäkring i efterskott. Förenklingen innebär en lägre diskonteringsränta, men effekten är marginell.

Förslag

Vid nuvärdeberäkning ska:

1. För åtaganden som värdesäkras med prisbasbeloppet, samt för åtaganden som inte värdesäkras, ska den reala diskonteringsräntan användas (för närvarande 1 procent, dvs. oförändrat).
2. För åtaganden som värdesäkras med inkomstbasbeloppet ska diskonteringsräntan vara noll procent.

Förslaget innebär att åtagandet ska nuvärdesberäknas med en real diskonteringsränta, f_n till 1 procent. Undantagen är åtagandet som värdesäkras med inkomstbasbeloppet, IBB, dvs. den intjänade pensionsrätten, IPR, för yrkesaktiva. För denna del ska diskonteringsräntan fortsatt vara noll, vilket redan gäller i RIPS 07. Förslaget innebär ingen förändring av räntenivå jämfört med idag, med undantag för att den nominella diskonteringsräntan som tas bort och ersätts med den reala.

Omläggningen för med sig följdändringar i den avstämningsmodell som ripskommittén har som hjälpredskap i övervakandet av pensionsskultsberäkningen.

Förslag

Den s.k. **indikatormodellen** ändras så att den kopplas till en real ränta.

Toleransintervallet kring diskonteringsräntan är ± 1 procentenhet..

Handlingsregeln säger att RIPS-kommittén enbart har mandat att föreslå förändrad ränta då indikatorn ligger utanför det s k toleransintervallet.

Den reala räntan definieras som den långa räntan mätt som den tioåriga statsobligationsräntan minus inflationstakten. Indikatorn är det rullande femårsgenomsnittet av denna.

Det blir således lättare att avläsa den reala diskonteringsräntan ur indikatordiagrammet. I praktiken blir det en nedjustering med 2 procent (inflationmålet) på axlarna från dagens 2–4 procent till 0–2 procent.

Den nuvarande modellen som visades i diagram 1 på sid 14 avstämmer den nominella räntan. I diagram 4 nedan visas en översättning av den nuvarande nominella modellen till en real modell med antagen inflation på 2 procent. Det innebär att intervallgränserna justerats ner med 2 procentenheter. Den härledda reala diskonteringsränteindikatorn enligt denna modell är negativ i dagsläget, som en följd av detta inflationsanta-gande på 2 procent. Diagrammet visar även den föreslagna realränteindikatorn som bygger på den faktiska inflationstakten⁶.

⁶ Inflationen mäts månadsvis som förändringen i KPI under den gångna 12-månadersperioden. Förändringen i KPI juni-juni ligger till grund för fastställande av prisbasbeloppet som i sin tur ligger till grund för värdesäkring av pensioner.

Diagram 4. Real ränteindikator, härledd enligt nuvarande nominella modell och enligt föreslagen modell

Procent

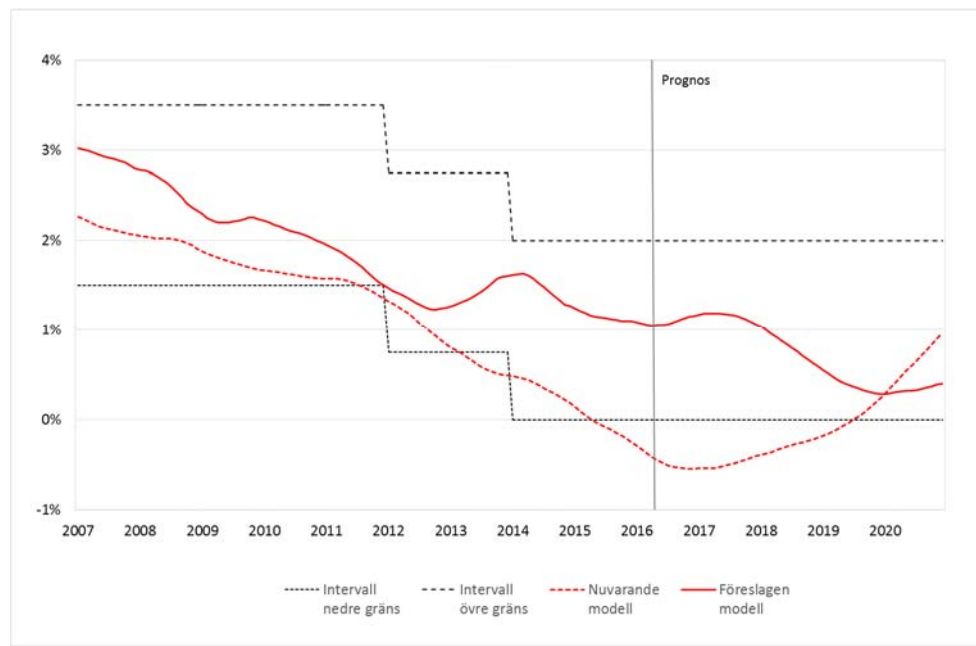
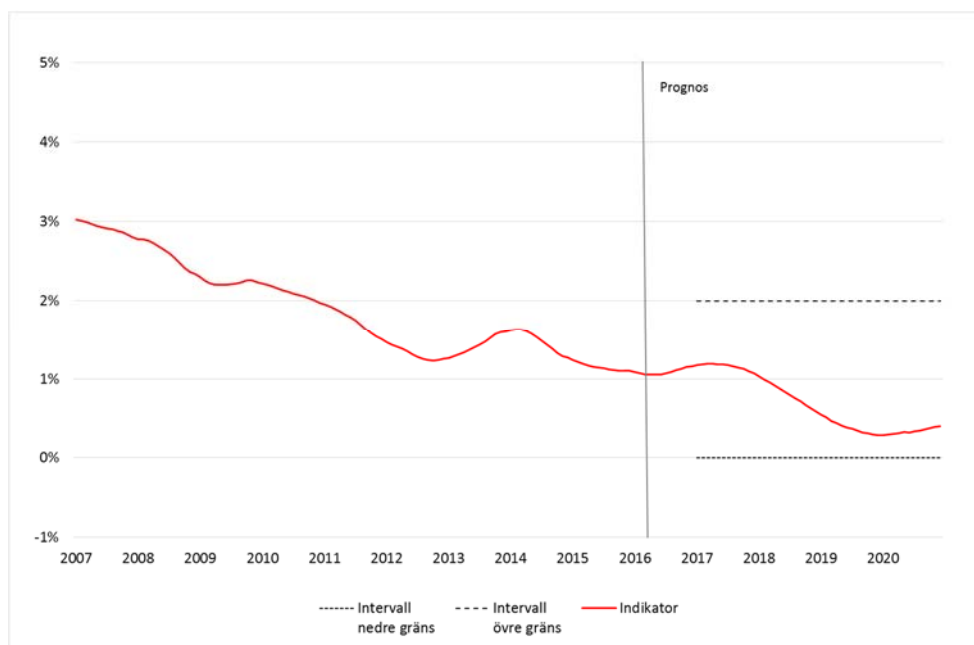


Diagram 5 nedan visar den föreslagna indikatormodellen fr.o.m. 2017 med det nya intervall. Då den föreslagna indikatorn i dagsläget överensstämmer väl med den nu gällande reala diskonteringsräntan bör det inte vara nödvändigt med en ändring i den reala räntan pga. det föreslagna modellbytet.

Diagram 5. Föreslagen real indikatormodell

Procent



RIPS-kommittén fortsätter uppdraget att ansvara för att skulden är korrekt värderad. Den sk indikatormodellen som är till hjälp i utvärderingen av den aktuella räntenivån anpassas enligt förslaget till den reala diskonteringsräntan, i stället för den nominella räntan. Realräntan definieras i denna modell som den tio åriga statsobligationsräntan minus den faktiska inflationstakten.

Förslag

Den reala diskonteringsräntan ska som lägst vara noll procent.

Med hänsyn till att det handlar om en nuvärdesberäkning av en i huvudsak ofonderad skuld föreslås ett golv på noll procent. Eftersom det handlar om en mycket långsiktig skuld anser vi att en negativ realränta i pensionsskultsberäkningen inte är förenligt med en långsiktig tillväxt i den svenska ekonomin. RIPS-kommittén har visserligen möjlighet att avstå från att fatta beslut om en negativ ränta även om indikatorn pekar mot det, men för att det inte ska råda någon tveksamhet är det en fördel att införa ett golv vid noll vilket ökar såväl transparensen som förutsägbarheten i modellen.

För övrigt kan nämnas att Finansinspektionen har använt sig av golv vid regelverket för försäkringsbolagen. Negativa nominella räntor är inte långsiktigt förenliga med stabilitet. I beräkning över pensionsskulden i kommuner och landsting finns det ingen

anledning att nuvärdesberäkna skulden till negativ ränta eftersom motsvarande tillgångar normalt inte är placerade och heller inte behöver placeras till negativ ränta.

Effekter på grund av ändrad modell

Den föreslagna modellen bedöms bli stabil och ge en rättvisande värdering av pensionsskulden. Någon ändring av diskonteringsräntan bedöms inte vara nödvändig de närmaste åren med denna metod. Eftersom RIPS-kommittén redan 2015 tagit hänsyn till att Riksbankens inflationsmål inte infriats, och därmed inte föreslagit en tredje sänkning av diskonteringsräntan, ligger den nuvarande reala diskonteringsräntan väl i linje med den föreslagna modellen. Detta medför också att en övergång till den nya modellen kan göras smidigt, utan förändringar i diskonteringsräntan. Förenklingen att gå från en tredelad modell till en tvådelad innebär att en del av åtagandet får en höjd diskonteringsränta. Denna del är dock helt försumbar i sammanhanget.

5. Dödlighetsantagande

Förslag

Tryggandegrundernas dödlighetsantaganden fortsätter att gälla tills vidare. Men RIPS-kommittén har möjlighet att föreslå korrigeringar ifall det skulle bli nödvändigt.

En slutsats av denna översyn är att den förväntade dödligheten sammantaget förefaller vara lägre i kommunsektorn än enligt de antaganden som används, vilket innebär att skulden är undervärderad. Det saknas dock för tillfället tillräcklig information för att rekommendera nya dödlighetsantaganden, varför en djupare analys är angelägen. Ifall förändringar skulle bedömas vara nödvändiga ska RIPS-kommittén ha möjlighet att föreslå korrigeringar i dödlighetsgrunderna. Beslutsordningen bör dock vara densamma som vid ränteändringar; att SKL:s Vd fattar det formella beslutet.

I RIPS 07 används samma dödlighetsantaganden som i Finansinspektionens tryggandegrunder. Dessa bygger på den sk generationsmodellen, vilken innebär att det är separata ekvationer för varje årtiondes kohort. Dessa togs fram i DUS06, dödlighetsutredningen år 2006.

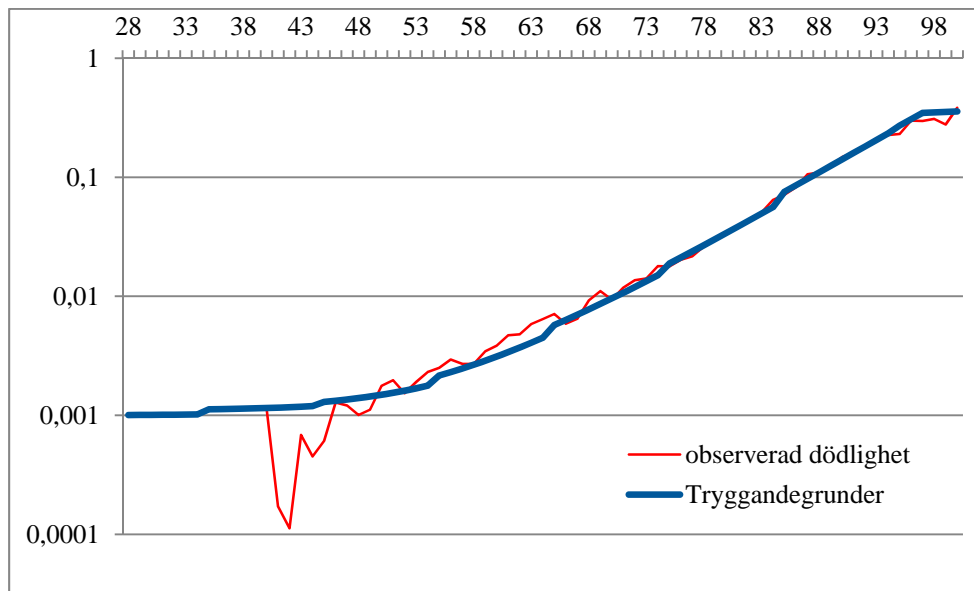
År 2014 gjordes en komplettering till DUS06 med mer omfattande data för åren 2005–2012 (DUS14). Det visade sig att slutsatserna från den äldre undersökningen står sig väl. Finansinspektionen gjorde också bedömningen att de nya data som framkommit inte föranledde att dödlighetsantaganden behöver ändras i tryggandegrunderna. Det har emellertid inte varit möjligt att separera observationer för kommunkollektivet i DUS14.

Försäkringsbolagen gör däremot egna dödlighetsundersökningar, som underlag för premiesättning mm. Diagrammen nedan visar en undersökning av dödligheten åren 2010–2012 genomförd av KPA⁷. Observerade värden avser den ekonomiska dödligheten⁸ vilken jämförts med Finansinspektionens tryggandegrunder. Då antalet observationer är mindre för låga och höga åldrar bör man inte lägga någon vikt på tolkningar av den observerade dödligheten i dessa åldrar. Framförallt gäller detta åldrar yngre än 45 år.

⁷ Undersökningen omfattar KPA:s bestånd av anställda eller före detta anställda i kommunsektorn som inte varit försäkrade.

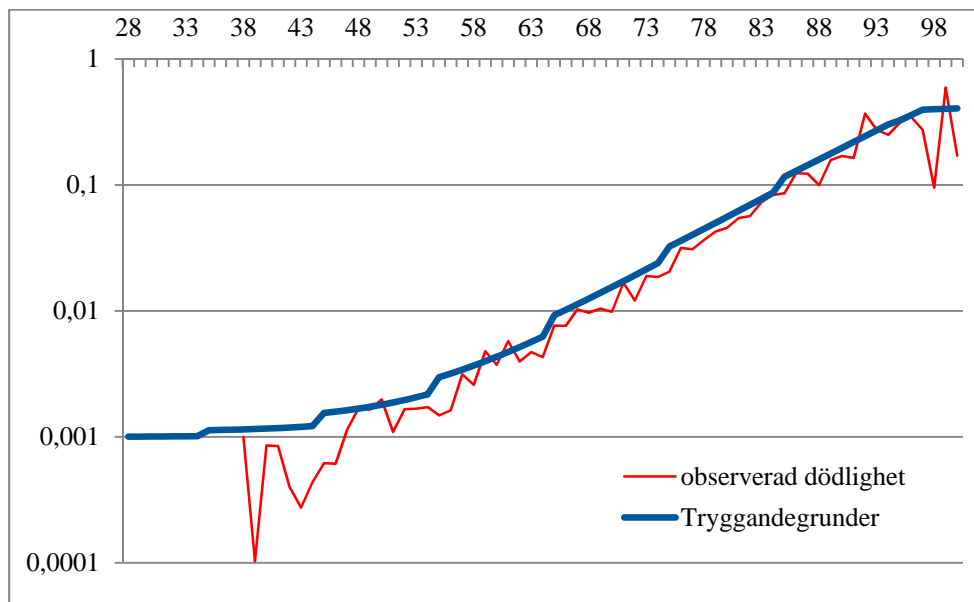
⁸ Den ekonomiska dödligheten beräknas i respektive ålderskohort, genom att observerad dödlighet viktas med hänsyn till pensionsskuldens storlek för avlidna i åldersgruppen. Med skuld avses både ansvarsförbindelsen (intjänande före 1998) samt den skuld som avser intjänande efter.

Diagram 6. Jämförelse mellan observerad dödlighet åren 2010–2012 och antagen dödlighet. Kvinnor i åldrarna 28–100 år. Logaritmisk skala.



Källa: KPA.

Diagram 7. Jämförelse mellan observerad dödlighet åren 2010–2012 och antagen dödlighet. Män i åldrarna 28–100 år. Logaritmisk skala.



Källa: KPA.

I diagrammet för kvinnor kan man utläsa att den observerade dödligheten är högre än den antagna i åldrarna omkring 50 – 60 år. När det gäller män är den observerade dödligheten lägre än den antagna, men differensen sträcker sig över samtliga åldersgränser.

Tabellen nedan visar skillnaderna i dödlighet för män omräknad till förväntad återstående livslängd. Enligt en preliminär beräkning från KPA motsvarar detta en underskattning av pensionsskulden på cirka 9 procent för män.

Tabell 3. Förväntad återstående livslängd från 65 år eller förväntad återstående livslängd för de äldre. Män.

Födelse- år	Enligt Tryggandegrunderna	Beräknad utifrån observerad dödlighet
1985	23,4	26,5
1975	22,6	25,0
1965	21,6	24,1
1955	20,8	22,8
1945	15,6	17,4
1935	8,3	9,0
1925	3,6	3,2

Det är därför angeläget att detta utreds noggrant innan det är möjligt att ta ställning till om några ändringar i dödlighetsantaganden är nödvändiga.

En ytterligare indikation på att dödligheten kan vara överskattad är de skillnader som finns mellan individer med olika yrken. I en rapport från SCB⁹, som löpande gör undersökningar av dödligheten i hela befolkningen, har sambandet mellan dödlighet och yrke åren 2008–2012 undersökts. Slutsatsen är att det finns betydande skillnader i dödlighet mellan olika yrken. I princip minskar dödligheten med stigande utbildningsnivå. När det gäller yrken inom den kommunala sektorn kan hög dödlighet observeras för vård- och omsorgspersonal medan t.ex. lärare, sjukgymnaster, läkare, politiker och administratörer inom offentlig förvaltning har låg dödlighet. Läkare har signifikant lägre dödlighet bland både män och kvinnor, vilket kan ha betydelse för landstingens pensionsskuld. SCB:s analyser omfattar emellertid endast yrkesverksamma. Det är inte självklart att avvikelserna är lika stora i högre åldrar, vilket har stor betydelse för värderingen av pensionsskulden.

⁹ Rapport 2014:3 Yrke och dödlighet 2008-2012

6. Förändringar i pensionsbestämmelser

AKAP-KL

Slutsats

Inga ändringar i RIPS är nödvändiga som en följd av det nya kollektivavtalet AKAP-KL. Förhandlingar pågår emellertid när det gäller efterlevandepension och särskild avtalspension för brandmän varför framtida anpassningar i RIPS eventuellt kan bli nödvändiga.

AKAP-KL (Avgiftsbestämd kollektivavtalad pension i kommuner och landsting) gäller från 1 januari 2014. Avtalet berör alla som är födda 1986 eller senare. Möjlighet finns även att gå över till detta avtal för de som är äldre.

AKAP-KL är i princip helt avgiftsbestämt. Det innebär att för de som omfattas av avtalet blir det nästan ingen pensionsskuld.

Premien som placeras uppgår till 4,5 procent av lönesumman på pensionsgrundande inkomster upp till 7,5 inkomstbasbelopp (år 2016 motsvarar det 37 062 kr/mån). För inkomster därutöver är den inbetalda premien 30 procent. Pensionsförmånen beror på hur stora premier som satts av och hur väl de avkastat sig. Eftersom förmånen är avgiftsbestämd byggs det inte upp någon pensionsskuld hos arbetsgivaren.

De förmånsbestämda förmånerna *efterlevandepension* och *särskild avtalspension för brandmän* är dock fortfarande under förhandling. Innan dessa delar är utredda bör man utgå ifrån samma regelverk som finns i KAP-KL. En ny konstruktion väntas vara på plats den 1 januari 2017.

Detta nya pensionsavtal innebär på sikt att pensionsskulderna kommer att försvinna i kommunsektorn, men det är fråga om en lång övergångsperiod. Nya pensionsrätter fortsätter att tjänas in i det tidigare avtalet under överskådlig tid, för de anställda som är födda före 1986, vilka än så länge utgör en merpart.

Förtroendevaldas pensioner

Förslag

Den modell för beräkning av pensionsskuld för förtroendevalda som omfattas av de nya bestämmelserna OPF-KL och som tidigare rekommenderats i cirkulär (15:19) till kommuner och EkonomiNytt (11/2015) till landsting tas in i en bilaga till RIPS.

Sedan 2013 finns det också nya bestämmelser för pension till förtroendevalda, OPF, Omställningsstöd och pension till förtroendevalda. Dessa bestämmelser omfattar de som är invalda som politiker (inkl. fritidspolitiker) efter valet 2014.

De äldre bestämmelserna PBF och PRF-KL fortsätter dock att gälla för de som omfattats av dessa tidigare.

Dessa bestämmelser är upp till respektive kommun och landsting att välja att ansluta sig till.

Eftersom dessa bestämmelser inte är kollektivavtalade har de inte tidigare reglerats i RIPS. För att verka för en enhetlig värdering bedöms det vara nödvändigt att rekommendera beräkningsmetoder även för dessa åtaganden. Dessa bör dock ligga i en bilaga i en ny RIPS.

7. Övriga frågor

Intjänandemodell, antaganden om pensionsålder mm

Slutsats av översynen

Den modell för intjänande som tillämpas fungerar bra. En löpande utvärdering av olika antaganden bör göras.

Grundprincipen i RIPS:s intjänandemodell är att skuldberäkningen ska bygga på den förmån som är intjänad vid beräkningstidpunkten. De aktivas intjänade sker via en livränteberäkning.

Från denna princip finns två undantag:

1. Om en person anställs med en överenskommen årslön som överstiger 7.5 inkomstbasbelopp ska en skuld beräknas redan samma år, trots att det formellt inte föreligger någon rätt till pension.
2. Vid beräkning av pensionsskuld för SAPr tillämpas ett linjärt intjänande fram till beräknad avgångstidpunkt.

En nackdel med denna intjänandemodell är att beslut om högre lön inte får genomslag på kostnaderna förrän senare år, vilket främst har med utformningen av kollektivavtalet att göra. Det är ett problem, t.ex. när det gäller karriärlönesatsningen på lärare, där pensionskostnaderna ökar för kommunerna, men det märks inte i redovisningen förrän efter två år. Eller vid huvudmannaskapsförändringar och ägarbyten eller andra typer av organisationsförändringar kan beslut om lönehöjningar som fattas av en arbetsgivare ge effekt på kostnaderna för en annan arbetsgivare. Att förändra modellen så att detta beaktas bedöms emellertid inte vara lämpligt, då det dels skulle komplicera beräkningsmodellen och samtidigt bryta mot den valda intjänandeprincipen.

Intjänandemodellen bör vara oberoende av vilken tryggandeform som tillämpas. Idag finns en diskrepans mellan administratörerna vid försäkring. Om premier börjar debiteras efter anställningsåret bör intjänandet beaktas även anställningsåret.

Det har i översynen framkommit frågor kring beräkning av pensionsskuld för efterlevandepension. Idag görs beräkning av pensionsskuld när ett dödsfall inträffat och det finns en rätt till efterlevandepension. I äldre pensionsavtal görs även beräkning för risken att dödsfall inträffar. Enligt de nyare avtalen (fr.o.m. 1998) finns ingen rätt till efterlevandepension efter att anställda tagit ut sin ålderspension utan endast för anställda. Istället tas kostnaderna när dödsfall inträffar och det är klarlagt att det finns rätt till efterlevandepension. Denna risk är emellertid liten och de kommunala arbetsgivarna är så pass stora att det sker en naturlig utjämning av kostnaderna. Detta förfarande innebär också en förenkling av beräkningsmetoden.

Pensionsskuld beräknas idag utifrån antagandet om 65 års pensioneringsålder, vilket är en förenkling då pensionering i verkligheten sker i olika åldrar. Detta har mindre betydelse för pensionsskultsberäkningen så länge den genomsnittliga pensioneringsåldern är 65 år. Däremot påverkas prognoserna då det är tydligt att kostnaderna för Intjänad pensionsrätt 1997 (IPR97) ofta underskattas på kort sikt. Det beror på att det är vanligt att anställda som tjänat in en IPR97 gör förtida uttag. En livsvarig förmån från 65 år kan då omvandlas till en temporär förmån med högre månadsbelopp några år före 65 år vilket möjliggör en tidigare pensionering.

Det finns även andra antagande i RIPS 07 som har betydelse för värderingen av pensionsskulden, bland annat om samordning med allmän pension och genomsnittligt intjänad tid för anställda för vilka anställningsuppgifter är ofullständiga. Då dessa antagande kan ha stor betydelse är det angeläget att deras aktualitet emellanåt utvärderas.

Finansiell kostnad

Förslag

Finansiell kostnad beräknas med en räntesats som består av den aktuella reala diskonteringsräntan + årets förändring i prisbasbeloppet.

I RIPS 07 har antaganden nödvändiga för skuldberäkningen angivits.

Mer detaljerade beräkningsantaganden av praktisk karaktär som behöver göras i den dagliga hanteringen, då uppgifter fattas etc. regleras inte i RIPS-regelverket.

En faktor som emellertid är av allt större betydelse är den finansiella kostnaden. Ökningen av skulden beror såväl på intjänandet som på den finansiella kostnaden. Den finansiella kostnaden är egentligen den räntekostnad, värdeuppräkningskostnad som görs av åtagandet. Här har de två administratörerna tänkt och kommit fram till lite olika angreppssätt. Bägge sätten kan anses teoretiskt riktiga, men det är angeläget att alla administratörer använder sig av samma metod i detta fall.

Därför har SKL tillsammans med de två administratörerna enats om en lämplig metod att beräkna den finansiella kostnaden.

Förtroendevalda som omfattas av äldre bestämmelser

Förslag

En ny modell som ger en jämnare utveckling av pensionsskulden för visstidspension till förtroendevalda enligt äldre bestämmelser tas fram. Denna ska beskrivas i en bilaga till RIPS.

Vid beräkning av pensionsskuld för förtroendevalda som omfattas av de äldre bestämmelserna PBF och PRF-KL är det i regel förmånerna visstidspension och ålderspension som står för de största kostnaderna.

Många kommuner och landsting, särskilt mindre kommuner, upplever ibland problem med den ryckighet som ibland uppstår när det gäller beräkning av visstidspensionen. Vi föreslår därför en ny modell med linjärt intjänande som ger en jämnare utveckling.

Nuvarande modell

Den redovisade kostnaden för visstidspension påverkas idag av RKR:s rekommendation 2.2. Enligt denna rekommendation ska skulden redovisas som en avsättning då utbetalning har påbörjats, eller då det finns grund för att anta att utbetalning kommer att ske, och som en ansvarsförbindelse före denna tidpunkt.

Denna redovisningsmodell innebär att avsättningen ökar kraftigt vid utbetalningstidpunkten och att det därigenom uppstår en stor engångskostnad. Detta ojämna förlopp är ett problem i sig, som delvis går att hantera genom en bra planering. Det är dock värre om den förtroendevalda avgår från sitt uppdrag vid en annan tidpunkt än den antagna. Det är särskilt tydligt om visstidspension tas ut tidigare, då det kan bli stora och oväntade ökningar av kostnaderna.

En annan svårighet är att inkomstsamordningen ofta varierar. I den beräkningsmetod som tillämpas nu antas det senaste samordningsbeloppet fortsätta att gälla framöver. Om denna samordning förändras, vilket är vanligt, förändras också skulden.

Förslag till ny modell

Vi föreslår en modell med linjärt intjänande liknande den som tillämpas för SAPr, Särskild avtalspension för brandmän. Det innebär att skulden skulle öka linjärt och utvecklas jämnare och mer förutsägbart över tid.

Det bör även finnas en enhetlighet i antagande om avgångstidpunkt så att det inte uppstår hopp i skulden vid byte av administratör.

I första hand bör man utgå från faktisk kunskap om avgångstidpunkt om sådan finns.

Om sådan saknas bör det finnas ett generellt antagande om antal år i förtroendeuppdrag innan utbetalning påbörjas. Detta antagande bör bygga på statistik över hur långa uppdragen är i genomsnitt. För enkelhets skull bör man utgå från hela mandatperioder. Enligt statistik från KPA och Skandikon rör det som om i genomsnitt 8 år vilket skulle luta åt ett antagande om två mandatperioder.

Svårigheten med 50-årsgränsen i bestämmelserna behöver beaktas. Om avgång sker före 50 års ålder finns bara rätt till ett temporärt omställningsbidrag samt en livränta från 65 års ålder. Detta innebär en osäkerhet som kan leda till stora hopp i kostnaderna. Antalet individer som berörs är dock litet, och dessutom minskande. En konsekvens av det åttaåriga intjänandet som föreslås innebär att visstidspension och ålders-

pension börjar tjänas in från 42 års ålder och en livränta före denna ålder. För att utjämna övergången vid 42 års ålder bör tidigare intjänad livräntetid beaktas i intjänandeförloppet.

Det är dessutom ovanligt att politiker förlänger uppdrag efter 60 år. Därför bör inga uppdrag antas påbörjas efter denna ålder.

Även när det gäller antagande om samordning med andra inkomster bör man utgå från faktisk kunskap i första hand om sådan finns. Om sådan saknas bör antagande om framtida samordning med andra inkomster bygga på genomsnittliga värden baserade på statistik. Ett rimligt, och något försiktigt, antagande bör vara att 25 procent av framtida visstidspension samordnas bort innan utbetalning har påbörjats. När väl utbetalning av visstidspension har startat och eventuella inkomster som ska samordnas är kända är det nödvändigt med ett annat antagande. Det finns två orsaker till detta. Den ena är att man då har en kunskap om samordningsbara inkomster som bör beaktas. Det andra är att det är svårt att utifrån statistik hitta något entydigt mönster för hur förtroendevaldas framtida inkomster utvecklas. Därför är det svårt att göra något annat antagande än att utgå från aktuella samordningsbelopp.

Dataunderlag

Slutsats av översynen

Det finns idag vissa skillnader mellan administratörerna när det gäller skuldberäkning, vilket beror på att man har olika tillgång till underlag.

Det har i den här RIPS-översynen framkommit att det finns vissa skillnader i beräkningarna mellan administratörerna. Då dessa beräkningar är komplexa i sin natur när det gäller datahantering och regelverk finns bland annat tekniska problem, som kan vara kostsamma och tidskrävande att åtgärda. Det är dock en viktig princip att pensionsskuldberäkningarna inte ska skilja sig beroende på vem som utför dem. Särskilt väsentligt är detta om fullfondsredovisning införs, då den ekonomiska styrningen kommer försvåras om det uppstår differens i pensionsskulden vid administratörsbyte. Den statliga utredningen KomRed har föreslagit att hela den kommunala pensionskulden ska redovisas i balansräkningen fr.o.m. 2018.

8. RIPS-kommitténs roll

Förslag

En RIPS-kommitté ska ansvara för den löpande uppföljningen av beräkningsmodellen och att pensionsskulden är rätt värderad utifrån RIPS-modellen.

När det gäller ränteantaganden har RIPS-kommittén mandat att föreslå förändringar om indikatorn passerar nedre eller övre intervallsgränsen i indikatormodellen. Kommittén har även mandat att föreslå korrigeringar i dödlighetsantagandena. Det är sedan SKL:s VD som fattar det formella beslutet om eventuella förändringar. Ränte- och dödlighetsmodellerna ligger dock fast i sin struktur.

Övriga korrigeringar i modellen har RIPS-kommittén eget mandat att fatta beslut om.

RIPS-kommittén ska sammanträda minst en gång per år för att utvärdera olika antaganden i RIPS.

Bilaga 1: Tjänstepensioner och redovisning i övriga sektorer¹⁰

Allmän beskrivning av tjänstepensioner i Sverige

Tjänstepensionen är ett komplement till den allmänna pensionen och den kommer att få en allt större betydelse i framtiden. I Sverige är tjänstepension, till skillnad mot vad som gäller i vissa andra länder, inte obligatorisk. De allra flesta anställda har dock pensionsrätt i sin anställning. En anledning till detta är att merparten av tjänstepensionsförmånerna i Sverige regleras genom överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter i centrala kollektivavtal. Cirka 90 procent av arbetstagarna i Sverige omfattas av kollektivavtal och tjänar därför in tjänstepension i takt med att de arbetar. Utfästelser om pension till anställda kan även regleras i pensionsreglementen eller i individuella pensionsavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Förmånsbestämda eller avgiftsbestämda

Pensionsutfästelser kan indelas efter den modell som bestämmer pensionens storlek i förmånsbestämda och avgiftsbestämda (även kallade premiebestämda). I en förmånsbestämd pensionsutfästelse är det arbetsgivaren som står den finansiella risken och arbetsgivarens kostnad är en osäkerhetsfaktor. I fråga om avgiftsbestämda pensionsutfästelser är arbetsgivarens åtagande begränsat till att betala den utfästa avgiften och osäkerheten om den totala pensionskostnaden är därmed relativt liten. Här är det i stället pensionsförmånens storlek för arbetstagaren som är osäker.

Avtalsområden

Avsikten med kollektivavtalad tjänstepension är att ge alla anställda personer som arbetar inom samma sektor en liknande pensionslösning och därmed en likartad pension. Separata pensionsplaner gäller för de olika avtalsområdena, vilket gör att förmåner och övriga villkor skiljer sig åt. Kommuner och landsting är tillsammans med SAF-LO det avtalsområde som omfattar flest arbetstagare.

KAP-KL och AKAP-KL kommuner och landsting

Fler än 1,2 miljoner arbetstagare omfattas av KAP-KL och AKAP-KL avtalen i sin nuvarande anställning.

Avtalspension SAF-LO

I dag omfattas cirka 1,2 miljoner privatanställda arbetare av avtalet i sin anställning. Avtalspension SAF-LO är en avgiftsbestämd pensionsplan.

ITP – industritjänstemän

Totalt omfattas cirka 900 000 personer i Sverige av ITP-avtalet i sin nuvarande anställning. Den avgiftsbestämda ITP-planen har fått benämningen avdelning 1 och den förmånsbaserade planen har fått benämningen avdelning 2. Enligt huvudregeln ska

¹⁰ Avsnittet bygger i huvudsak på SOU 2015:68 och SOU 2016:24.

alla tjänstemän som är födda 1978 eller tidigare tillhöra avdelning 2 och de som är födda 1979 och senare ska tillhöra avdelning 1.

PA 03 – statliga avtalet

I dagsläget omfattas cirka 250 000 personer av avtalet i sin anställning. Ålderspensionen består av tre delar: förmånsbestämd ålderspension, kompletterande ålderspension och individuell ålderspension. Den individuella ålderspensionen är avgiftsbaserad.

Normgivning för redovisning

Redovisning av pensioner inom privat sektor

Årsredovisningslagen gäller i princip för alla företag som är skyldiga att upprätta och offentliggöra en årsredovisning.

Bokföringsnämndens regelverk

Bokföringsnämnden (BFN) har tagit fram ett antal regelverk som omfattar alla redovisningsregler som ett företag ska tillämpa. Huvudregelverk är K3 som är obligatoriskt för större onoterade företag.

Där anges att ersättningar efter avslutad anställning, t.ex. pensioner, baseras på, och ska klassificeras som, antingen avgiftsbestämda planer eller förmånsbestämda planer. Klassificeringen får betydelse för hur ersättningen får redovisas. Avgiftsbestämda planer definieras som planer för ersättningar efter avslutad anställning enligt vilka ett företag betalar fastställda avgifter till ett annat företag och inte har någon legal förpliktelse eller informell förpliktelse att betala något ytterligare även om det andra företaget inte kan uppfylla sitt åtagande.

Förmånsbestämda planer definieras i K3 som andra planer för ersättningar efter avslutad anställning än avgiftsbestämda planer. I det fallet har företaget en förpliktelse att lämna de överenskomna ersättningarna till nuvarande och tidigare anställda. Företaget bär i allt väsentligt risken för att ersättningarna kommer att kosta mer än förväntat och att avkastningen på tillgångarna avviker från förväntningarna.

Företaget ska göra ett val; att redovisa förmånsbestämda planer antingen enligt punkterna 57–131 i den internationella redovisningsstandarden IAS 19 Ersättningar till anställda som antagits genom EU-kommissionens förordning (EU) nr 475/2012 av den 5 juni 2012 eller enligt ett antal förenklingsregler i K3. Förenklingsregler finns för:

- planer i de fall en pensionspremie betalas,
- pensionsförpliktelser som är tryggnade genom överföring av medel till en pensionsstiftelse,
- pensionsförpliktelser som uteslutande är beroende av värdet på en av företaget ägd tillgång,
- planer som finansieras i egen regi, och
- pensionsförpliktelser i utländska dotterföretag.

Förenklingsreglerna innebär bl.a. att en förmånsbestämd plan ska redovisas som en avgiftsbestämd plan om en pensionspremie betalas.

Bestämmelserna i K3 och i det förenklade regelverket K2 innebär att fullfonderingsmodellen ska tillämpas. Enligt K2 ska ett åtagande om pension som uteslutande är beroende av värdet på en av företaget ägd tillgång tas upp till tillgångens redovisade värde.

Övriga pensionsåtaganden ska tas upp till värdet enligt allmän pensionsplan eller kapitalvärdet beräknat enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. (tryggandelagen). Har företaget valt att trygga pensionsåtagandena genom överföring av medel till en pensionsstiftelse ska en avsättning redovisas endast om stiftelsens förmögenhet understiger åtagandet. Avsättningen ska tas upp till det värde som inte täcks av pensionsstiftelsens förmögenhet värderad enligt 3 kap. 3 § stiftelselagen (1994:1220).

Redovisning av pensionsåtaganden i noterade bolag

Företag vars värdepapper på balansdagen är noterade ska upprätta koncernredovisning med tillämpning av de IAS/IFRS som antagits och kommer att antas av EU-kommissionen. Detta följer av en förordning (1606/2002/EG) som gäller som lag i Sverige, vid sidan av bland annat årsredovisningslagen. En följd av förordningen är att de noterade företagen i sin koncernredovisning, när det gäller redovisning av pensioner, ska följa IAS 19 Employee Benefits.

Företag som omfattas av en koncernredovisning som upprättas enligt IFRS har, förutom K3, också en möjlighet att välja RFR 2 Redovisning för juridiska personer, utgiven av Rådet för finansiell rapportering (Rådet för finansiell rapportering är normgivare för de noterade företagen). RFR 2 tar sin utgångspunkt i de IFRS som är tillämpliga inom EU och gör därefter undantag eller tillägg beroende på om det står i strid med svensk lag. I RFR 2 ges ett undantag från IAS 19 såvitt gäller förmånsbestämda planer. I rekommendationen anges att tryggandelagen innehåller regler som leder till en annan redovisning än den enligt IAS 19 och att tillämpningen av tryggandelagen är en förutsättning för skattemässig avdragsrätt. Reglerna i IAS 19 avseende förmånsbestämda pensionsplaner behöver därför inte tillämpas i juridisk person. Redovisningsreglerna i RFR2 som kan tillämpas i juridisk person motsvarar de regler som finns i K3.

Bilaga 2: Utvärdering av olika räntemodeller

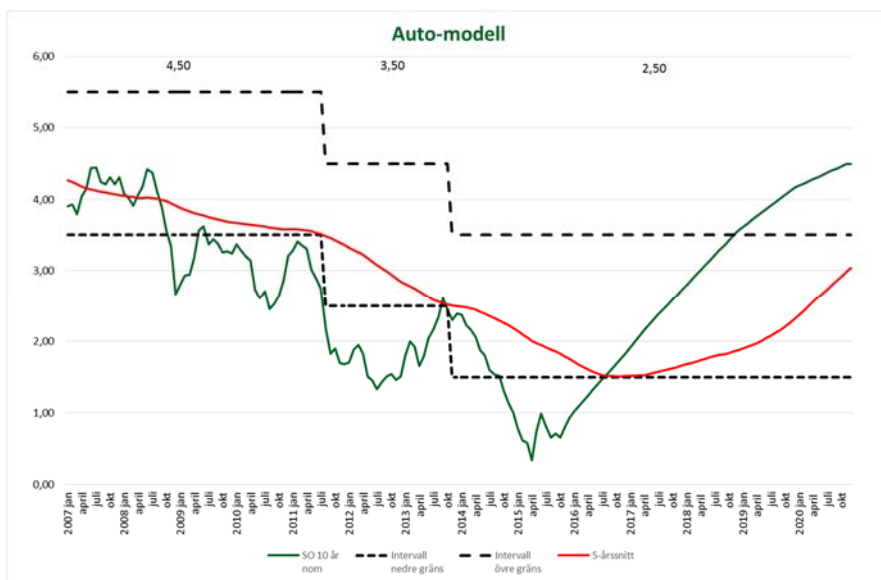
Nuvarande modell

Nedan finns några slutsatser som kan dras när det gäller den nuvarande modellen, utifrån de kriterier som ställts upp och utifrån den enkät som kommuner och landsting har besvarat angående RIPS-modellen:

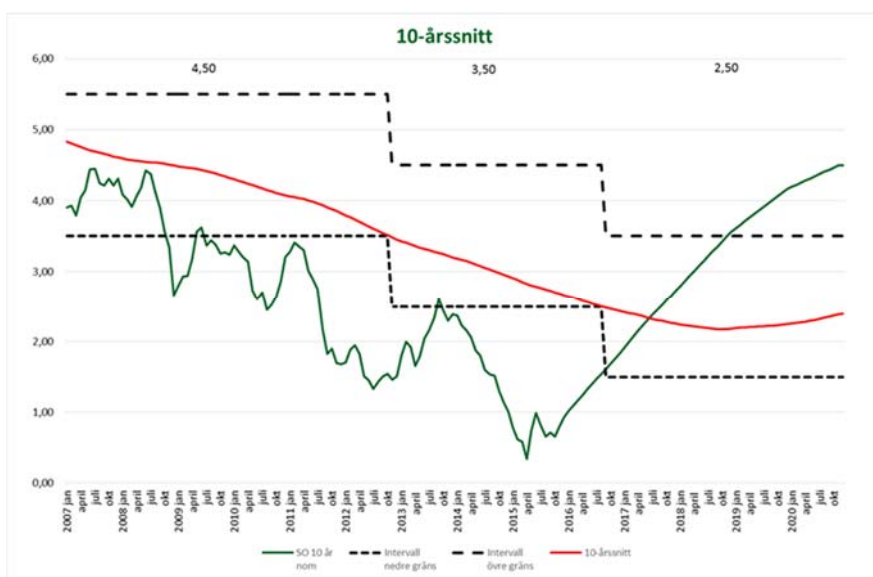
- Modellen bedöms ge en rimlig värdering, men det blir problem att fastställa den reala räntan när marknaden inte tror på Riksbankens inflationsmål.
- Modellen är relativt stabil, men många anser att den skulle kunna vara ännu mer stabil.
- Indikatormodellen är relativt komplex, men det är få som ser detta som något större problem.
- Modellen är transparent och förutsägbar genom att vem som helst kan följa indikatorn, men kan sägas vara icke transparent eller förutsägbar eftersom sänkningarna, nivån på sänkningarna eller tidpunkterna för sänkningarna inte följer någon regel utan är resultat av diskretionära beslut.
- Modellen har hög trovärdighet, men har i viss grad ifrågasatts då det inte blev någon sänkning av räntan senaste gången indikatorn passerade gränsen.
- Modellen är robust, den har fungerat väl under en period med kraftiga ränterörelser, men kan inte sägas vara robust för alltför stora variationer i inflationsförväntningarna.
- Modellen är opåverkbar för enskilda kommuner och landsting. Det finns inga egna parametrar eller antaganden som kan göras på lokal nivå. Därmed är också jämförbarheten god mellan kommuner respektive mellan landsting.
- Slutligen kan sägas att det finns mätbarhet i modellen då det finns god tillgång på statistik när det gäller tioåriga statsobligationsräntor.

Några förändringar som är möjliga att göra i denna modell är:

- Modellen skulle kunna göras helt automatisk, dvs att möjligheten till diskretionära beslut tas bort. Det skulle innebära att ränteantagandet sänks automatisk så fort indikatorn passerar den övre eller nedre gränsen och att ränteantagandet justeras med 1 procentenhet åt gången, så att indikatorn hamnar mitt i intervallet. En sådan modell skulle möjligen i viss mån kunna uppfattas som mer transparent och förutsägbar samt ha något högre trovärdighet, men det skulle också finnas risk för problem då modellen ger orealistiska antaganden. Diagrammet nedan visar hur RIPS-räntan skulle ha förändrats med en sådan modell. En första sänkning skulle gjorts 2011 till 3,5 procent och en andra sänkning under 2013 till 2,5 procent. Vi hade då haft en real ränta idag på 0,5 procent, vilket är lågt med tanke på marknadens inflationsförväntningar. Å andra sidan hade indikatorn hållits inom intervallet och enligt SKL:s gällande ränteprognos hade någon ytterligare sänkning inte varit nödvändig. En automatisk modell är dock lämplig när man jämför olika modeller, eftersom det är svårt att jämföra olika modeller utifrån möjligheten att det kan fattas diskretionära beslut.

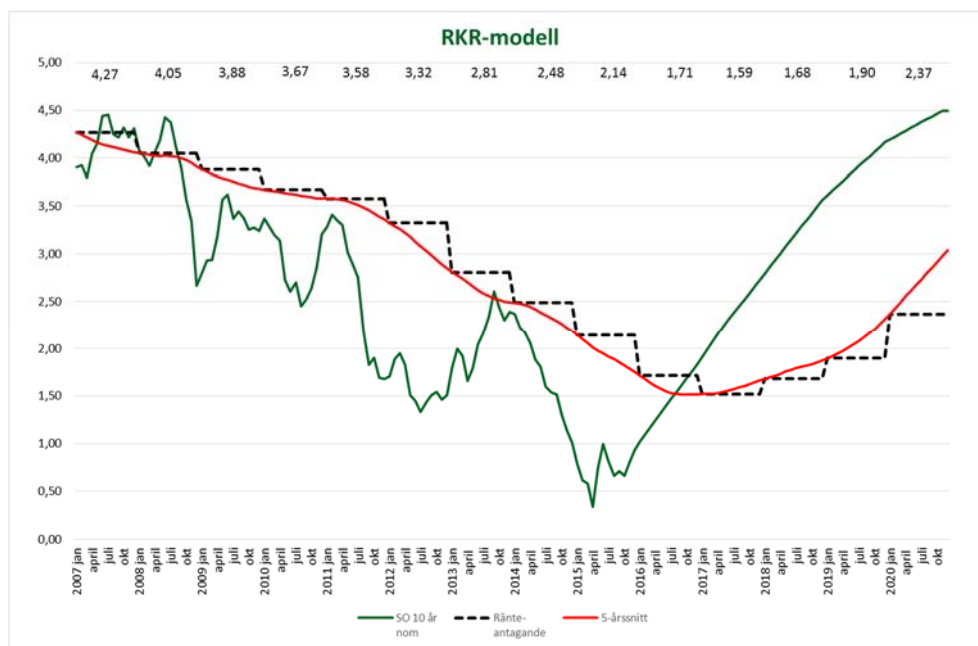


- För att göra modellen mer stabil jämfört med nuvarande modell skulle indikatorn kunna beräknas med ett tioårigt löpande medelvärde av statsobligationsräntan. Med en sådan modell skulle räntan ha sänkts vid ett tillfälle sedan 2007 då RIPS-modellen infördes, i november 2012 (se diagram nedan). Enligt SKL:s gällande prognos för den tioåriga statsobligationsräntan skulle räntan behövas sänkas ytterligare en gång, under hösten 2016.



Alternativ modell 1 – årlig justering

Ett alternativ för att undvika de större förändringar som varit med den nuvarande modellen är en modell som innebär att man gör en årlig justering av ränteantagandet.



En sådan modell kan vara helt automatisk, vilket kan ses som ett positivt argument i sig, då transparensen ökar och möjligen också trovärdigheten. Något intervall behövs inte heller då det är bestämt på förhand att räntan ska anpassas varje år. I diagrammet ovan följer förändringarna RIPS-indikatorn enligt nuvarande modell. En nackdel med en sådan modell skulle vara att kommuner och landsting måste hantera en årlig osäkerhet och svängningar som påverkar resultatet. Vissa år blir också förändringarna relativt stora, då lutningen på indikatorn är brant. T.ex. skulle det blivit en minskning med 0,51 procentenheter 2013, vilket är en kraftig sänkning för ett enstaka år, i paritet med de två sänkningar som förekommit med nuvarande modell. En annan nackdel är att det inte blir någon överbryggning vid vändpunkter då det sker ett trendbrott i ränteutvecklingen. Enligt SKL:s ränteprognos skulle RIPS-räntan behövas sänkas varje år t.o.m. 2017 ned till 1,59 procent som lägst, vilket motsvarar en negativ real ränta på 0,41 procent. Därefter skulle räntan varje år höjas så långt prognosen sträcker sig. En sådan utveckling av ränteantagandet skulle sannolikt upplevas som mindre stabil än enligt nuvarande modell.

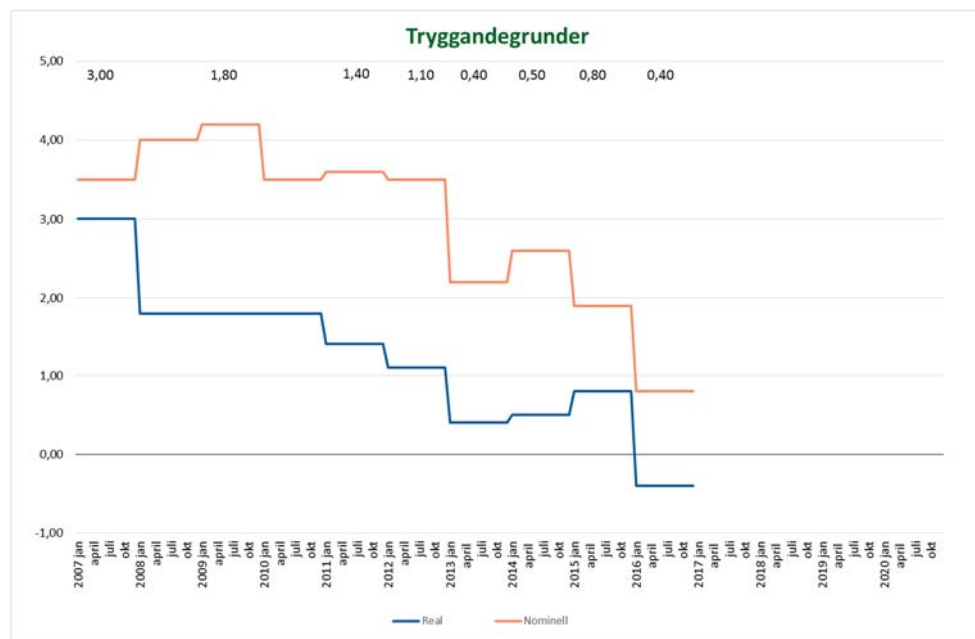
Alternativ modell 2 – Tryggandegrunder

Finansinspektion publicerar i september varje år ränteantaganden som ska tillämpas året därpå. Ränteantagandet för nominella åtaganden baseras på långa marknadsräntor och beräknas ”såsom en utjämnad nollkupongränta under en tolv månadersperiod”. Ränteantagandet för åtaganden med indexuppräknings beräknas på ett likartat sätt men baseras på långa realränteobligationer. För räkenskapsår som avslutas efter den 1 januari 2016 är nominella räntan beräknad till 0,8 procent och den reala till –0,4 procent. Det är dock tillåtet att använda dessa antaganden redan 2015. Det är också tillåtet att använda lägre räntesatser. Dessa två valmöjligheter innebär att modellen är påverkbar för enskilda kommuner och landsting.

Vid beräkning av pensionsskuld ska även vissa påslag göras, för avkastningsskatt och omkostnader samt för säkerhetstillägg. Dessa påslag är inte relevanta för kommuner och landsting. Syftet med dessa grunder är skyddsperspektivet, dvs att anvisa grunder som är säkra ur pensionsborgenärernas synpunkt. Detta är inte heller relevant för kommuner och landsting då pensionerna är tryggande genom beskattningsrätten.

Det finns ingen statistik över vilka som använder dessa grunder men klart är att många kommunala bolag med förmånsbestämda förmåner som inte är försäkrade använder dem.

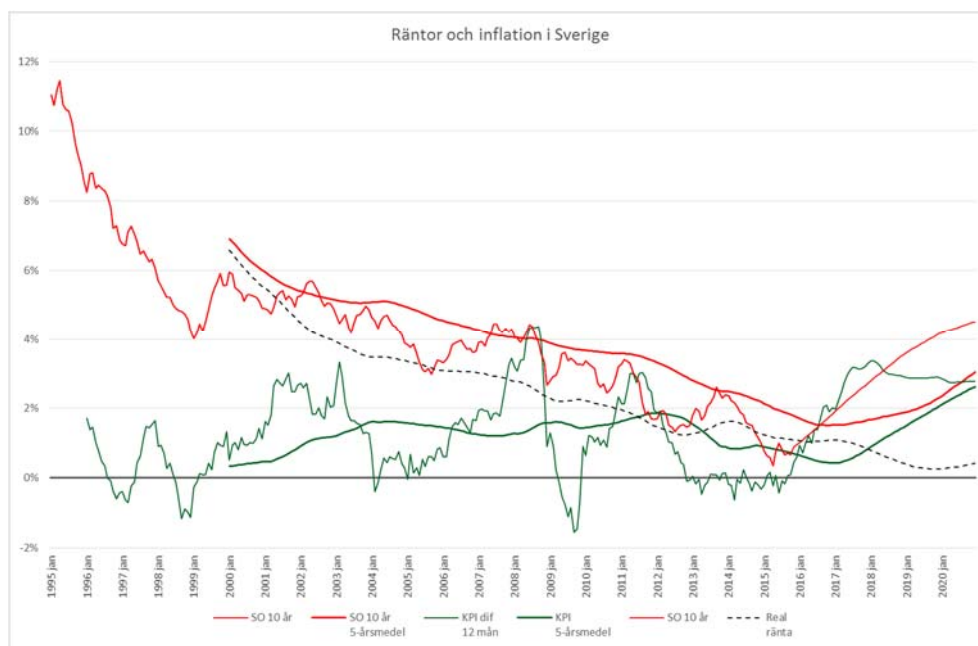
Diagrammet nedan visar hur räntorna har förändrats sedan 2007 då modellen infördes. Utvecklingen karaktäriseras av stora förändringar i både positiv och negativ riktning. Många kommunala bolag upplever stora problem med de kast som uppstått i pensions-skulden. Denna modell skulle för kommuner och landsting innebära en oönskad instabilitet. Ett positivt argument är att modellen är framtagen av en statlig expertmyndighet, vilket ger tyngd och trovärdighet.



Alternativ modell 3 – Real modell

Att konstruera en real modell är mer komplext än man förväntar sig. Till att börja med måste man reda ut vad som menas med en real ränta. Normalt brukar man definiera den reala räntan utifrån marknadspriser på statsobligationer minus förväntad inflation. Den förväntade inflationen är dock svår att mäta då det inte finns någon helt tillförlitlig statistik. Det krävs komplicerade skattningar utifrån skillnader mellan reala och nominella statsobligationer, bostadsobligationer etc. Detta görs av t.ex. Riksbanken, Finansinspektionen, olika livförsäkringsbolag m.fl., med det finns ingen statistik som publiceras.

Ett alternativ är att utgå från den verkliga realräntan, vilken definieras som differensen mellan verklig avkastning och verklig inflation. Sådana beräkningar måste göras i efterhand. För en kommun består den nominella avkastningen av summan av all avkastning på finansiella placeringstillgångar av olika slag med olika löptider. Den relevanta inflationen består av förändringen av de index som kommunala pensioner räknas om med. Det skulle vara komplicerat och tidsödande att göra sådana beräkningar. I diagrammet nedan visas ett förslag på hur en mer behändig metod skulle kunna se ut, dvs som är enkel att använda och där det finns god tillgång på statistik. Den nominella räntan består av tioåriga statsobligationer, tänkt att illustrera faktisk nominell avkastning i kommuners och landsting finansiella placeringstillgångar. Inflationen består av den faktiska förändringen av prisbasbeloppet, vilket är index för huvuddelen av de kommunala pensionerna. För att jämnna ut utveckling av dessa, som är ganska volatila, har ett 5-årigt löpande medelvärde beräknats. Skillnaden mellan dessa utjämnade värden utgör indikatorn och visas av den streckade linjen. Resultatet blir en sjunkande realränta från cirka 7 procent år 2000 till cirka 1 procent i början av 2016.

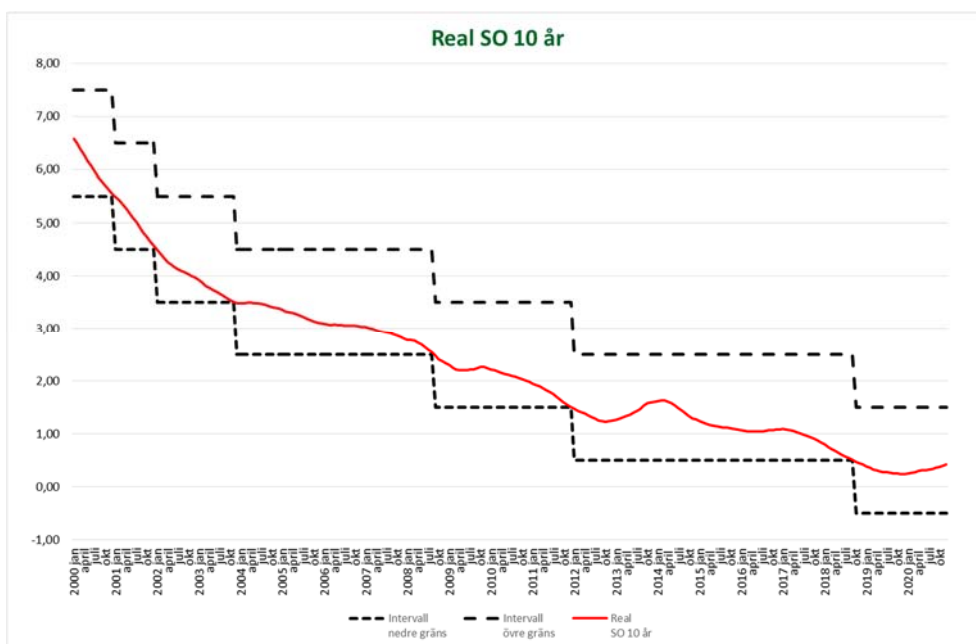


Diagrammet nedan visar hur denna indikator skulle se ut i en indikatormodell. Ett intervall med gränser ± 1 procent har ritats in kring den reala räntan. Om denna modell hade tillämpas fr.o.m. 2007 skulle realräntan inledningsvis ha varit 3 procent, sänkts till 2 procent i november 2010 för att ligga kvar på den nivån fram till idag.



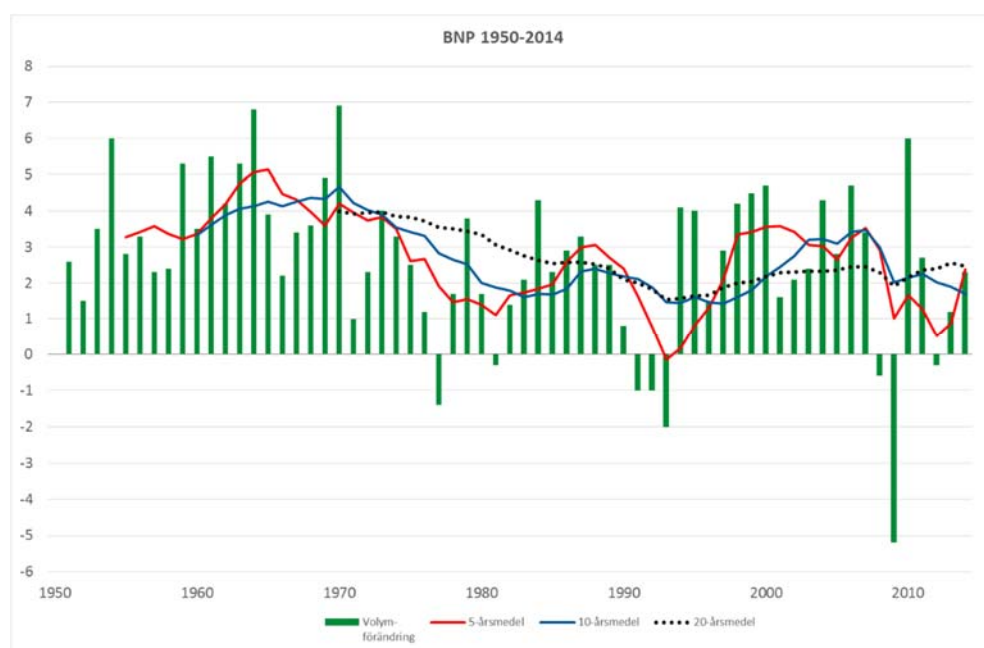
Enligt SKL:s prognoser skulle realräntan behöva sänkas igen under 2017 till 1 procent. Om inte SKL:s prognos om stigande räntor slår in finns en risk för att ränta skulle behöva sänkas redan under 2016. Denna modell förefaller således vara mer stabil än den nuvarande modellen som tillämpas. Nivån på räntan hade varit litet högre men inte orimlig sett ur ett längre perspektiv.

Diagrammet nedan visar hur utvecklingen skulle sett ut om modellen tillämpats från år 2000. Realräntan sjönk kraftigt perioden 2000–2003 och hade lett till flera sänkningar av RIPS-räntan under denna period om denna modell funnits och tillämpats då. Det kan inte uteslutas att realräntan även framöver kan genomgå stora förändringar.

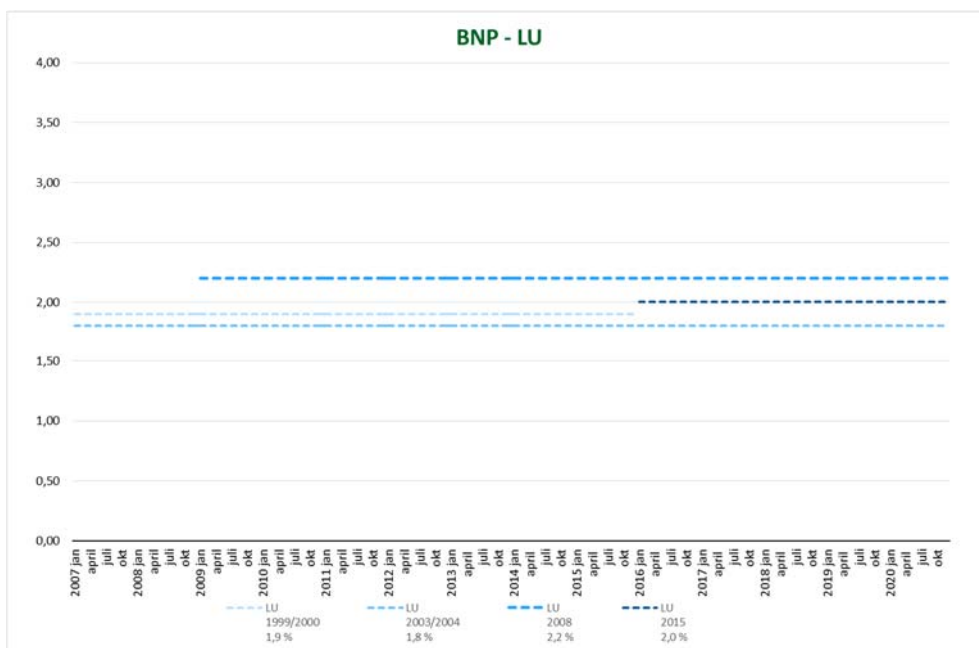


Alternativ modell 4 – Långsiktigt mått, BNP

Diagrammet nedan visar den reala utvecklingen av BNP sedan 1950. BNP-utvecklingen i sig är volatil. De årliga förändringarna har varierat från cirka +7 procent till cirka -5 procent. Även ett femårigt löpande medelvärde varierar kraftigt. Men om man strävar efter att skapa ett långsiktigt stabilt mått och som dessutom är relevant ur värderingssynpunkt kan man använda ett längre medelvärde. I diagrammet visar den streckade linjen ett tjugoförårigt löpande medelvärde. De senaste trettio åren har detta värde pendlat stabilt kring 2 procent.



Diagrammet nedan visar att de fyra senaste Långtidsutredningarna räknat med en BNP-utveckling kring 2 procent, vilket alltså är i paritet med ett genomsnitt för de senaste 30 åren utveckling.



Det skulle därför ligga nära till hands att använda 2 procent som real ränta i RIPS. Det är ett jämnt tal som inte skulle behöva ändras särskilt ofta, kanske som mest med någon halv procentenhet vart 10:e år. Det skulle således vara en mycket enkel och stabil modell. Någon varselmodell skulle inte behövas mer än att man löpande följer den samhällsekonomiska och kommunalekonomiska utvecklingen och utvärderar hur väl antagandet står sig.

Ett sådant mått skulle även uppfylla de flesta övriga kriterier för en bra räntemodell. Nackdelen är att det avviker från övriga värderingsmetoder på marknaden och därför skulle kunna uppfattas som icke trovärdigt.

Alternativ modell 5 – Solvens 2

Solvens 2 är en Europeisk modell för värdering av skulder i försäkringsbolag med swapräntor till 10 år och därefter konvergerande mot en långsiktig forwardränta på 3,5 procent / 4,2 procent.

En fördel med denna modell skulle vara att det finns ett väl beskrivet och definierat regelverk att luta sig emot. Men modellen bedöms inte vara ändamålsenlig för värdering av kommunala pensionsskulder, då den är komplex att förstå och svår att tillämpa, inte helt transparent och riskerar medföra viss instabilitet då räntan på kort sikt varierar.

Alternativ modell 6 – IAS

Börsnoterade bolag redovisar sina pensioner enligt IAS, som är en europeisk redovisningsstandard. Även vissa andra större samhällsviktiga företag och internationella koncerner använder denna metod.

IAS19, som avser personalkostnader, kan delas in i två delar. En del som innehåller redovisningsregler och en del som innehåller regler om värdering av skulder och tillgångar. Redovisningsdelen finns beskriven i Bilaga 1.

Enligt värderingsreglerna i IAS19 ska såväl skulder som tillgångar värderas. Även om trygghandlet sker genom försäkring görs en värdering av tillgångarna, dvs. det samlade pensionskapitalet i försäkringsbolaget.

Även värderingen av pensionsskulder är unik. Intjänandemetoden är mer utdragen, vilket i allmänhet leder till en högre värdering. Dessutom ska framtida löneökningar och personalavgångar beaktas.

En fördel med denna modell är det är en internationell standard som finns väl beskriven. Men inte heller denna modell bedöms vara aktuell att överväga i kommunsektorn. Modellen förefaller var komplicerad, påverkbar för enskilda arbetsgivare, instabil och ge en väsentligt annorlunda värdering vilket skulle medföra stora övergångsproblem. Den skulle således strida mot flera av de kriterier som anses vara önskvärda för en kommunal värderingsmodell.