

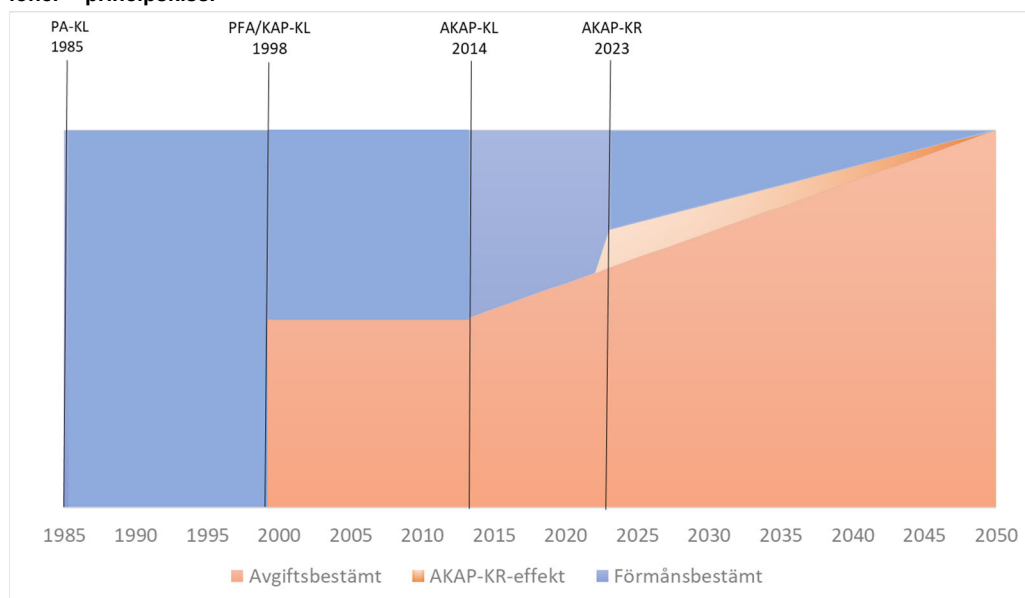
Ekonomiska effekter av nytt pensionsavtal på lång sikt

– övergång till avgiftsbestämda pensioner med AKAP-KR

Övergång mot avgiftsbestämda pensioner

Diagram 1 visar, skissartat, hur andelen avgiftsbestämda pensioner har ökat sedan 1998 och förväntas öka framöver. Före 1998 var de kommunala tjänstepensionerna helt förmånsbestämda. Det innebar att stora pensionsskulder byggdes upp. Efter omkring 2050 kommer pensionerna vara helt avgiftsbestämda. Pensionskostnaderna kommer då endast bestå av årliga avgifter och ingen ytterligare skulduppbyggnad kommer att ske¹.

Diagram 1. Successiv övergång från förmånsbestämda till avgiftsbestämda pensioner – principskiss.



Källa: SKR.

Övergången inleddes 1998 genom att det dåvarande pensionsavtalet ersattes av ett helt nytt avtal, PFA, som bestod av en kombination av

¹ Kvar kommer också finnas en finansiell kostnad kopplad till ränteuppräknings av pensionsskulden, men denna kostnad betraktas inte som en pensionskostnad utan en finansiell kostnad.

förmåns- och avgiftsbestämda delar. Ytterligare en förändring gjordes 2006 genom tillkomsten av avtalet KAP-KL. Detta avtal påverkade emellertid inte andelen avgiftsbestämda pensioner i någon större utsträckning.

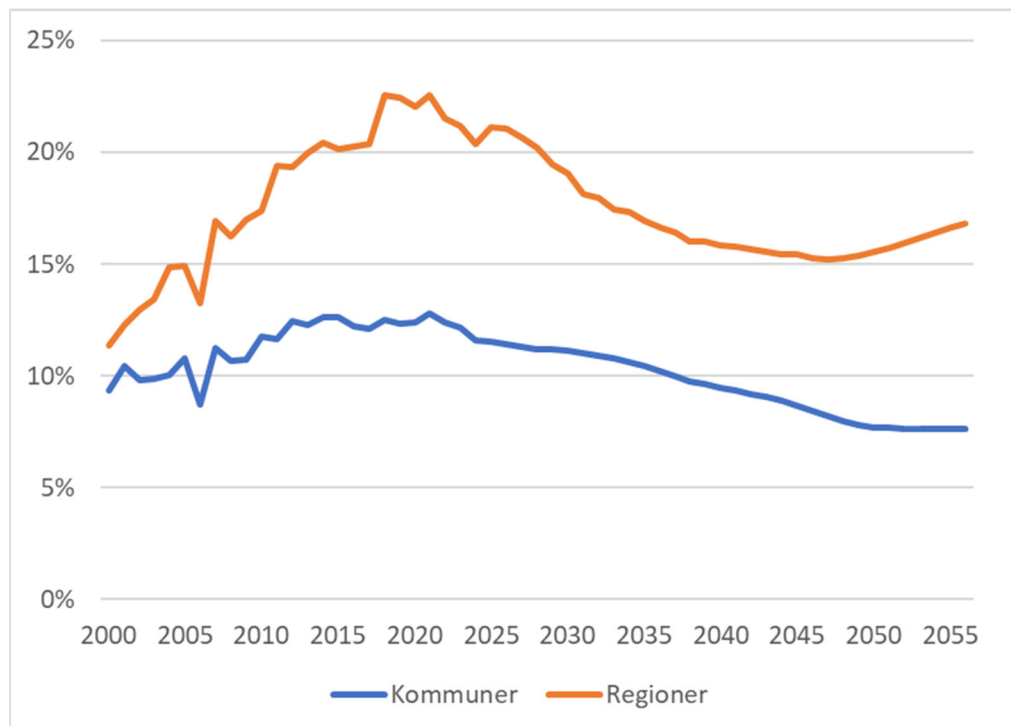
Ett helt avgiftsbestämt avtal, AKAP-KL, tillkom 2014 för anställda födda 1986 eller senare. Anställda födda tidigare skulle fortsätta omfattas av KAP-KL. Denna förändring innebär att de avgiftsbestämda pensionerna på sikt skulle komma att ta över helt. De sista anställda som omfattas av KAP-KL beräknas pensioneras omkring 2050. Detta avtal står dock i dagsläget för en stor del av pensionskostnaderna och viss skulduppbyggnad sker fortfarande.

Kostnadsutveckling på lång sikt

Diagram 2 visar en prognos från 2019 för pensionskostnaderna² på lång sikt som gjordes av SKR tillsammans med KPA och Skandikon. I slutet av denna rapport finns ett beskrivning av hur denna prognos påverkas av det nya avtalet AKAP-KR.

Diagram 2. Utveckling av pensionskostnaderna i kommunsektorn åren 2000–2055. Andel av lönesumman. Prognos från 2019.

Procent



Källa: KPA, Skandikon och SKR.

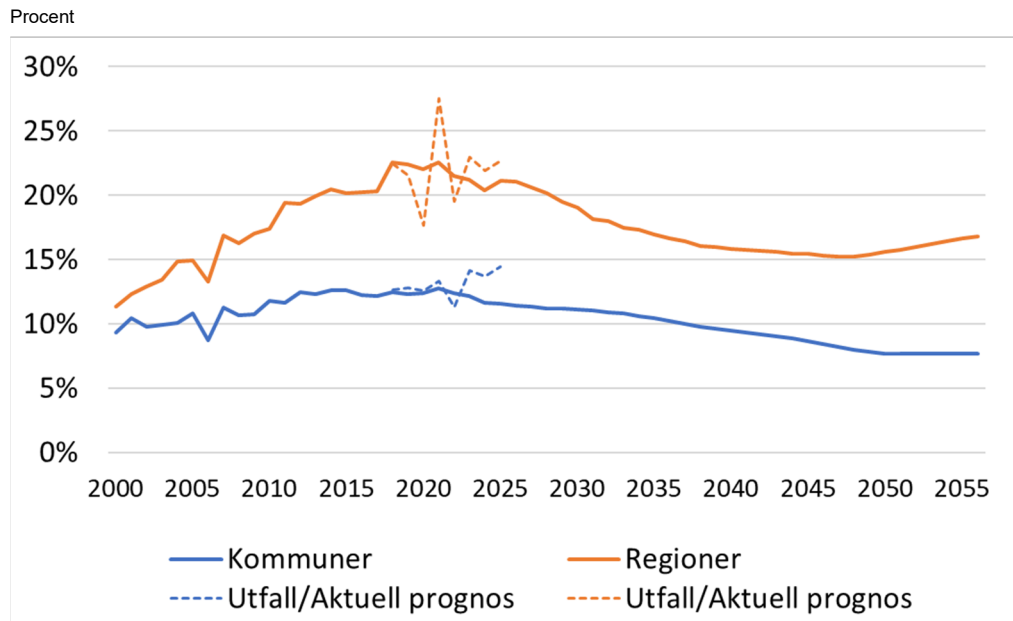
En naturlig fråga är huruvida prognosen har överensstämmt med utfall så här långt. Som framgår av Diagram 3 har det varit ovanligt stora variationer i utfallen åren 2019–2021. Även tiden innan upplevdes av många kommuner och regioner som ryckig, men denna ryckighet har alltså tilltagit väsentligt. Vanliga förklaringar är förändringar i pensionsavtalen,

² Kostnaderna uttrycks som andel av lönesumman, vilket beskriver vilken belastning kostnaderna har på den kommunala ekonomin. I löpande priser ökar kostnaderna över tid exponentiellt på grund av indexuppräknningar.

förändringar i RIPS-räntan och variationer i pris- och inkomstbasbeloppen. Specifikt för perioden 2019–2021 är stora variationer i basbeloppen och framförallt en förändring i livslängdsantagandet 2021. Kommande år kan också stora förändringar förväntas, framförallt på grund av AKAP-KR, men även på grund av stora svängningar i basbeloppen.

I en prognos på lång sikt räknar man dock med en jämn utveckling av olika index och inga förändringar i antaganden eller avtal, vilket ger jämnare kurvor.

Diagram 3. Jämförelse prognos – utfall/aktuell prognos. Andel av lönesumman. (Uppdatera!)



Källa: KPA, Skandikon och SKR.

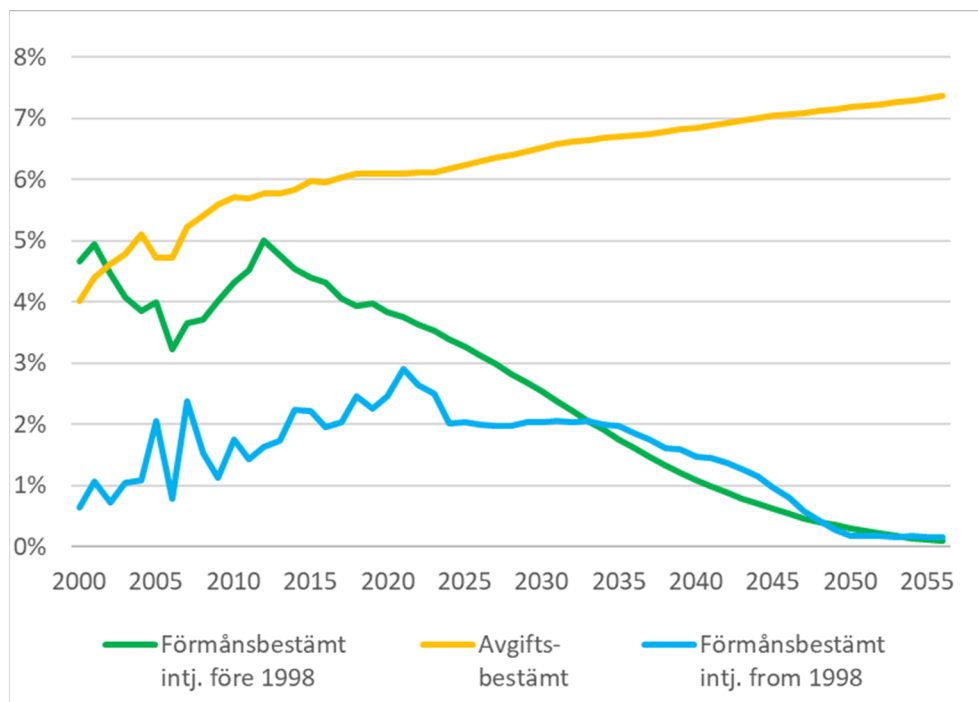
När man bortser från dessa stora variationer framgår en underliggande utveckling där minskande kostnader kan förväntas på sikt. Det beror främst på att kostnader för äldre pensioner som tjänades in före 1998 fasas ut, men även på att förmånsbestämda pensioner så småningom kommer att avvecklas. Diagram 4 och Diagram 5 visar hur olika komponenter i kostnaderna utvecklas för kommuner respektive regioner.

I kommuner dominerar den avgiftsbestämda pensionen kostnaderna, medan förmånsbestämda pensioner som intjänas idag står för en mindre del. Kostnaderna för pensioner som tjänades in före 1998 och som utgörs av utbetalningar³ minskar i snabb takt.

³ Pensionsskulden för pensioner intjänade före 1998 redovisades inte i balansräkningen, vilket innebär att kostnaderna då sköts på framtiden och att dagens skattebetalarkollektiv bär en dubbel kostnad.

Diagram 4. Pensionskostnad i kommuner. Andel av lönesumman.

Procent

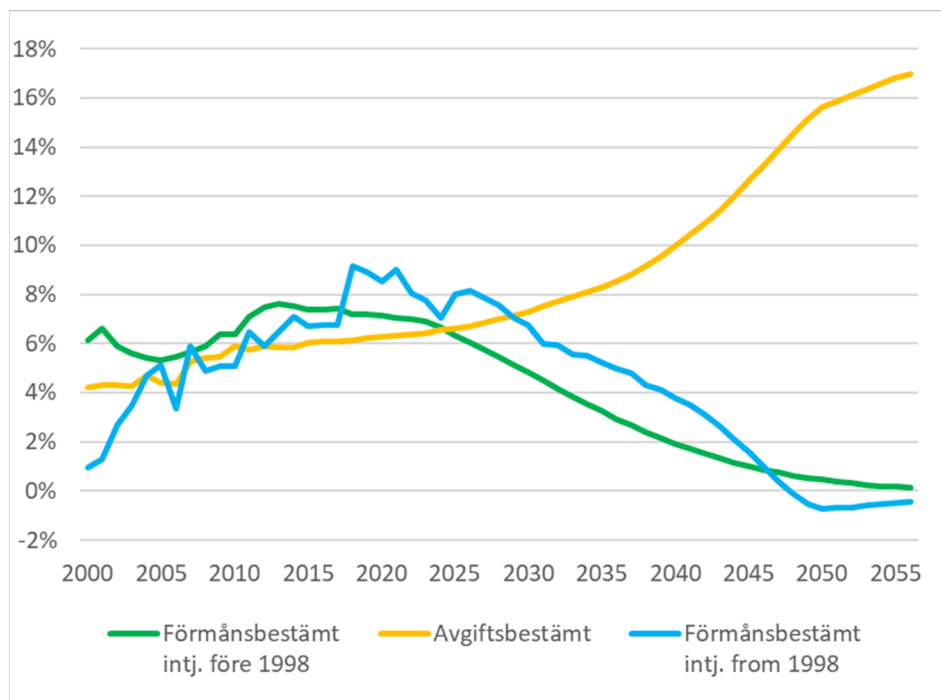


Källa: KPA, Skandikon och SKR.

I regioner svarar förmånsbestämda pensioner för en ungefär lika stor del av kostnaderna som de avgiftsbestämda pensioner. Detta beror på att andelen höglönade (med rätt till förmånsbestämd pension) är högre i jämförelse med kommunerna.

Diagram 5. Pensionskostnad i regioner. Andel av lönesumman.

Procent



Källa: KPA, Skandikon och SKR.

AKAP-KR – ekonomiska effekter på individnivå

Det finns flera förändringar i det nya pensionsavtalet AKAP-KR som påverkar kostnaderna.

Avgiftsbestämd pension – högre nivåer för de flesta

- Anställda som är födda 1986 eller senare överförs automatiskt till det nya avtalet och får en höjning med 1,5 procentenheter.
- Detsamma gäller för anställda som är födda tidigare och inte har ett intjänande av förmånsbestämd pension vid årsskiftet 2022/2023.
- De enda som inte får en högre avgift är de som har ett intjänande av förmånsbestämd pension och som inte väljer att byta avtal.
- De som har ett intjänande av förmånsbestämd pension och som väljer att gå över till det nya avtalet får en höjning av avgiftsbestämd pension till 6 procent för lönedelar under taket⁴ och till 31,5 procent för lönedelar över taket. Därutöver får de som väljer att byta avtal, senast i april 2023, tilläggspremier som varierar mellan 0,5 (födda 1985) och 8,5 (födda 1958) procent av lönedelar över taket.
- De som byter avtal senare får de högre avgiftsnivåerna men inga tilläggspremier.
- För de som byter avtal från KAP-KL tillkommer även ett års indexering av avgiften med prisbasbeloppet, vilket de som byter från AKAP-KL redan har.
- Dessutom finns en garanti åren 2022–2026 för de som har en lön över taket men ändå inte har ett intjänande av förmånsbestämd pension vid övergången. Även de får tilläggspremier enligt ovan.

Förmånsbestämd pension – färre omfattas framöver

- De som idag omfattas av KAP-KL men ännu inte tjänat in en förmånsbestämd pension kommer som ovan nämnts automatiskt föras över till det nya avtalet. Det innebär att det inte kommer att tillkomma några anställda med rätt till förmånsbestämd pension. De får istället en högre avgift.
- De som har ett intjänande av förmånsbestämd pension vid övergången och som väljer att byta till det nya avtalet, senast i april 2023, kommer därefter att helt omfattas av avgiftsbestämd pension. En livränta fastställs per 31 december året innan bytet motsvarande dittills intjänad pensionsrätt. Denna livränta kommer att värdesäkras med inkomstbasbeloppet, vilket normalt innebär en bättre värdesäkring än inflationen, som annars är det vanliga måttet för indexering av pensioner.

AKAP-KR – ekonomiska effekter på totalnivå

Förändringarna får följande effekter på totalnivå:

- Kostnaderna för avgiftsbestämd pension blir högre. I princip handlar det om en nivåhöjning.
- Kostnaderna för förmånsbestämd pension blir lägre då nytillträdet stängs. Kostnaden blir ytterligare lägre om anställda väljer att byta avtal.

⁴ Taket – 7,5 inkomstbasbelopp motsvarande en månadslön på 44 375 kronor i 2022 års nivå.

- Pensionsskulden ökar för de som byter avtal 2023. Det beror på den högre indexeringen och därmed diskonteringsräntan. För kostnaderna blir det en engångseffekt 2023.
- För kommuner blir nettoeffekten att de totala kostnaderna kommer att öka eftersom de förmånsbestämda pensionerna utgör en mindre andel av de totala pensionskostnaderna.
- För regionerna beror nettoeffekten på hur många som kommer att byta. (I kalkylerna nedan visas hur kostnaderna påverkas enligt olika scenarier.)
- Planeringsförutsättningarna blir mer stabila när de volatila kostnaderna för förmånsbestämda pensioner minskar i omfattning.
- Möjligheterna till en god avkastning på placerade medel minskar.

Kalkyler på lång sikt

Förutsättningar bakom kalkylerna

Resultatet av kalkylerna som visas nedan syftar till att åskådliggöra underliggande effekter av avtalsförändringarna. Därför har schablonmässiga antaganden använts⁵ för att utjämna, framförallt kortsiktiga, variationer av olika index mm, som annars skulle störa helhetsbilden. Resultaten på kort sikt bör därför tas med en nypa salt.

I beräkningarna ingår endast anställda. Utbetalningar från äldre intjänande har inte beaktats då de inte påverkas av avtalsförändringarna.

Den modell som ligger bakom beräkningarna har utvecklats i förhållande till den modell som användes 2019 och vars resultat beskrevs inledningsvis. I bilagan finns en mer utförlig beskrivning av beräkningsmodellen. Nedan är en kortare beskrivning:

- Löneutvecklingen för individer är differentierad i olika åldrar, över/under tak samt för regioner/kommuner.
- Varje anställd som pensioneras ersätts av en nyanställd. Lönenivån för nyanställda ersättare bakåträknas utifrån den antagna individuella löneutvecklingen.
- Andelen naturliga avgångar antas uppgå till 5 procent för anställda med ett fåp-intjänande. Av ersättarna till dessa antas 20 procent omfattas av ett annat avtal än KAP-KL.

Det bör påpekas att det finns en stor osäkerhet i denna typ av kalkyler:

- Som vanligt finns en stor osäkerhet i hur basbeloppen utvecklas framöver, inte minst är inflationsprognoserna för närvarande mycket osäkra.
- Det finns indikationer på kraftiga löneökningar 2021. Det finns en viss osäkerhet i vilken grad det rör sig om engångseffekter (till exempel retroaktiva utbetalningar av höjda löner i samband med avtalsrörelsen eller jourersättningar) eller om det rör sig om permanenta nivåhöjningar.
- En stor osäkerhet är hur många som kommer att byta till AKAP-KR 2023, men även åren därefter. Detta hanteras genom att vi studerar olika scenarier.
- Beräkningsmodellen innehåller en rad andra antaganden som kan visa sig vara felaktiga.

⁵ Årlig ökning av prisbasbelopp 2 %, inkomstbasbelopp 3,5 % och löner 3,5 %.

Resultat av kalkylerna

Kalkyler har gjorts för två kommuner och en region. De två kommunerna är av olika karaktär, en mindre pendlingskommun nära större stad med en lägre andel förmånsbestämda pensioner och en pendlingskommun nära storstad (förortskommun) med en större andel förmånsbestämda pensioner.

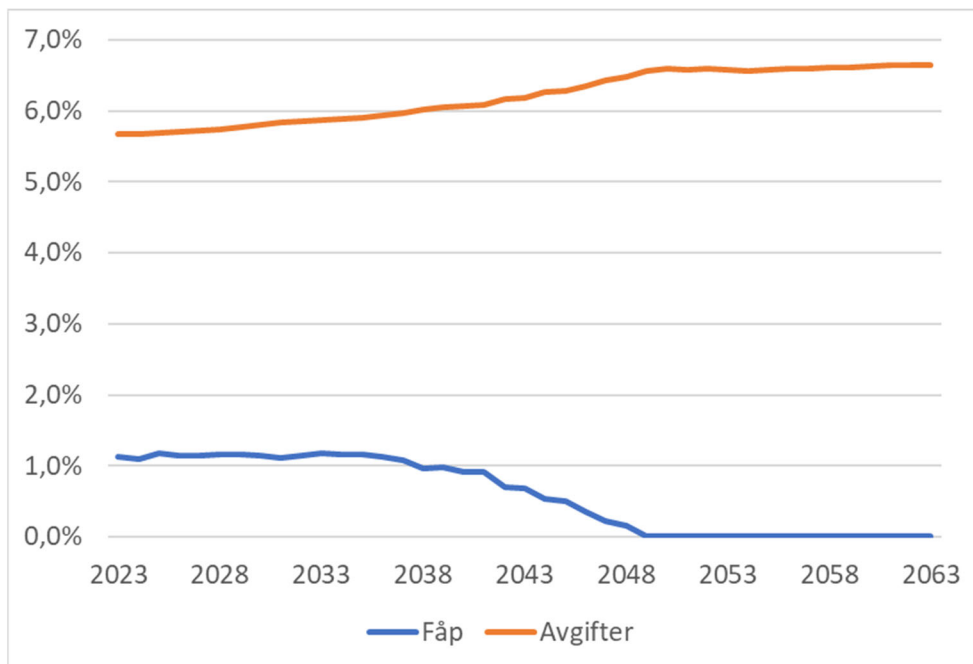
Det finns inte lika stora skillnader mellan regioner och därför är det tillräckligt med bara ett räkneexempel.

Exempel 1 – en mindre pendlingskommun nära större stad

Diagram 6 visar utvecklingen av pensionskostnader (för anställda) med oförändrade avtal för en mindre pendlingskommun nära större stad. Avgifterna väntas öka i takt med att avtalet AKAP-KL tar över. Detta sker i takt med att äldre anställda, med förmånsbestämd pension, pensioneras och ersätts av yngre anställda med enbart avgiftsbestämd pension. Kostnaderna för förmånsbestämd pension (fåp-kostnader) avklingar därmed i takt med att den avgiftsbestämda pensionen ökar.

Diagram 6. Kostnader med oförändrade avtal. Mindre pendlingskommun nära större stad. Andel av lönesumma.

Procent

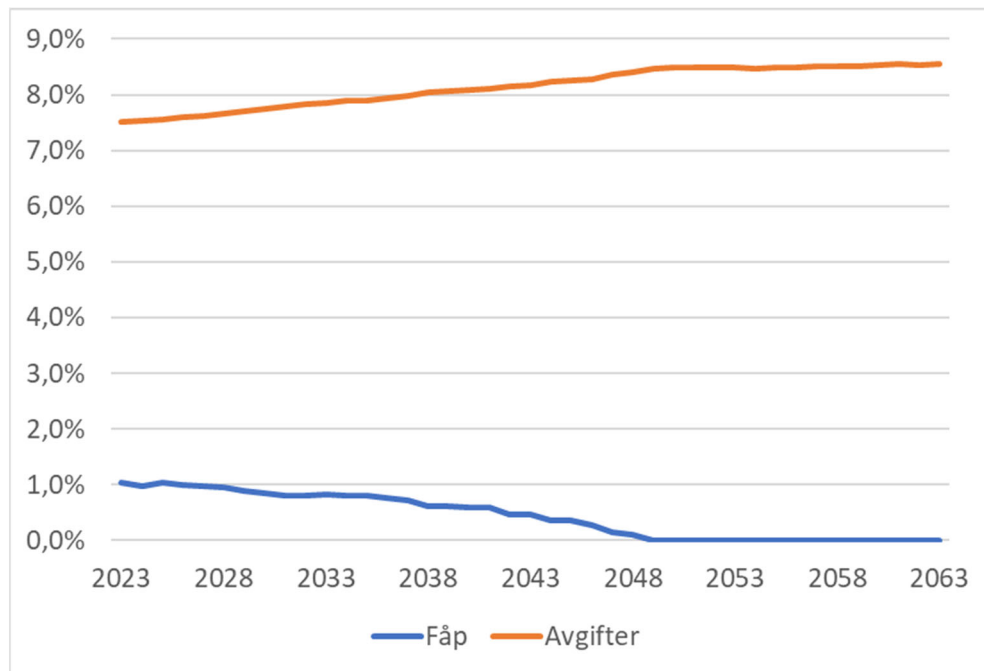


Källa: KPA och SKR.

En övergång till det nya avtalet AKAP-KR medför en nivåhöjning av avgifterna medan fåp-kostnaderna förväntas minska snabbare (Diagram 7).

Diagram 7. Kostnader vid övergång till AKAP-KR. Mindre pendlingskommun nära större stad. Andel av lönesumma.

Procent

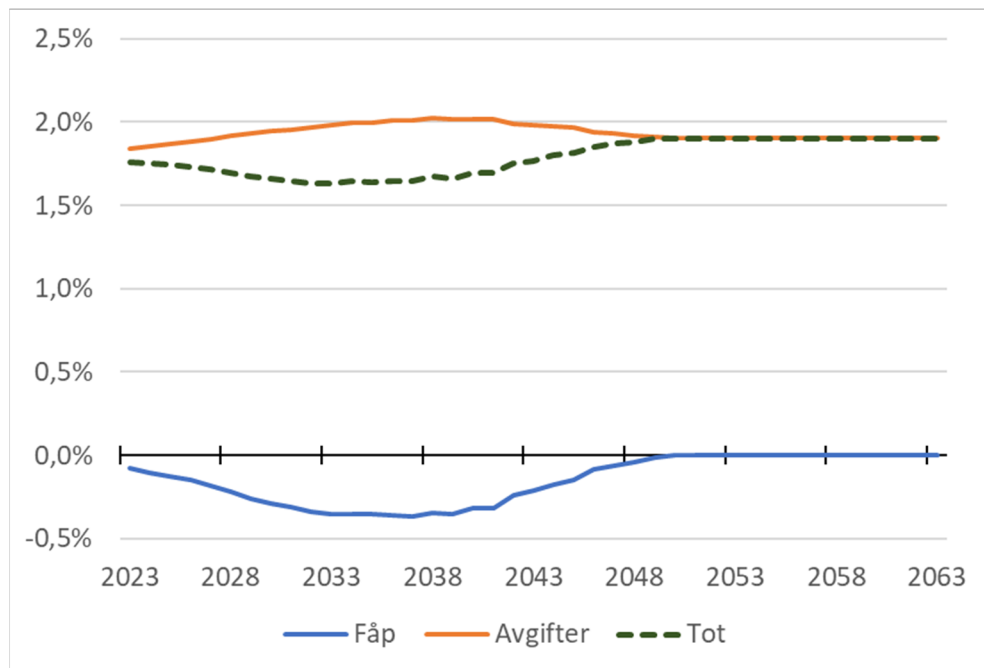


Källa: KPA och SKR.

Diagram 8 visar skillnad mellan dessa båda alternativ. Det framgår då att avgifterna ökar betydligt mer än fåp-kostnaderna minskar.

Diagram 8. Skillnad i kostnader vid övergång till AKAP-KR. Mindre pendlingskommun nära större stad. Andel av lönesumma.

Procent



Källa: KPA och SKR.

Olika scenarier

Diagrammen ovan visar effekten av ett scenario där inga byten till AKAP-KR antas ske.

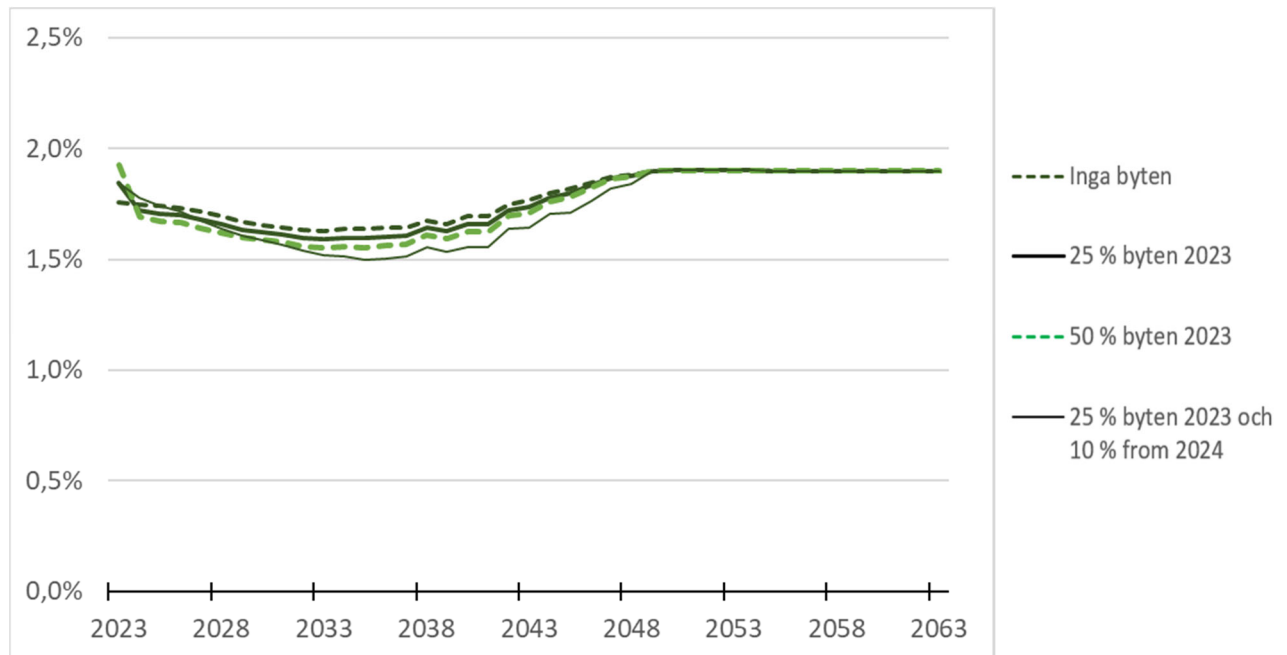
I kommande diagram redovisas resultat med olika scenarier beträffande byten, enligt följande tabell:

Scenario	Andel frivilliga byten 2023	Andel byten enligt överenskommelse årligen fr.o.m. 2024
0	Ingen förändring av pensionsavtalen	
1	0%	0%
2	25%	0%
3	50%	0%
4	25%	10%

För den här exempelkommunen blir skillnaderna mellan de olika scenarierna små, endast några tiondels procentenheter. Orsaken är att omfattningen av förmånsbestämda pensioner är förhållandevis liten.

Diagram 9. Skillnad i kostnader med fyra olika scenarier. Mindre pendlingskommun nära större stad. Andel av lönesumma.

Procent



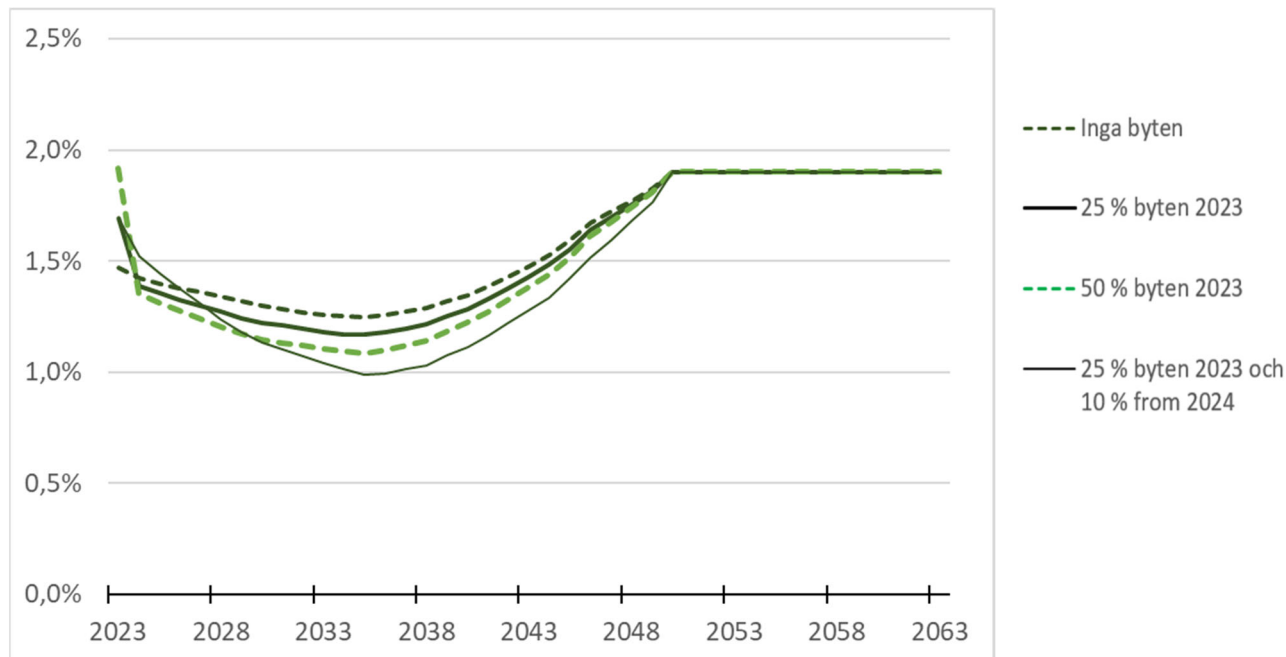
Källa: KPA och SKR.

Exempel 2 – pendlingskommun nära storstad (förortskommun)

Diagram 10 visar ett motsvarande diagram för en pendlingskommun nära storstad (förortskommun till Stockholm). Skillnaderna blir här större, vilket beror på en högre andel höglönade.

Diagram 10. Skillnad i kostnader med fyra olika scenarier. Pendlingskommun nära storstad. Andel av lönesumma.

Procent



Källa: KPA och SKR.

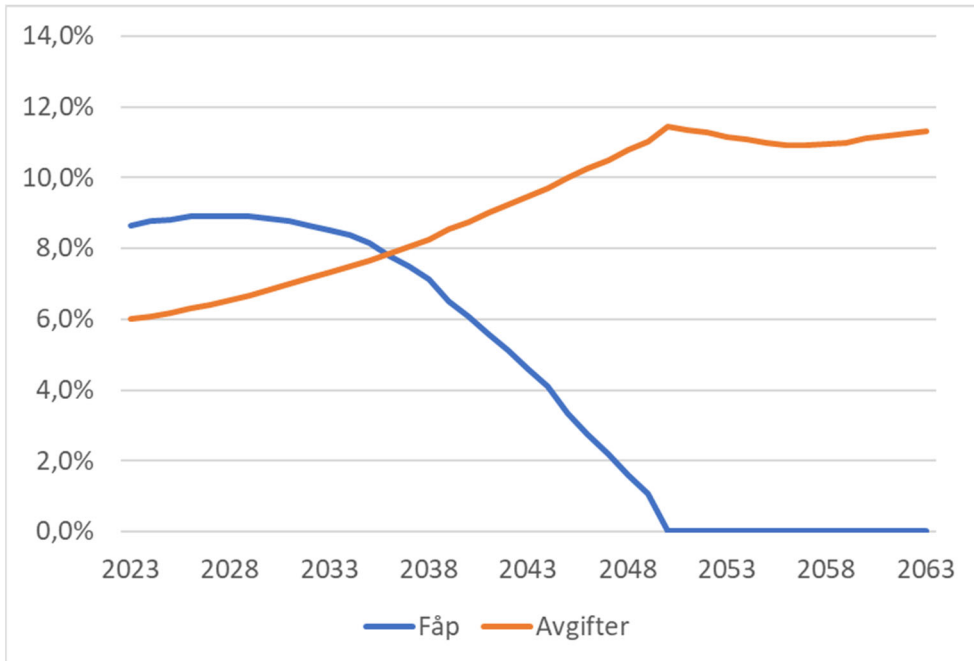
Det framgår också av diagrammet att det kan uppstå en merkostnad 2023 ifall det är en större andel som väljer att byta avtal. Resultatet blir en engångseffekt på kostnaden. En annan effekt är att ju fler byten som görs, både 2023 och därefter, desto lägre blir kostnaderna därefter och fram till omkring 2050, då de förmånsbestämda pensionerna ändå skulle vara avvecklade.

Exempel 3 – Effekter för en region

Diagram 11 visar kostnaderna med oförändrade avtal för en region. Fåp-kostnaderna är större än avgifterna under ytterligare en period. Fåp-kostnaderna beräknas tom öka något i början av perioden.

Diagram 11. Kostnader med oförändrade avtal för en exempelregion. Andel av lönesumma.

Procent

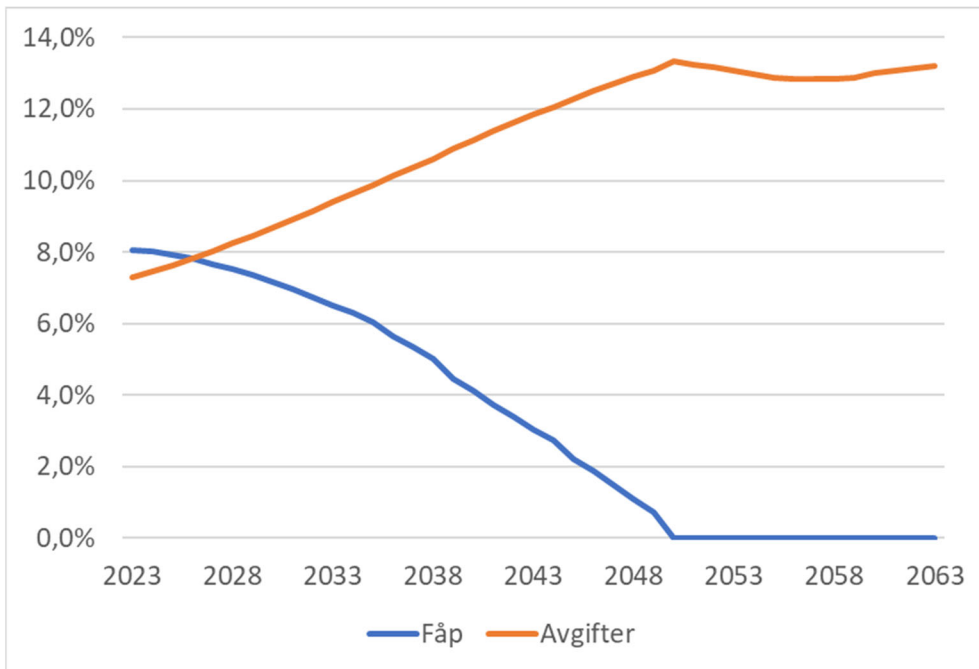


Källa: KPA och SKR.

Vid en övergång till det nya avtalet blir det dels en nivåhöjning av avgifterna men också en snabbare utveckling framöver. Fåp-kostnaderna minskar snabbare.

Diagram 12. Kostnader vid övergång till AKAP-KR för en exempelregion. Andel av lönesumma.

Procent

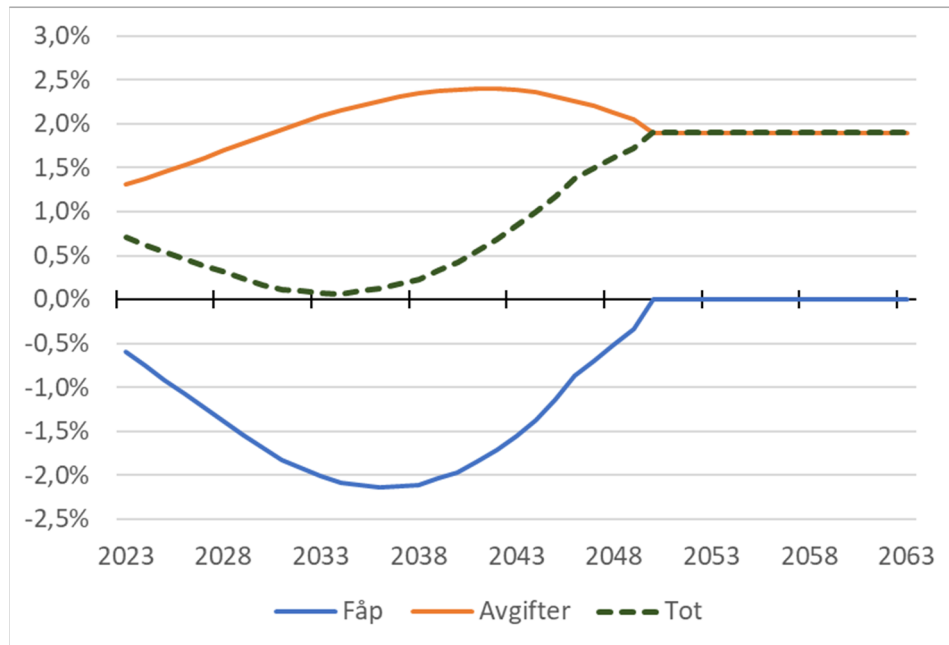


Källa: KPA och SKR.

Nettoeffekten blir mindre än för kommunerna i de föregående exemplen. Det är dock fortfarande frågan om en kostnadsökning i detta scenario, som utgår från att inga byten görs till AKAP-KR.

Diagram 13. Skillnad i kostnader vid övergång till AKAP-KR för en exempelregion. Andel av lönesumma.

Procent

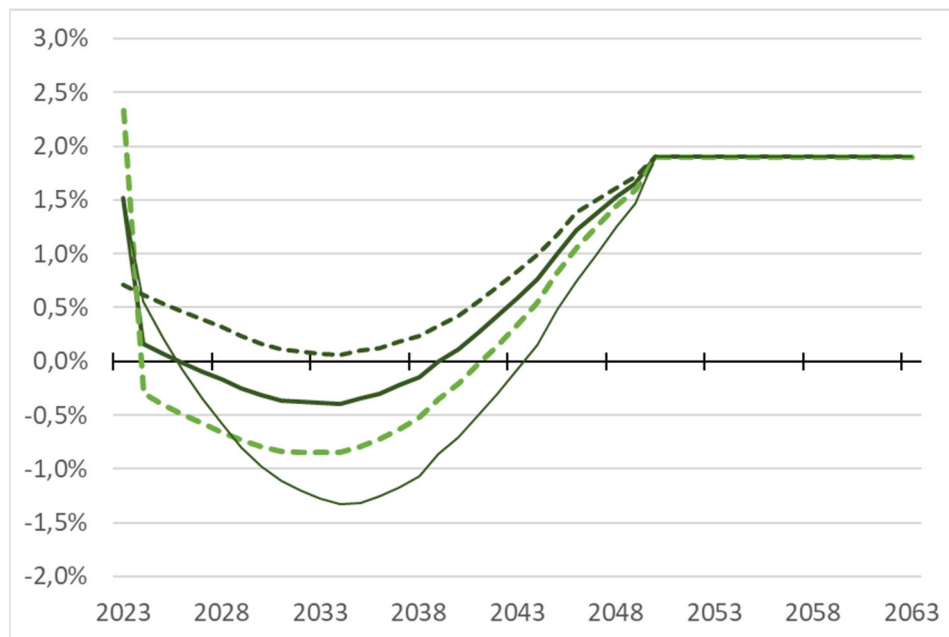


Källa: KPA och SKR.

Det kan dock bli fråga om en kostnadsminskning under en period i andra scenarier, där byten sker, vilket framgår av följande diagram.

Diagram 14. Skillnad i kostnader vid övergång till AKAP-KR enligt fyra olika scenarion för en exempelregion. Andel av lönesumma.

Procent



Källa: KPA och SKR.

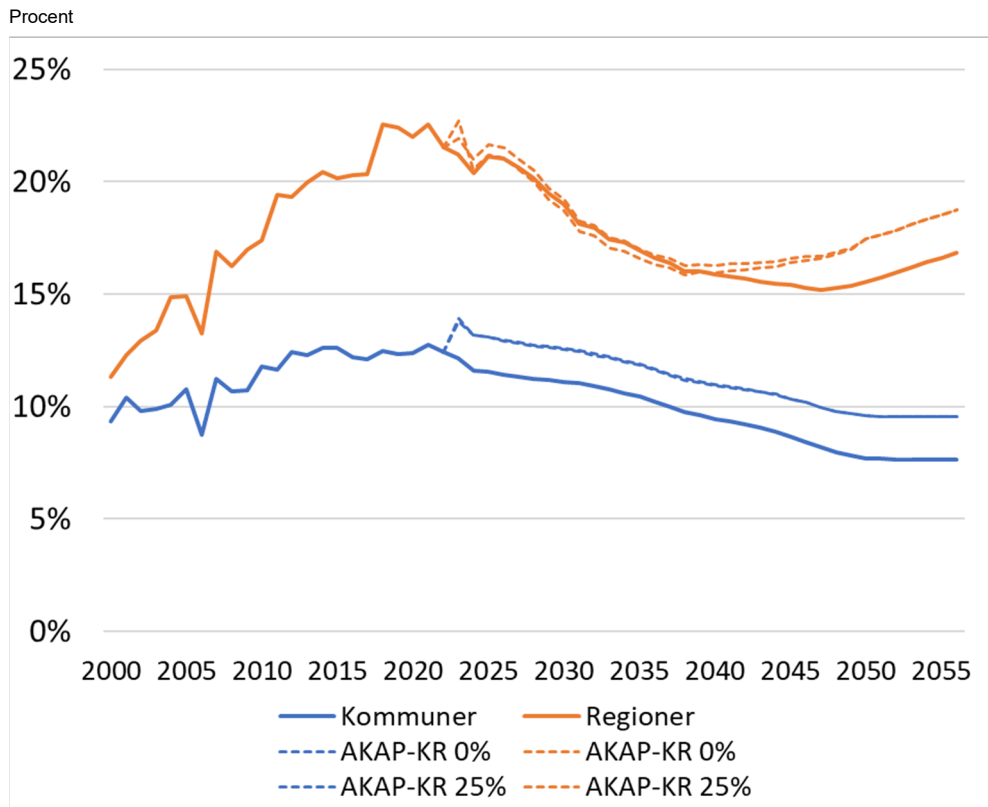
Ju fler byten som sker desto mer minskar kostnaderna fram till 2050. Men det kan bli en ganska betydande engångsvis merkostnad övergångsåret 2023 om många byter avtal under valperioden detta år.

Hur påverkas den översiktliga bilden av AKAP-KR?

Diagrammet nedan visar att effekten av AKAP-KR för regioner är förhållandevis begränsad. Den ursprungliga bilden påverkas inte nämnvärt. En minskning framöver kan fortfarande förväntas. Den bestående effekten på lång sikt är dock en nivåhöjning motsvarande de högre avgiftsnivåerna i AKAP-KR.

För kommuner rör det sig om en nivåhöjning under hela perioden.

Diagram 15. Långsiktsprognos 2019 schablonmässigt justerad med effekt av AKAP-KR enligt två scenarier. Andel av lönesumma.



Källa: KPA, Skandikon och SKR.

Bilaga – Prognosmodell

Den totala kostnaden för anställda består något förenklat av avgifter plus förändring av pensionskulden. Utgångspunkt för beräkning av pensionskulden är antaganden enligt RIPS. Därutöver görs ett antal antaganden för framskrivning av beståndet av anställda.

Indexering

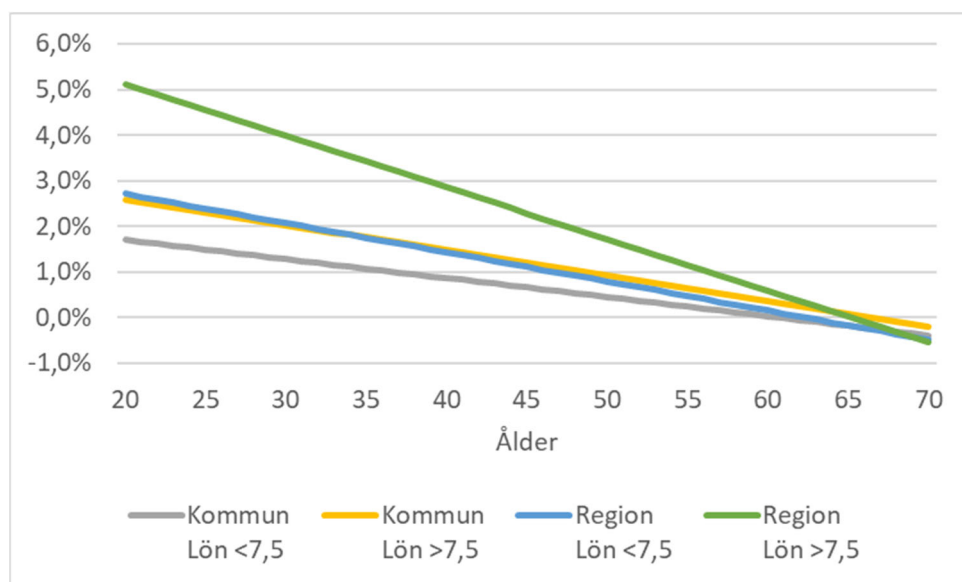
- Årlig löneökning för ett normalkollektiv = 3,5 %
- Årlig ökning av prisbasbeloppet = 2 %
- Årlig ökning av inkomstbasbeloppet = 3,5 %

Löneutveckling på individnivå

Utöver den generella ökningen av lönen för kollektivet på 3,5 % görs individuella lönepåslag i olika åldrar; högre löneökningar i lägre åldrar och vice versa, se diagram nedan. Löneutvecklingen är också differentierad över/under tak samt för regioner/kommuner. Uppgifterna bygger på SKR:s löne- och personalstatistik.

Diagram 16. Löneökning i olika åldrar utöver generell ökning på 3,5%.

Procent



Källa: KPA och SKR.

Ersättare till pensionerade

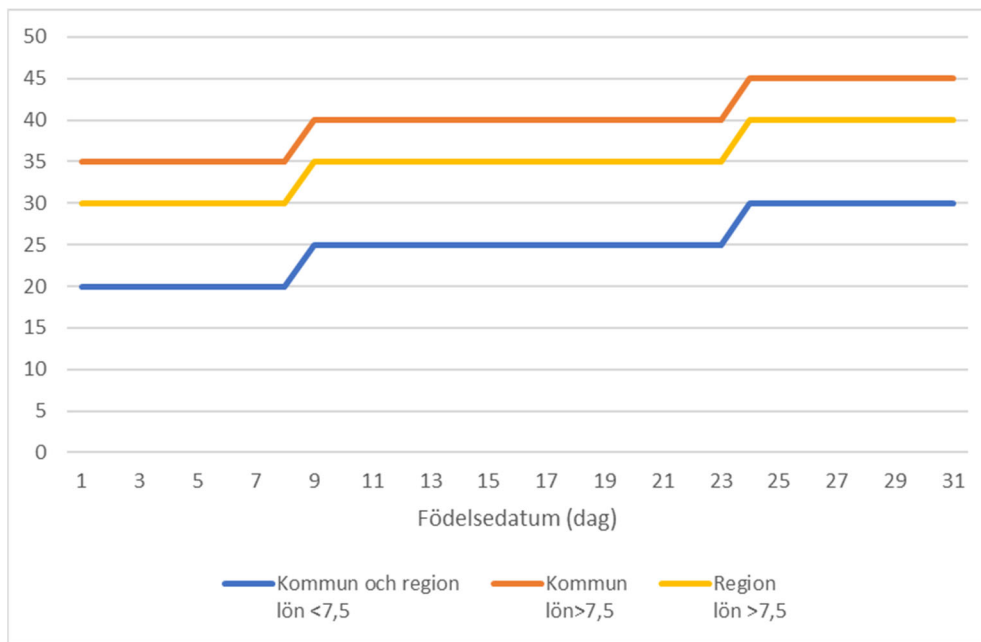
Eftersom antalet anställda antas vara oförändrat framöver är det nödvändigt att göra antaganden om ersättare till de som slutar. När det gäller de som pensioneras skapas ersättare i några olika åldrar. I verkligheten kan detta vara en komplicerad process, exempelvis:

1. en kommundirektör ersätts av en ekonomidirektör som får en lönehöjning.
2. ekonomidirektören ersätts av en redovisningschef som också får en lönehöjning.
3. redovisningschefen ersätts av en controller som också får en lönehöjning
4. controllern ersätt av en nyanställd som får en viss ingångslön.

Att beakta sådana komplexa skeenden är svårt i en beräkningsmodell. Som en förenkling antas istället en enda nyanställning, som syftar till att motsvara effekten av mer komplicerade processer. För att få en spridning i olika åldrar på ersättarna bestäms ersättningsåldern utifrån vilken dag i månaden man är född enligt diagrammet nedan. Genom detta antagande beaktas att ersättningsanställningar kan ge upphov till kostnader för såväl avgifts- som förmånsbestämd pension.

Diagram 17. Antagande om ålder för ersättare till pensionerad.

År



Källa: KPA och SKR.

Lönenivån bakåträknas utifrån den ovan angivna individuella löneutvecklingen. Detta medför att den totala löneökningen, för ett kollektiv, över tid överensstämmer med det antagande som gjorts. På individnivå är dock löneökningarna större, för de yngre betydligt större. Det kan också bli avvikelser från totalnivån beroende på hur ålderssammansättningen ser ut. Med ett ung ålderssammansättning kan löneökningarna blir större och vice versa.

Ersättare vid naturliga avgångar

Andelen naturliga avgångar (avgångar av andra orsaker än pensionering) antas uppgå till 10 procent för anställda med lön under taket och 5 procent för anställda med lön över taket. Dessa antas ersättas med en individ med samma ålder och samma lön. I de flesta fall blir nettoutfallet neutralt men för de som anställs och har en lön över taket samt är födda före 1986 antas att 20 procent inte omfattas av KAP-KL. Det kan ske till exempel om anställningen sker från en annan sektor eller man kommer överens om att den anställde ska omfattas av det nya avtalet. Nettoeffekten av detta antaganden är att antalet anställda med förmånsbestämd pension kommer minska med 1 procent per år ($5\% * 20\%$) (ceteris paribus).