

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr: 20:29
Diariernr: 20/00976
Handläggare: Nils Mårtensson
Siv Stjernborg
Ämnesord: Ekonomi
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Extern medverkan:
Datum: 2020-06-22
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Personal
Rubrik: Beslut och justeringar i RIPS för år 2020
Ersätter:
Bilagor:

Sammanfattning

I detta cirkulär beskrivs bakgrunden till 2020 års beslut om vilka antaganden som ska tillämpas för beräkning av pensionskulden. Tidigare riktlinjer har justerats. SKR:s vd har fattat beslut om nya riktlinjer. Senaste utgåvan av riktlinjerna heter *RIPS 19 – Riktlinjer för beräkning av pensionskuld (vs 2020)*.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 20:29

Ekonomi och styrning
Nils Mårtensson
Siv Stjernborg
EJ

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Personal?

Beslut och justeringar i RIPS för år 2020

RIPS-kommittén ska sammanträda minst en gång per år för att ta fram förslag om aktuella riktlinjer. Kommittén ska redovisa vilka resonemang och vilket underlag som ligger till grund för förslagen. Med RIPS-kommitténs förslag som underlag fattar SKR:s Vd beslut om aktuella riktlinjer. Aktuella riktlinjer publiceras senast i juni varje år. Senaste utgåva heter *RIPS 19 – Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld (vs 2020)*.

I detta cirkulär beskrivs bakgrunden till 2020 års beslut om vilka antaganden som ska tillämpas.

I skriften *RIPS 17* finns ytterligare information för den som är intresserad av att få en mer komplett bild av regelverket. Den innehåller en allmän beskrivning av och bakgrund till riktlinjerna, räkneexempel samt även riktlinjer för förtroendevalda.

Både *RIPS 17* och *RIPS 19 (vs 2020)* finns för nedladdning i SKR:s webbutik.

Kommunal pensionsskuld och särart

RIPS (riktlinjer för beräkning av pensionsskuld) reglerar hur pensionsåtaganden beräknas i kommunsektorn. Den kommunala särarten innebär att sektorn själv kan ta ansvar för att värdera sina pensionsskulder. Beskattningsrätten i kombination med att en kommun inte kan upphöra, garanterar att pensionerna kan betalas ut. Pensionerna i kommunsektorn är därför säkra. Det finns därmed inte ett egentligt skyddssyfte att ta hänsyn till vid pensionsskulsberäkningarna, såsom för den privata sektorn där den anställdes pensionspengar behöver skyddas, ifall exempelvis ett bolag går i konkurs. Syftet med pensionsskulsberäkningen i kommuner och regioner är att få en korrekt och transparent beräkning, så kallad genomlysningssyfte. Syftet är att informera om omfattning av pensionsåtaganden och pensionstillgångar. Att svara på frågan – Hur stort är åtagandet för de framtida pensionsutbetalningarna?

Pensionsskulsberäkningar är komplexa och bygger på antaganden om osäkra faktorer långt fram i tiden: för att få större transparens är ett förhållningsätt i RIPS att i möjligaste mån välja den enklaste och mest begripliga metoden. Pensionsskulden ska värderas rätt, så kallat best value, det vill säga att där det råder osäkerhet undviks metoder

som ger systematisk över- eller underskattning av skulden. Pensionsskulden bör värderas på ett sådant sätt att det inte sker någon övervältring av kostnader från en generation till en annan. Därför finns till exempel ingen anledning att räkna med alltför stora säkerhetsmarginaler.

Nuvärdesberäkningen av pensionsskulden i kommunsektorn skiljer sig från den privata sektorn. Där görs i allmänhet en försiktig värdering av pensionsåtaganden, till exempel genom att man använder säkra (låga) diskonteringsräntor och säkerhetstillägg när det gäller livslängdsantaganden. Detta leder normalt till att det uppstår överskott i försäkringsverksamhet etc, främst då verklig avkastning överstiger den antagna genom möjligheten till placeringar i mer riskfyllda tillgångar.

Även i kommuner och regioner finns en tillgångssida i form av pensionsmedelsplaceringar, främst i regionerna som har betydande avsättningar till den förmånsbestämda pensionen. Dessa pensionsportföljer har gett en betydligt bättre avkastning jämfört med RIPS-räntan. Pensionsportföljerna är dock sammantaget betydligt mindre än den totala pensionsskulden i sektorn. Pensionsskulden är i huvudsak icke fonderad.

Översyn av antaganden i RIPS

Ett antal antaganden i RIPS har utvärderats, vilket lett fram till följande ställningstaganden:

1. Ränta

Den reala diskonteringsräntan i RIPS ska vara oförändrad, det vill säga 1 procent.

2. Livslängd

Ingen ändring görs i RIPS livslängdsantaganden i år. Målet är att besluta om reviderade antaganden 2021.

Livslängdsantaganden i RIPS ska även fortsättningsvis bygga på DUS 06.

3. Schablonsamordning med allmän pension

När schablonsamordning av kommunal bruttopension görs med allmän pension för personer födda 1954 eller senare ska samordning göras med 74 procent av den allmänna pensionen.

Åtagandet diskonteras med den reala diskonteringsräntan.

4. Särskild avtalspension för anställda inom räddningstjänsten

Antagandet om årlig avgångssannolikhet höjs till 2 procent.

5. Pensioneringsålder

Oförändrat.

6. Tidsfaktor för IPR 971231 då anställningshistorik saknas

Oförändrat.

Nedan följer bakgrunden till RIPS-kommitténs ställningstaganden.

1. Ränta

Diskonteringsräntan ska bygga på en långsiktigt real ränta

Enligt de reviderade riktlinjerna RIPS 19 ska diskonteringsräntan för pensionsskulden (RIPS-räntan) bygga på en långsiktigt real ränta. Detta för att pensionsskulden är ett mycket långt åtagande. Den genomsnittliga durationen är cirka 15 år. Anledningen att diskonteringen ska vara real är att pensionsförmåner värdesäkras med prisbasbelopp.

RIPS-räntan ska bygga på en ränta som inte påverkas av kortsiktiga svängningar på marknaden, utan är kopplad till utvecklingen i samhällsekonomin. Teoretiskt sett utvecklas realräntorna över längre tidsperioder i takt med den samhällsekonomiska tillväxten. Kopplingen till tillväxten är viktig, med tanke på upplysningssyftet. Det är hög samvariation mellan tillväxt- och skatteunderlagsökning. Ju större ökning av skatteunderlaget framöver desto mindre belastning av pensionsskulden i förhållande till skatteunderlaget .

Underlag för RIPS-kommitténs förslag till räntebeslut baseras på en sammanvägd analys över långsiktig tillväxt, det vill säga utvecklingen av BNP med fokus på framtidsscenario cirka 15 år inklusive de bedömningar som görs av långsiktig realränta. Därtill kommer en analys över vad aktuell ekonomi och räntemarknad signalerar.

Vad säger expertisen och hur påverkar coronapandemin?

En historisk återblick över lång tid visar att såväl realräntor som BNP-ökning i fasta priser i genomsnitt varit cirka 2 procent, men att realräntorna varit lägre på senare tid. När det gäller framtida tillväxt har de fyra/fem senaste långtidsutredningarna räknat med en BNP-tillväxt runt 2 procent. Den allra senaste långtidsutredningen som presenterades i november 2019 har ett prognosantagande på 2,1 procent ökning av BNP i årsgenomsnitt fram till år 2035. En del av BNP-ökningen beror på en ökad befolkning, varför BNP per capita utvecklas något svagare. Den stora frågan är om vi ser en lägre tillväxt framöver. Sverige har haft hög tillväxt i många år och det finns begränsningar i form av miljö och klimat. Å andra sidan kan den tekniska utvecklingen, digitalisering, skiftet mot en fossilfri värld medföra att nya tjänster och effektivitet mm leder en stabil utveckling av tillväxten framöver.

De senaste årens mycket låga räntenivåer förklaras av en rad faktorer som handlar om demografi, effekter av finanskris, inkomstfördelning inom länder, vilja att investera mm. Enligt Riksbanken råder en osäkerhet kring i vilken utsträckning strukturella respektive konjunkturella faktorer kan förklara den nuvarande låga räntenivån. Det finns

dock en samstämmighet bland den ekonomiska expertisen att det under de senaste decennierna skett en betydande nedgång i den globala reala räntan. Ekonomisk teori förutsäger exempelvis ett positivt samband mellan realräntor och potentiell tillväxttakt, men flera empiriska studier finner att sambandet är svagt. Det finns överlag ett starkare stöd för hypotesen att realräntorna har påverkats av demografiska förändringar och av ett högt sparande i Asien. Konjunkturinstitutet har reviderat ner sin bedömning över styrräntan/korta neutrala räntan år 2029 till 0,3 procent, vilket motsvarar cirka 1 procent i lång realränta inklusive löptidspremie. Sedan 2017 har Konjunkturinstitutet gått ifrån att prognosen på lång sikt över styrräntan (inklusive löptidspremie) ska matcha deras långsiktiga tillväxtbedömning. Ränteprognosen är istället grundad på den internationella ränteutvecklingen, i huvudsak den amerikanska.

Coronapandemin har medfört en historiskt extrem nedgång i ekonomisk aktivitet och farhågorna och osäkerheten över framtiden har blivit mycket stor. Globaliseringen har medfört att såväl pandemin som nedgången i ekonomin är samtidigt spridd över hela världen. Det har blivit en momentan avstanning eftersom många ekonomier tillämpat ”lock down”-strategier för att förhindra smittspridning. Stora stimulanser görs i Sverige och i världen för att undvika depression med många konkurser och hög arbetslöshet. Det finns risker då exempelvis EU lånar upp stora belopp för att ge ut som bidrag till de av covid-19 hårt drabbade länderna. Å andra sidan kan riskerna utan stimulans vara ännu större. Samtidigt krävs att själva pandemin kommer under kontroll för att ekonomierna ska kunna öppna upp och att satsningarna ska kunna ge effekt.

De finansiella marknaderna reagerade efter en trög inledning med rejäla börsfall och räntenedgångar i mars. Därefter har en återhämtning skett till och med maj. Centralbanker har agerat för att stabilisera situationen. Men marknaden är mycket instabil och oroande nyheter om ny smittspridning leder till turbulens på finansmarknaderna. Många länder har sedan tidigare tömt ut möjligheterna till att stimulera efterfrågan med låga räntor. Stora statskulder är också en barlast. Vilka effekterna blir av ofinansierade startpaket är svårt att sida om. Men risken finns att inflation och höjda räntor kan bli en ny verklighet. En mer betydande risk är den sociala oro som kan tillta om arbetslöshet och fattigdom breder ut sig.

Bäst att sitta still i båten

Den reala diskonteringsräntan i RIPS är för närvarande 1 procent.

LU 2019 har som scenarioantagande cirka 2 procent ökning i real BNP som årsgenomsnitt på cirka 15 år sikt. Kring 2 procent i tillväxt är den gängse långsiktiga bilden men riskerna i ekonomin har tilltagit på senare tid och osäkerheten över den långsiktiga tillväxten ökat. Den reala räntan på lång sikt utvecklas enligt gängse bedömningar svagare än BNP. Den är snarare 1 procent enligt flertalet av de ekonomer som studerar och bedömer detta. Nedgången i långa reala räntan har tilltagit på senare tid. Den aktuella situationen i dag är dock extremt osäker. Vi befinner oss i en pandemi som ger

stora effekter på ekonomierna över hela världen. Tillväxten i OECD bedöms bli negativ i år, med cirka 7 procent, enligt OECD. Förhoppningsfulla prognosmakare tror på en rekyl i BNP nästa år, men alla prognoser och scenarier är avhängiga av hur världen lyckas hantera pandemin. Vi anser mot denna bakgrund att nivån på diskonteringsräntan i dag är väl avvägd. Särskilt då vi befinner oss mitt i en storm är det klokt att sitta still i båten.

2. Livslängd

KPA och Skandia har genomfört undersökningar av dödligheten i sina respektive bestånd. Några slutsatser från dessa undersökningar är:

- Livslängden bedöms vara högre i kommunsektorn än enligt de antaganden som används i RIPS och som bygger på DUS 06. Detta bekräftas av såväl KPA:s som Skandias beräkningar. RIPS' livslängdsantaganden bör därför justeras.
- Ekonomisk dödlighet är mer korrekt att använda än antalsdödlighet.
- Skandias beräkningar pekar preliminärt på ytterligare något lägre dödlighet jämfört med KPA:s beräkningar, men då har endast antalsdödligheten beaktats.

KPAs och Skandias undersökningar bedöms inte vara tillräckliga för att ligga till grund för reviderade livslängdsantaganden. Bland annat är det nödvändigt att det finns en genomarbetad metod som också fungerar över tid.

Mot denna bakgrund har SKR tillsammans med KPA och Skandia kommit överens om en arbetsgång för att implementera ny livslängdsantaganden:

- Nya livslängdsantaganden ska baseras på parametrar från KPA.
- Skandia undersöker om dessa kan anses vara tillämpliga även för deras bestånd och därmed kan ligga till grund för nya antaganden.
- KPA beskriver i en rapport metoden och resultatet, samt hur metoden ska underhållas framöver.

Målet är att nya livslängdsantaganden ska kunna implementeras 2021.

Svensk Försäkring planerar att genomföra en ny dödlighetsundersökning (DUS) med start hösten 2020. När denna är färdig kan en analys göras av hur livslängderna på den svenska försäkringsmarknaden förhåller sig till kommunala livslängder.

En ny föreskrift från Finansinspektionen trädde i kraft 1 juni. Dödlighetssantagandet har justerats genom att detta istället utgår från DUS 14 (Dödlighetsundersökning utförd av Svensk Försäkring 2014). Förändringen innebär ett antagande om något ökad dödlighet, motsvarande en skuldminskning på cirka 0,5 procent. Det skulle vara ett steg i fel riktning eftersom RIPS-kommittén konstaterat att livslängderna är högre i

kommunsektorn än enligt de nuvarande grunderna. I RIPS bör därför nuvarande grunder, som bygger på DUS 06, fortsätta tillämpas.¹

3. Schablonsamordning med allmän pension

Bakgrund

Enligt förhandlingsprotokoll per 2018-10-31 finns en överenskommelse som rör personer födda 1954 eller senare och som omfattas av PA-KL eller äldre bestämmelser (sjukskrivna). Två förändringar i överenskommelsen påverkar värderingen av pensionsskulden:

1. Samordning ska göras med 70 procent av inkomstpensionen. Äldre årskullar har pension enligt både de nya och de äldre reglerna.
2. Förmånen ska indexeras med inkomstbasbeloppet from 65 års ålder.

En annan förändring är att kompletteringspensionen nettofixeras, det vill säga det sker inga framtida förändringar om den allmänna pensionen ändras. Detta påverkar dock inte värderingen av pensionsskulden.

I januari 2019 gick parterna ut med ett förtydligande om hur garantinivån ska tillämpas samt vad som ska gälla vid förtida/uppskjutna uttag. Detta påverkar inte heller värderingen av pensionsskulden.

Effekter

KPA har gjort en schablonmässig beräkning på effekterna av detta i sitt bestånd. Cirka 3 400 individer berörs i kommuner, 2 000 i regioner, och cirka 200 i bolagen.

Total pensionsskuld för sjuka som har rätt till pension enligt PA-KL men inte uppnått 65 års ålder är cirka 1 400 miljoner kronor i kommuner, 800 miljoner i regioner och 100 miljoner i bolagen.

Grovt räknat ökar ansvarsförbindelsen med cirka 2 miljarder kronor på grund av förändringen enligt p1 ovan, det vill säga nära en fördubbling av kostnaden. Därtill kommer ytterligare en ökning med cirka 20 procent på grund av värdesäkring (p2).

Sammantaget innebär det en ökning av ansvarsförbindelsen med cirka 1 procent. Omräknat för hela sektorn rör det sig om cirka 3 miljarder kronor om man även beaktar löneskatten.

Enligt en beräkning från Skandikon ökar skulden 2018–2019 för de som är födda 1954 med cirka 180 procent, varav cirka 150 procent beror på ökade förmåner. Restande del beror på indexeringen.

¹ Finansinspektionen föreskrifter omfattar inte kommuner och regioner, utan används endast som ett stöd för vissa antaganden i RIPS.

Antagande om samordning enligt RIPS

Om det vid skuldberäkning för en individ med rätt till PA-KL ålderspension saknas information om allmän pension görs enligt RIPS en schablonmässig samordning med allmän pension utifrån äldre regler, om ATP och Folkpension. Med den förändrade samordningsregeln behövs en justering i denna schablon. Samordning bör endast ske med en viss andel av den allmänna pensionen, som har uppskattats till 74 procent. Detta bygger på en beräkning utifrån nuvarande pensionssystem där avgiften till inkomstpension är 16 procent och till premiepension 2,5 procent. Det ger beräkningen:

$$(70 \% * 16 + 100 \% * 2,5) / 18,5 = 74 \%$$

Beräkningen bygger på antagandet att den allmänna pensionen i nuvarande system storleksmässigt motsvarar pensionen i det äldre systemet. Det skulle i så fall innebära att den nuvarande schablonen underskattar den kommunala kompletteringspensionen eftersom ingen samordning ska göras med premiepensionen i det nya systemet. Denna fråga skulle behöva analyseras vidare. Den föreslagna lösningen tar således endast sikte på att fånga förändringen av den nya samordningsregeln, och inte på att justera det underliggande schablonantagandet.

Att den beräknade kompletteringspensionen ska indexeras med inkomstbasbeloppet från att den börjar betalas ut skulle innebära att man bör använda en nollränta för utbetalningstiden. Det finns dock argument som talar emot detta. En princip som eftersträvas i RIPS-regelverket är enkelhet, och att använda olika räntor för olika delar av förmåner av liten omfattning skulle göra beräkningarna onödigt krångliga. Dessutom har det berörda kollektivet, sjukskrivna med rätt till en framtida PA-KL-pension, en förhöjd dödlighet vilket motverkar effekten av en snabbare indexering. Bedömningen är därför att det ger en rättvisande värdering att diskontera detta åtagande i sin helhet med den reala diskonteringsräntan.

4. Särskild avtalspension för anställda inom räddningstjänsten

För arbetstagare inom räddningstjänsten som uppfyller kraven för rätt till särskild avtalspension ska pensionsskuld beräknas, som om förmånen betalas ut från 60 års ålder, vilket motsvarar den genomsnittliga pensioneringsåldern för dessa. Statistik från KPA och Skandikon visar att detta antaganden fortfarande står sig.

Skulden beräknas utifrån ett linjärt intjänande mellan 28 och 60 års ålder. Om en brandman slutar före 58 års ålder försvinner rätten till brandmanspension. För att inte skulden ska överskattas görs en reduktion med en årlig avgångssannolikhet, för närvarande på 1,5 procent. Detta antagande bygger på äldre statistik. En uppdatering av SKR visar att avgångsfrekvensen har varit något högre de tre senaste åren, i snitt 1,9 procent per år. Det är sannolikt något högre, eftersom de som slutat som brandman men jobbar vidare i ett annat yrke inom sektorn inte är räknade som avgångna. Ett lämpligt antagande uppskattas vara 2,0 procent.

5. Pensioneringsålder

Pensionsskuld beräknas utifrån antagandet om 65 års pensioneringsålder.

Statistik från KPA och Skandikon visar att detta antaganden ger en rättvisande värdering av pensionsskulden.

6. Tidsfaktor för IPR 971231 då anställningshistorik saknas

Statistik från KPA och Skandikon visar att detta antagande numera har försumbar betydelse och därför inte behöver följas upp. Det finns dock ett litet antal fall där antagandet behövs.

Frågor om detta cirkulär kan ställas till Nils Mårtensson 08-452 78 86 och Siv Stjernborg 08-452 77 51.

Alla kan nås via e-post på mönstret: fornamn.efternamn@skr.se.

SVERIGES KOMMUNER OCH REGIONER

Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys

Niclas Johansson

Nils Mårtensson