

Avdelningen för ekonomi och styrning
Siv Stjernborg/Nils Mårtensson

Ändringar i RIPS med anledning av ändrade redovisningsregler

Som en följd av förändringar i den kommunala redovisningslagen som trädde i kraft 1 januari 2019 är vissa justeringar i RIPS-riktlinjerna och i RIPS-kommitténs uppdrag nödvändiga.

RIPS 17, som är den nu gällande versionen av riktlinjerna, beskriver hur beräkning av pensionsskuld i kommuner och regioner ska göras och omfattar diskonteringsränta, dödlighetsantaganden samt vissa andra parametrar och beräkningsmetoder.

En RIPS-kommitté har i uppdrag att följa riktlinjernas aktualitet och tillämpning samt att föreslå förändringar av olika parametrar.

SKL:s styrelse fattade i juni 2016 beslut om nuvarande utformning av RIPS 17 och RIPS-kommitténs uppdrag. Formulering av de delar av riktlinjerna och RIPS-kommitténs uppdrag som behöver justeras finns i bilagan.

Ny lag om kommunal bokföring och redovisning ställer krav på årliga beslut vid värderingar

Från och med räkenskapsåret 2019 tillämpas lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) i kommuner och regioner. Den nya lagen innebär tydligare regler för värdering av avsättningar i 7 kap. 11 §:

”Avsättningar ska motsvara den på balansdagen bästa uppskattningen av det belopp som kommer att krävas för att reglera förpliktelsen.”

Värdering av avsättningar enligt den nya lagen gäller för samtliga avsättningar, alltså även avsättningar för pensioner. Av författningskommentaren till ovan nämnda paragraf framgår:

”Värderingen ska utgå från förhållanden på balansdagen. Avsättningar är relativt osäkra poster i balansräkningen. Det bör därför göras en försiktig bedömning och en objektiv värdering som tar hänsyn till eventuell tidigare erfarenhet av liknande transaktioner. Det kan i vissa fall behövas bedömningar av externa experter. Avsättningar som avser pensionsförpliktelser bör nuvärdesberäknas.”

Värderingen av avsättningar för pensioner utgår från RIPS 17, Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld. RIPS-kommittén kan idag enbart föreslå ändringar i diskonteringsräntan då den sk indikatorn går utanför ett intervall av ± 1 procentenhet kring rådande diskonteringsränta.

I diskussioner med företrädare för RKR (Rådet för kommunal redovisning), som gör uttolkningar och utarbetat rekommendationer gällande redovisning, har påpekats att begränsningen inte är förenlig med den nya redovisningslagen, med anledning av att beslut om ränta endast fattas under förutsättning att indikatorn ligger utanför intervallet och inte varje år.

Förslag på ändringar

RIPS-kommittén föreslår följande ändringar:

1. RIPS-riktlinjerna

Förslag:

- Indikatormodellen tas bort
- Diskonteringsräntan för pensionskulden ska bygga på en långsiktig real ränta.

I och med de förtydligade kraven på värdering som ställs i den nya redovisningslagen behöver SKL fatta ett årligt beslut om diskonteringsränta samt övriga antaganden som ligger till grund för värderingen av pensionsavsättningen. Ett sådant beslut behöver, enligt den tolkning som med största sannolikhet kommer att göras, fattas oavsett om räntan och/eller övriga antaganden föreslås ligga fast eller ändras. Därför bör nuvarande indikatormodell tas bort.

Som tidigare påpekats är indikatormodellen inte en beslutsmodell utan fungerar endast som ett stöd för att indikatorn är utanför intervallet, vilket gör att det då är aktuellt att se över räntan.

I den RIPS-översyn som genomfördes 2016 konstaterades att den nuvarande modellen är känslig för förändringar i marknadsräntan. Om nu begränsningen som toleransintervallet innebär tas bort kan det kanske befaras att känsligheten skulle öka.

I och med att skyddssyftet inte är bindande vid värdering av kommunala pensionsåtaganden finns det emellertid en frihet att överväga andra diskonteringsmetoder. Att utgå från marknadsräntor vid nuvärdesberäkningen som görs idag är inte en absolut nödvändighet. För att trygga de anställdas pensioner i ett bolag är det nödvändigt med en marknadsmässig värdering av pensionskulden. Men till skillnad från bolagen tryggas de anställdas pensioner i kommuner och regioner genom beskattningsrätten. Syftet med att redovisa en pensionskund är alltså främst att upplysa omvärlden om vilka långsiktiga åtaganden som finns. En alltför kortsiktig, och därmed volatil, värdering skulle innebära en risk för att nuvarande generationer av skattebetalare får ta ett större alternativt mindre ansvar än framtida generationer och

att transparensen minskar i beslutsfattandet. Då huvuddelen av pensionsåtagandena inte är fonderade finns heller inget starkt argument för att matcha skulder och tillgångar.

Ett alternativ är att värdera pensionskulden med en real ränta som är långsiktig och inte påverkas av kortsiktiga svängningar på marknaden och som i större grad är kopplad till 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.

Det kan också konstateras att det inte finns en konsistent värdering av pensionsåtaganden i Sverige ens i de fall ett skyddssyfte är påkallat. Man kan då ställa sig frågan om varför svenska kommuner och regioner med sin kommunala särart skulle ha en striktare tolkning än exempelvis stora bolag som i dag har en PRI-ränta på 4 procent.

2. RIPS-kommitténs uppdrag

Förslag

En RIPS-kommitté ska ansvara för löpande uppföljning av RIPS-riktlinjerna, så att de är aktuella över tid. RIPS-kommittén ska också löpande följa tillämpningen av riktlinjerna.

RIPS-kommittén ska verka för en rättvisande och förutsägbar värdering av pensionsförpliktelserna

RIPS-kommittén ska ta särskild hänsyn till sektorns särart när beslut om ränta fattas.

RIPS-kommittén har mandat att ge förslag till beslut om förändringar i ränte- och dödlighetsantaganden samt övriga antaganden inom strukturen för RIPS-riktlinjerna.

RIPS-kommittén ska sammanträda minst en gång per år för att ta fram förslag till beslut om aktuella riktlinjer. Kommittén ska redovisa vilka resonemang och vilket underlag som ligger till grund för förslagen.

Med RIPS-kommitténs förslag som underlag fattar SKL:s VD ett årligt beslut om aktuella riktlinjer. Dessa publiceras senast under juni månad.

SKL:s VD fattar beslut om RIPS-kommitténs sammansättning.

När indikatormodellen tas bort är det väsentligt att sektorns förutsättningar, att i god tid planera för effekten av eventuella ändringar i räntan, inte försämras. Därför bör RIPS-kommitténs uppdrag kompletteras med en skrivning om att man ska verka för

en värdering som inte bara är rättvisande utan också förutsägbar. För att det samtidigt ska finnas praktiska möjligheter att anpassa beräkningssystem etc. bör besked om beslut inte komma senare än i juni månad.

Det är av stor vikt att RIPS-riktlinjerna och förändringarna i dessa är transparenta. Därför bör RIPS-kommittén motivera sina förslag genom att redovisa vilka resonemang och vilket underlag förslagen bygger på.

3. Namnändring

Förslag

RIPS 17 namnändras till RIPS 19 (ver. 20xx).

Namnbyten brukar i regel ske när något nytt pensionsavtal har tecknats. I detta fall handlar det om en förändring i strukturen av riktlinjerna. Riktlinjerna kan dock fortsättningsvis förändras inom ramen för RIPS 19 genom de årliga besluten. Därför bör namnet kompletteras med ett tillägg som anger vilket års beslut som olika versioner avser.

4. Uppdatering av RIPS-skriften

Förslag

Den webbaserade versionen av RIPS ska uppdateras när det skett förändringar i regelverket.

För att det ska finnas ett uppdaterat och samlat regelverk bör RIPS-skriften löpande uppdateras på SKL:s webbplats när det skett några förändringar.

BILAGA

Nuvarande regelverk:

RIPS-kommittén (sid 15)

RIPS-kommittén ansvarar för uppföljning av RIPS, så att dess konstruktion och parametrar är aktuella över tid. RIPS-kommittén följer också löpande tillämpningen av riktlinjerna.

När det gäller ränteantagandet har RIPS-kommittén mandat att föreslå förändringar när indikatorn är utanför toleransintervallet i indikatormodellen. Kommittén har även mandat att föreslå korrigeringar i dödlighetsantagandena. Det är sedan SKL:s vd som fattar beslut 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 följa ränteläget och vid behov utvärdera olika antaganden i rips och eventuellt besluta om eller föreslå förändringar.

Indikatormodellen (sid 30/31 samt 64)

Som stöd för beslut om den reala diskonteringsräntan används en indikatormodell:

- 1. Indikatorn utgörs av ett rullande femårsgenomsnitt av en real ränta, definierad som den tioåriga statsobligationsräntan minus inflationstakten.*
- 2. Inflationstakten utgörs av den årliga förändringen i KPI.*
- 3. Om den reala räntan befinner sig inom ett intervall, toleransintervallet, kring diskonteringsräntan ± 1 procentenhet ligger diskonteringsräntan fast.*
- 4. Om indikatorn ligger utanför toleransintervallet har RIPS-kommittén mandat att föreslå en förändring i diskonteringsräntan.*