



ENKÄTREDOVISNING:

Kommuners och regioners pensionsskuld 2019

- ekonomi och hantering



Sveriges
Kommuner
och Regioner

ENKÄTREDOVISNING:

Kommuners och regioners pensionsskuld 2019

– EKONOMI OCH HANTERING

Upplysningar om innehållet

Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51

Sveriges Kommuner och Regioner

118 82 Stockholm *Besök* Hornsgatan 20

Tfn 08-452 70 00 *Fax* 08-452 70 50

www.skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner

1:a upplagan, februari 2020

Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Omslagsfoto Casper Hedberg

Typsnitt Georgia och Arial

ISBN 978-91-7585-552-3

Förord

Den kommunala pensionsskulden debatteras återkommande. Ofta sprids oro över hur kommuner och regioner ska klara av att hantera den stora pensionsskulden. Ibland har hävdats att de är helt oförberedda och okunniga om pensionsskulden och hanteringen av denna. Vi har i tidigare enkäter visat att kommuner och regioner är väl pålästa och engagerade i frågan. Det är nu dags för en uppföljning, för att belysa hur situationen avseende pensionsskulden och kostnaderna för tjänstepensioner ser ut idag.

Denna enkät, som skickades ut till ekonomicheferna i samtliga kommuner och regioner under oktober 2019, är delvis en uppföljning av de enkäter som gjordes under 2011 och 2015. Majoriteten av frågorna är identiska. Svarsfrekvensen är mycket hög; cirka 84 procent av kommunerna och alla 20 regioner har svarat.

Vi vill tacka alla i kommuner och regioner som svarat på enkäten!

Stockholm i februari 2020

Niclas Johansson

Sektionen för ekonomisk analys

Innehåll

Sammanfattande resultat	5
Bakgrundsfakta om den kommunala pensionsskulden	7
Pensionsskulden till stor del en börda från förr	7
Pensionsskulden skiljer sig åt mellan olika kommuner och regioner	10
Regionerna	10
Kommunerna	11
Enkätredovisning	14
Strategi för den gamla pensionsskulden	14
Pensionsintjänande för anställda	17
Tillgångar för pensionsåtaganden	19
Stora placeringsportföljer hos regioner	19
Försäkring av pensionskostnader i kommuner	21
Pensionsstiftelse ovanligt i sektorn	22
Ekonomichefens bedömning	23
Belastningen av gamla pensionsskulden minskar	23
Pensionskostnaden för dagens anställda ökar	24
Kommunerna har betydligt större utmaningar än pensionsskulden	25
Kommunsektorn redovisar enligt den så kallade blandmodellen	26
Administration	26
Kommuner och regioner beställer prognoser	28
Pensioner för förtroendevalda	29
Bilaga: Enkätens frågor	30

Sammanfattande resultat

Kommuner och regioner har god kunskap om pensionsskulden och dess betydelse för den kommunala ekonomin. Jämfört med våra tidigare enkäter är det nu något mindre fokus på pensionsskulsfrågan. Pensionsskulden är under utbetalning och minskar medan andra utmaningar är betydligt större.

Bakgrunden är att pensionerna som intjänades före 1998 hanteras ”pay as you go”, det vill säga kostnaden tas vid utbetalning. Dagens skattebetalare betalar för tidigare generations kommunala verksamhet. Cirka 80 öre av kommunsektorns skattesats krävs i dag för att hantera utbetalningar på tidigare intjänande pensioner.

Hälften av kommunerna har som mer eller mindre uttalad strategi att på olika sätt hantera kostnadsbelastningen av den gamla pensionsskulden. Detta sker med såväl finansiella placeringar i tillgångsportföljer och pensionsförsäkringar som via ekonomisk styrning i form av exempelvis resultatmål.

Pensionsskulden per invånare är ojämnt fördelad mellan enskilda kommuner och regioner. Högst skuld har vanligen små avfolkningskommuner i norr och förhållandevis mindre regioner som har universitetssjukhus. Pensionsskulden i kommuner och regioner uppgår totalt till 477 miljarder kronor och motsvaras enbart i mindre utsträckning av fonderade tillgångar.

En tredjedel av kommunerna uppger i enkäten att de har finansiella tillgångar i en pensionsmedelsportfölj för att möta framtida pensionsutbetalningar. Portföljerna uppgår enligt enkäten till 24 miljarder kronor. Ungefär lika många kommuner har använt sig av försäkringslösningar. Det är blandat från mindre belopp till att någon kommun löst hela sitt åtagande via försäkring. Ett dussin kommuner uppger att de har en pensionsstiftelse.

17 av 20 regioner har betydande pensionsmedelsportföljer. Vid slutet av 2018 var marknadsvärdet 49 miljarder kronor. Regionerna har inte använt sig av pensionsstiftelser eller försäkringslösningar.

De senaste fem åren har pensionsskulden minskat i stort sett i alla kommuner. Detta beror på att en allt större del av den gamla skulden är under utbetalning, men även på en liten värdeuppräknings på grund av svag inflation. Denna verklighetsbild bekräftas av ekonomichefernas svar på frågan om pensionsskuldens belastning. De flesta ekonomicheferna svarar att pensionsutbetalningarnas belastning minskar och/eller inte är ett bekymmer.

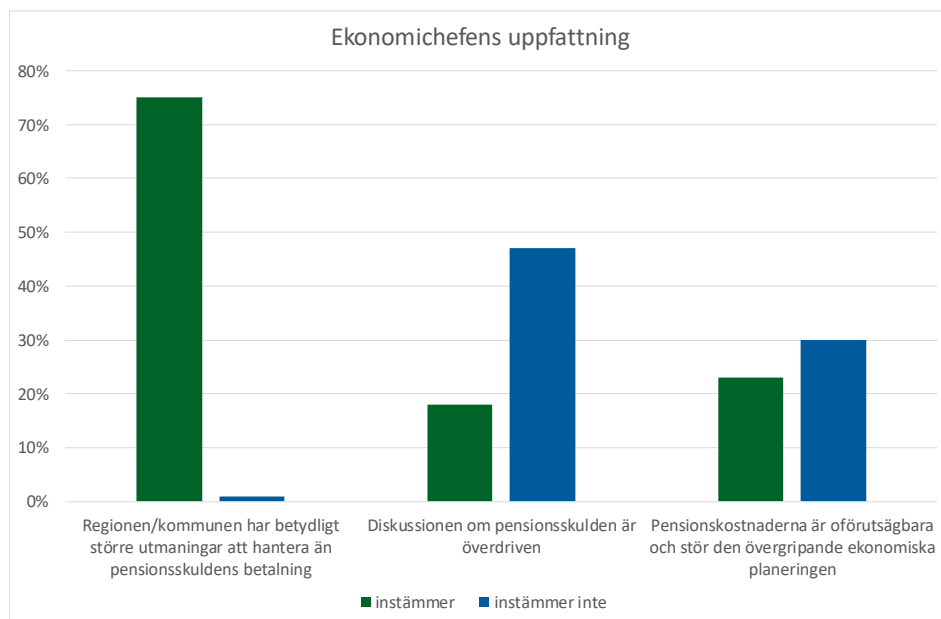
Ekonomicheferna ser att kostnaden för avtalspensioner för dagens anställda ökar de närmaste åren i de flesta kommuner och regioner. Avtalspensionerna är en betydande kostnad för arbetsgivaren och av stor vikt för den anställdes pension. De anställdas pensionsintjänande enligt kollektivavtal är numera till dominerande del avgiftsbestämt, enbart en mindre del av de anställda har rätt till en förmånsbestämd pension. Pensionsavgifterna betalas ut till de anställdas pensionskonton, varför pensionsskuld inte byggs upp.

För anställda med högre inkomster finns en förmånsbestämd pensionsförmån kvar, denna skuldförs vanligen. I regionerna, med förhållandevis många högavlönade, är den förmånsbestämda pensionen betydande. Främst i regionerna men även i många kommuner har kostnaderna för den förmånsbestämda pensionen ökat, då allt fler inkomsttagare har inkomster utöver taket. Många kommuner försäkrar i dag den förmånsbestämda pensionen medan regionerna bygger upp placeringsportföljer.

I enkäten har vi även frågat efter ekonomichefernas uppfattning och bedömning över pensionskulden och dess betydelse för ekonomin. Diagrammet nedan visar att ekonomicheferna är eniga om att deras kommun/region har betydligt större utmaningar än pensionskulden. Däremot instämmer de inte i påståendet att diskussionen om pensionskulden är överdriven. Många ekonomichefer är också bekymrade över att pensionskostnaderna är svårbudgeterade och stör den ekonomiska planeringen.

Diagram 1. Ekonomichefens uppfattning

Procent



Källa: SKR:s enkät.

Bakgrundsfakta om den kommunala pensions- skulden

Kommuner och regioners pensionsskuld var 477 miljarder kronor år 2018.¹ Merparten av pensionsskulden härrör från det pensionssystem som tillämpades före 1998, då den kommunala pensionen hanterades ”pay as you go”. Pensionsskulden intjänad före 1998 uppgår till 322 miljarder kronor. Skulden är under utbetalning och har minskat med 63 miljarder kronor sedan 2013.

Framför allt i regionerna fortsätter pensionsskulden intjänad efter 1998, som i huvudsak avser förmån för höginkomsttagare, att växa i rask takt. Samtidigt byggs en placeringsportfölj upp i de flesta regioner.

Pensionsskulden till stor del en börda från förr

En stor del av kommunernas och regionernas pensionsskuld härrör från den tiden då den kommunala tjänstepensionen var helt förmånsbestämd. Liksom i det allmänna pensionssystemet användes då ett fördelningssystem och kostnaderna för pensioner togs vid utbetalning. Med tiden har synen på pensionskostnaderna liksom avtalen förändrats. Sedan 1998 är tjänstepensionen i kommunerna till största delen avgiftsbestämd och utbetalas till den anställdes pensionsförvaltare.

Den sammantagna pensionsskulden i kommuner och regioner motsvarar i dag cirka 55 procent av ett års skatteintäkter och generella statsbidrag. Skulden är i förhållande till intäkterna dubbelt så tung i regionerna jämfört med kommunerna (se tabell 1). Noterbart är att pensionsskulden intjänad efter 1998 ökar kraftigt i regionerna och kommer snart att vara större än den gamla pensionsskulden.

¹ Enkäten avser uppgifter från 2018. Statistiken över 2019 års pensionsskulder publiceras senare i år.

Tabell 1. Pensionsskuld i kommuner och landsting/regioner, år 2018

Miljarder kronor inkl. särskild löneskatt, om inte annat anges

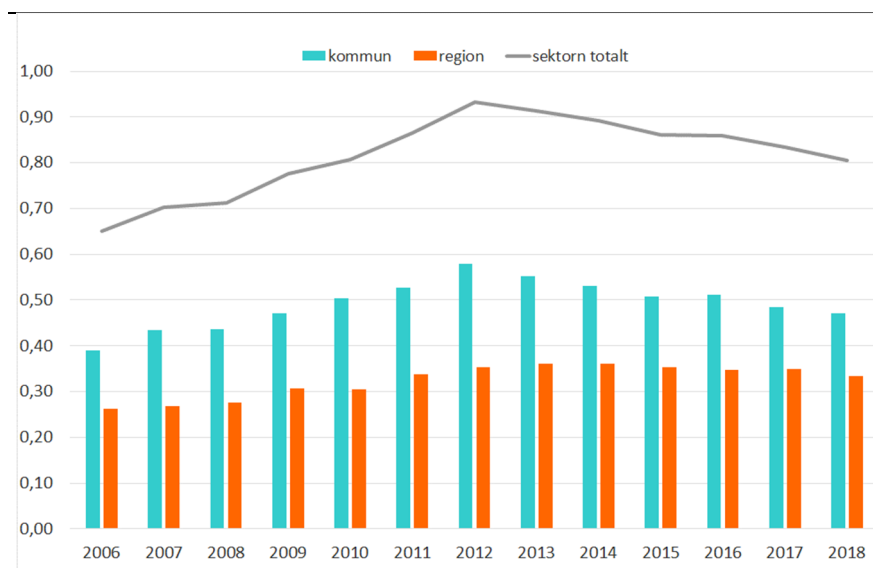
	Intjänad före 1998 (Ansvars- förbindelse)	Intjänad från 1998 (Avsättning i balans- räkning)	Total pens- ionsskuld	Andel av skattein- täkter (inkl. gen. statsbidrag)
Kommuner	188	42	231	40 %
Regioner	134	112	246	80 %
Sektorn	322	154	477	55 %

Källa: SCB.

Den gamla pensionsskulden minskar i god takt, dels då den är under utbetalning, värdesäkringen har också varit låg på grund av låga prisökningar. Utbetalningarna av den gamla pensionsskulden fortsätter dock att belasta den kommunala ekonomin i många år framåt. Mätt i relation till skatteintäkter går i dag cirka 80 skatteöre sammantaget i kommuner och regioner till betalning av pensioner från förr.²

Diagram 2. Kostnad för pensionsutbetalningar på skulden intjänad före 1998, åren 2006–2018

Skattekröner



Källa: SCB och egna beräkningar.

Pensionsskulden i kommuner och regioner beräknas enligt RIPS-regelverket. Pensionsskulden definieras som nuvärdet av hittills intjänade framtida pensionsutbetalningar. Avgörande för nuvärdesberäkningen är diskonteringsräntan som används vid värdering av pensionsskulden. På grund av nedgången i den långsiktiga räntan har diskonteringsräntan sänkts två gånger, år 2011 respektive år 2013, vilket medförde att skulden ökade kraftigt. Sammantaget förklarar räntesänkningarna en ökning av skulden med cirka 80 miljarder kronor. Eftersom pensionsåtagandet är livsvarigt har även den beräknade livslängden stor betydelse för pensions-

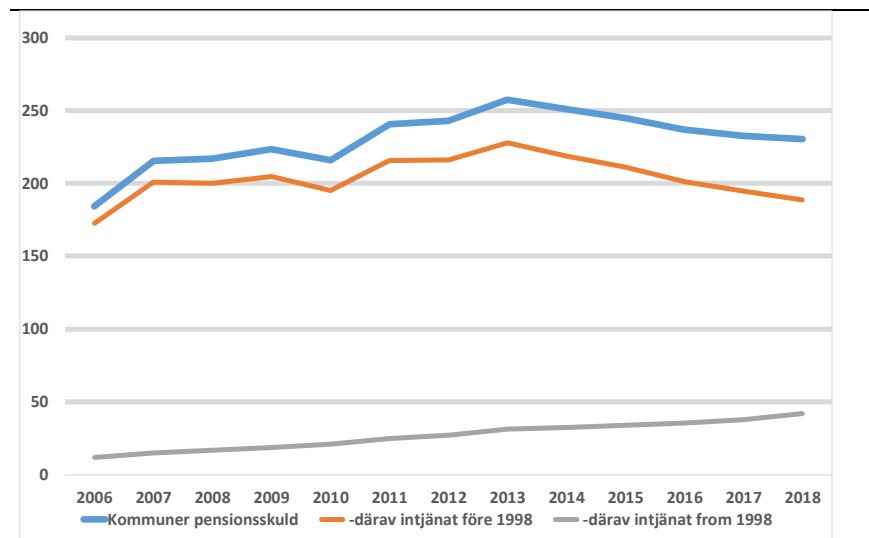
² Skulden har ökat kraftigt genom den särskilda löneskatten på pensionsutbetalningar (24,26 procent) som infördes retroaktivt på den redan intjänade skulden.

skulden. Livslängdsantagandet i RIPS följer trygghandgrundernas generationsmodell, vilken är oförändrad sedan 2007. En längre livslängd innebär ett reellt högre åtagande.

Från och med 1998 är tjänstepensionen i kommunal sektor i huvudsak avgiftsbestämd och utbetald. För anställda med löner över taket i det allmänna pensionssystemet finns det emellertid även en förmånsbestämd pension. Detta åtagande redovisas som en skuld.

Diagram 3. Pensionsskulden i kommuner år 2006–2018

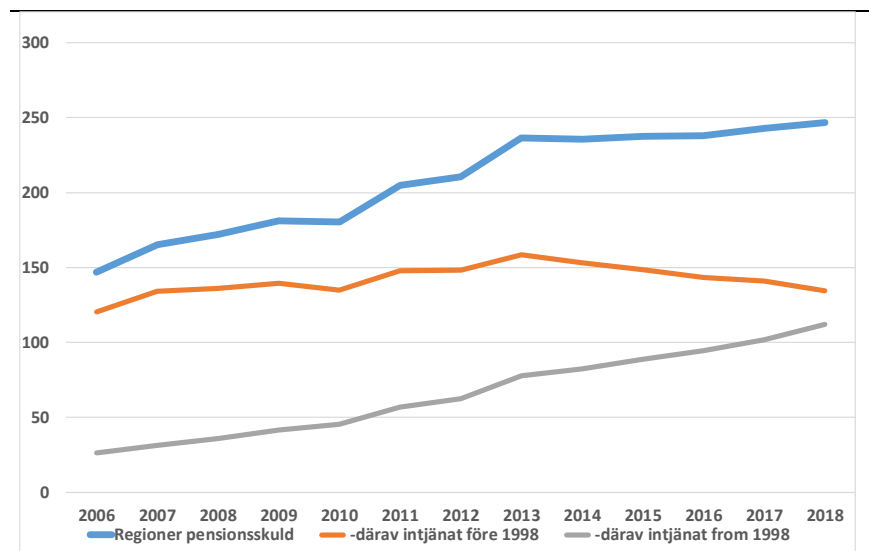
Miljarder kronor



Källa: SCB och SKR.

Diagram 4. Pensionsskulden i regioner år 2006–2018

Miljarder kronor



Källa: SCB och SKR.

Den förmånsbestämda pensionen har störst betydelse för regionerna. I kommunerna är det betydligt färre av de anställda som har lönenivå över taket och dessutom försäkras en hel del av kommunerna bort det förmånsbestämda intjänandet efter 1998.

I diagram 3 och 4 ser vi utvecklingen av pensionsskulden i kommuner och regioner. Pensionsskulden som är intjänad före 1998 minskar sedan

år 2013. Pensionsskulden som avser pensionsförmåner intjänade efter 1998 ökar snabbt i regionerna medan ökningen i kommunerna är relativt liten. I regionerna går snart skulden intjänad efter 1998 om den gamla skulden i storlek. Enligt våra prognoser är den nya skulden större än den gamla redan i år, 2020.

Pensionsskulden skiljer sig åt mellan olika kommuner och regioner

Pensionsskulden varierar i storlek mellan enskilda kommuner och enskilda regioner. Ett vanligt mått att jämföra storleken hos enskilda kommuner och regioner är att se hur stor pensionsskulden är i förhållande till antalet invånare.

Tabell 2. Pensionsskuld 2018

Kronor per invånare

	Intjänad före 1998	Intjänad efter 1998	Total pensions-skuld	Skatt intäkter inkl. gen. statsbidrag
Kommuner	18 300	4 000	22 300	55 100
Regioner	13 300	11 200	24 500	30 600
Sektorn	31 600	15 200	46 800	85 600

Källa: SKR:s enkät.

I genomsnitt uppgår den totala pensionsskulden i kommunsektorn till 46 800 kronor per invånare. Pensionsskulden ska som tur är inte betalas av ett års intäkter utan är en mycket långsiktig skuld och amorteringstiden sträcker sig decennier framåt i tiden. Tidigare var pensionsskulden högre i kommunerna men sedan ett par år är den högre i regionerna.

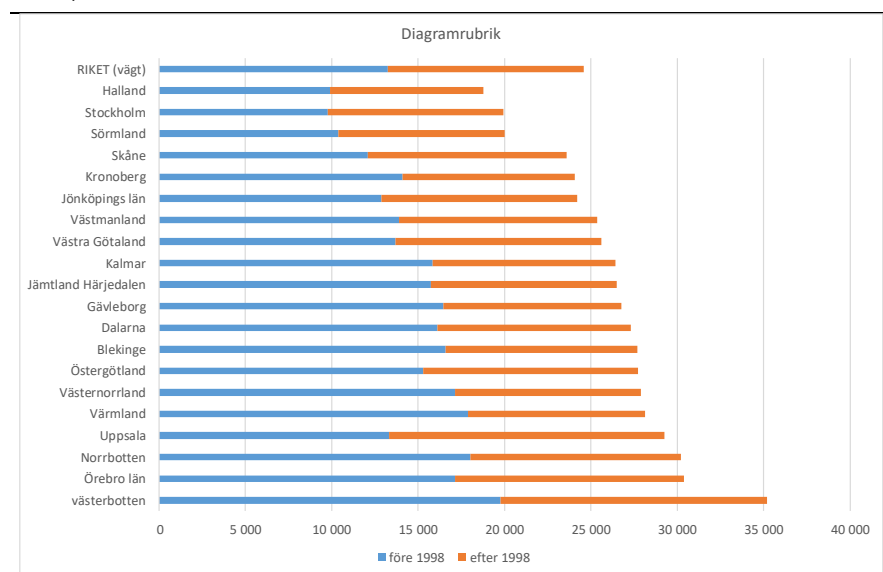
Regionerna

I regionerna uppgår den genomsnittliga skulden till 24 500 kronor per invånare, varav cirka 13 300 avser intjänandet före 1998 den så kallade ansvarsförbindelsen. Högst skuld har Västerbotten med cirka 35 000 kronor per invånare medan Region Halland har knappt 19 000 kronor per invånare i skuld. Tydligt är att de regioner som har universitetssjukhus i kombination med en liten befolkning som har högst skuld per invånare.

Skulden intjänad efter 1998 är betydande och avsättningen för den uppgår till cirka 11 200 kronor per invånare. Det är förhållandevis många anställda som har inkomster utöver 7,5 inkomstbasbelopp och därmed tjänar in en förmånsbestämd pension hos arbetsgivaren. Flertalet regioner sätter idag av medel i en pensionsmedelsportfölj inom regionens finansförvaltning för dessa pensioner. De tre största regionerna har dock mycket stora investeringar och har som strategi att återlåna pensionsmedlen.

Diagram 5. Total pensionsskuld i regioner inklusive löneskatt, år 2018

Kronor per invånare



Källa: SCB.

Kommunerna

I kommunerna är den genomsnittliga vägda pensionsskulden 22 300 kr/invånare år 2018. Skulden intjänad före 1998 i det gamla systemet dominerar stort, den motsvarar 18 300 kronor per invånare medan skulden för intjänandet efter 1998 är cirka 4 000 kronor per invånare. Avtalspensionerna i kommunsektorn är numera, för lejonparten av de anställda, avgiftsbestämda med utbetalda premier. Skuldföringen är relativt liten eftersom få har inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp, vilket krävs för att tjäna in förmånsbestämd pension. En del kommuner har dessutom försäkringslösning för höginkomsttagarna och därmed blir det ingen skuld.

Pensionsskuldens storlek skiljer sig mellan kommuner. Lägst pensionsskuld finns i några Skånekommuner, där hela eller en stor del av pensionsskulden är inlöst genom försäkring. Låg skuld har även några starkt växande förortskommuner till Stockholm. Den högsta skulden per invånare finns i norra Sverige. De tio kommunerna med högst pensionsskuld per invånare återfinns alla i Jämtland, Norrbotten och Västerbotten. En förklaring är att dessa kommuner har haft minskad befolkning.

Tabell 3 visar på pensionsskulden i kommuner med högst respektive lägst skuld per invånare. Den högsta skulden ligger på över 38 000 kronor per invånare i Sorsele medan Sjöbo har en marginell skuld. Sett över hela kommunkollektivet har hälften av kommunerna en sammantagen pensionsskuld på 21 000–27 000 kronor per invånare. Minskningen i pensionsskulden den senaste femårsperioden har skett över hela kollektivet.

Tabell 3. Kommuner med högst respektive lägst pensionsskuld år 2018

Kronor per invånare

	Intjänad efter 1998	Intjänad före 1998	Total
Sorsele	1 407	36 985	38 392
Pajala	1 795	33 880	35 675
Övertorneå	1 831	33 673	35 504
Bräcke	5 076	31 685	36 761
Åsele	993	31 216	32 209
Malå	5 302	30 936	36 238
Härjedalen	5 059	30 868	35 927
Strömsund	6 945	30 791	37 736
Jokkmokk	497	30 770	31 267
Ragunda	1 289	30 156	31 445
Alla medel	2 981	20 153	23 134
Alla, vägt medel	4 022	18 309	22 331
Svedala	482	11 059	11 541
Hedemora	748	10 231	10 979
Trosa	1 190	10 045	11 235
Höganäs	1 357	9 915	11 272
Ängelholm	730	9 397	10 127
Knivsta	526	8 072	8 598
Åstorp	434	6 956	7 390
Flen	6 720	5 801	12 521
Höör	739	3 089	3 828
Sjöbo	528	235	763

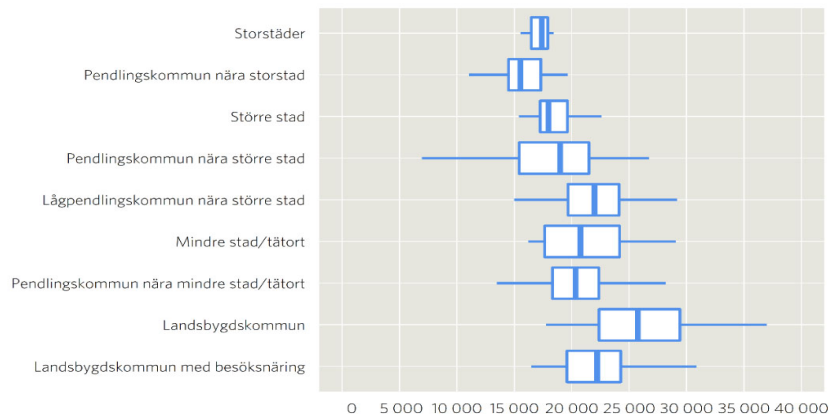
Källa: SCB.

Sammanräknat i miljarder kronor är pensionsskulden för de tio kommunerna med högst pensionsskuld per invånare liten, cirka 2 miljarder kronor. Det är kommuner med få invånare som också minskat invånarantal under många år. De tio kommunerna svarar tillsammans för cirka 0,6 procent av befolkningen och cirka 0,9 procent av skulden.

Det är naturligt nog kommunerna med stor befolkning som svarar för merparten av pensionsskulden räknat i miljarder kronor. Ungefär hälften av pensionsskulden och hälften av befolkningen återfinns i de 33 största kommunerna. Det är i stort sett samma kommuner som har störst befolkning som har högst nominell skuld.

Diagram 6. Pensionsskuld intjänad före 1998 efter olika kommungrupper

Kronor per invånare

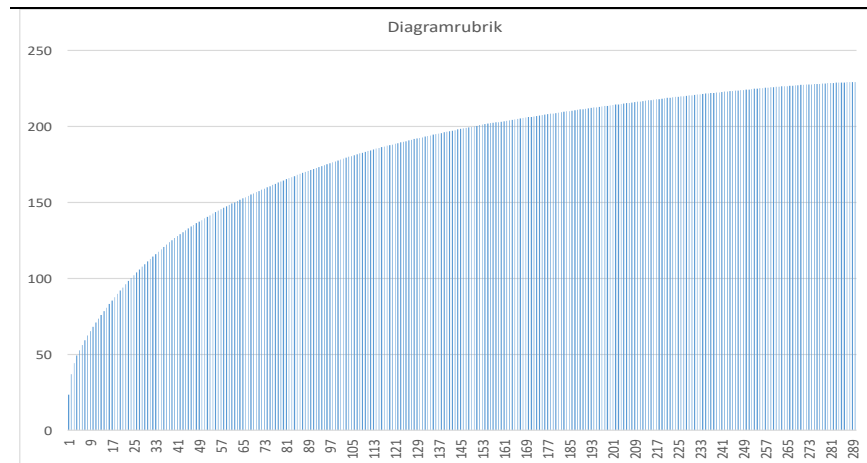


Högst genomsnittlig skuld per invånare har landsbygdskommunerna. Men det varierar en hel del inom grupperna.

Källa: SCB och egna beräkningar.

Diagram 7. Pensionsskulden ackumulerat kommunvis (290 kommuner) efter högst nominell pensionsskuld

Miljarder kronor



Den högsta skulden i miljarder kronor har Stockholm, cirka 23 miljarder kronor. I nominella tal svarar de 33 kommuner med högst nominell skuld för hälften av pensionsskulden. Det handlar om de kommuner som har störst befolkning. I stora drag följer befolkning och nominell skuld varandra.

Källa: SCB och egna beräkningar.

Enkätredovisning

Först visas den aktuella frågan med ett svarsdiagram och med en kortare analys. Jämförelse görs ofta med tidigare enkäter, från 2015 och 2011. Kommuner och regioner visas i olika diagram. Kommundiagrammen är benämnda A medan regiondiagrammen B.

Alla 20 regioner besvarade enkäten.³ Hela 245 av 290 kommuner besvarade enkäten. Det är en utomordentlig svarsfrekvens.

Strategi för den gamla pensionsskulden

Den stora pensionsskulden har återkommande diskuterats i kommuner och regioner bland både politiker och tjänstemän. Men det är tydligt att intresset för att diskutera pensionsskulden har svalnat något på senare år i kommunerna enligt enkäten. I regionerna är det fortfarande mycket ofta diskussioner kring pensionsskulden.

Tabell 4. Har pensionsskulden och dess påverkan på ekonomin diskuterats i er organisation de senaste tre åren?

Procent

Enkät	Kommuner			Regioner		
	Nej	1–2 ggr	3– ggr	Nej	1–2 ggr	3– ggr
2019	44	33	22	15	30	55
2015	32	37	29	11	32	57
2011	22	39	39	17	32	50

Källa: SKR:s enkät.

Pensionsskulden och dess effekter har diskuterats i drygt hälften av kommunerna. Men det är mindre vanligt än tidigare. Nästan alla, 85 procent av regionerna, har diskuterat pensionsskulden varav flertalet har diskuterat frågan vid minst tre tillfällen. Frågan diskuteras alltså i ungefär samma utsträckning som tidigare i regionerna, medan frågan är något mindre aktuell i kommunerna.

Kommuner och regioner har således ofta diskuterat sin pensionsskuld och dess hantering. Eftersom ekonomiska och även andra förutsättningar skiljer sig mellan olika kommuner och regioner finns ingen "rätt" strategi för alla. En vanlig strategi har varit att ta höjd för kommande ökning av pensionsutbetalningar. Till exempel via att jämna ut kostnadsbelastningen genom att i förväg sätta av medel för att ta av när pensionskostnaderna ökar.

Det kan göras på flera sätt, exempelvis genom att sätta av medel och bygga en pensionsmedelsportfölj eller att köpa pensionsförsäkring. Ett

³ Gotland som både är kommun och region saknas dock i enkäten.

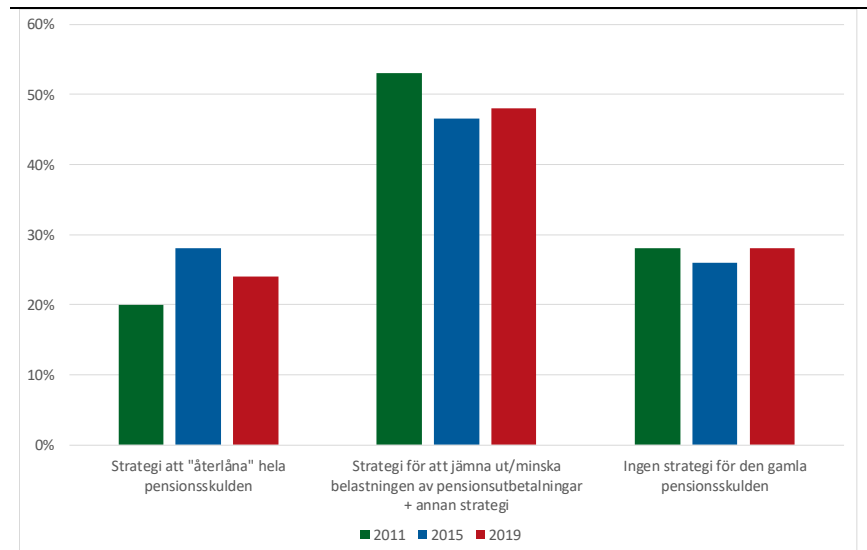
något mer omständligt sätt kan vara att placera medel i en pensionsstiftelse. En naturlig väg är att helt enkelt ha kontroll över kommunens ekonomi och resultat, så att det finns utrymme att hantera ökande pensionsutbetalningar, exempelvis genom att tillämpa högre resultatkrav.

För en kommun med stora lånebehov på grund av stora investeringar kan återlån av pensionsskulden vara en passande strategi. Att låna internt leder till såväl mindre upplåning som placeringar vilket minskar osäkerheten både på placerings- respektive upplåningssidan.

Vi har liksom i föregående enkäter frågat om strategi för gamla pensionsskulden, intjänad före 1998. Svaren visar att omkring hälften av kommunerna och tre fjärdedelar av regionerna försöker jämna ut belastningen av pensionsutbetalningarna på olika sätt. Övriga har som strategi att återlåna eller har ingen strategi.

Diagram 8A. Kommuner: Vilket påstående stämmer bäst för er när det gäller den gamla pensionsskulden (ansvarsförbindelsen)?

Andel i procent



Omkring en fjärdedel av kommunerna har som strategi att återlåna hela pensionsskulden, medan cirka hälften har som strategi att jämna ut/minska belastningen eller annan strategi. Det är ingen stor skillnad mot tidigare enkäter.

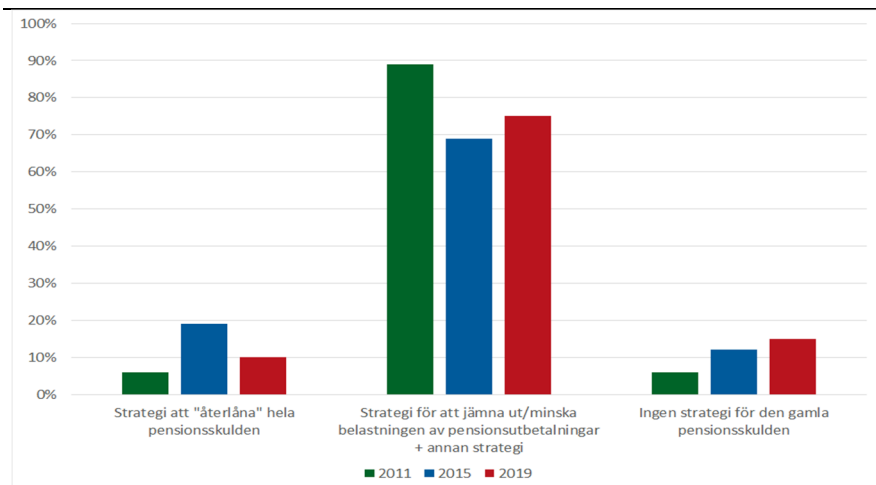
Källa: SKR:s enkät.

Sedan föregående enkäter har situationen förändrats. Pensionsskulden har börjat minska och pensionsutbetalningarna ökar inte längre i många kommuner. Att sätta av för kommande ökande pensionsutbetalningar är därför mindre relevant. Å andra sidan kan det kännas tryggt att ha utrymme för kommande utmaningar men om strategin att utjämna puckeln i pensionskostnaderna ska fullföljas så borde dessa medel användas när pensionsutbetalningarna är som högst.

I regionerna är situationen lite annorlunda. Den totala pensionsskulden ökar men den gamla pensionsskulden minskar och den gamla skulden är därför inte i fokus. Avsättningen efter 1998 är från och med år 2020 enligt prognoserna större än den gamla pensionsskulden. Strategin i regionerna omfattar i större utsträckning den totala skulden. Regionerna bygger pensionsmedelsportföljer för att minska den framtida belastningen av pensionsutbetalningarna.

Diagram 8B. Regioner: Vilket påstående stämmer bäst för er när det gäller den gamla pensionsskulden (ansvarsförbindelsen)?

Andel procent



17 av 20 regioner har pensionsmedelsportföljer. De tre största regionerna återlånar medlen. I tidigare enkäter svarade flertalet att strategin var att jämna ut/minska belastningen för den gamla pensionsskulden. Nu svarar fler annan strategi, troligen kan det förklaras av att regionerna har en växande pensionsskuld utöver den gamla skulden. Strategierna omfattar då hela pensionsskulden.⁴

Källa: SKR:s enkät.

Med anledning av att pensionsskulden har börjat minska frågar vi i enkäten om detta föranlett någon förändring av strategi. Men det verkar inte som att det har skett särskilt medvetet i alla fall. Bland kommentarerna noteras att en del gjort försäkringslösningar.

Tabell 5. Har den minskande pensionsskulden lett till förändring av er strategi?

Procent

	Kommuner	Regioner
Ja, ändrat strategi	7	8
Nej	93	92

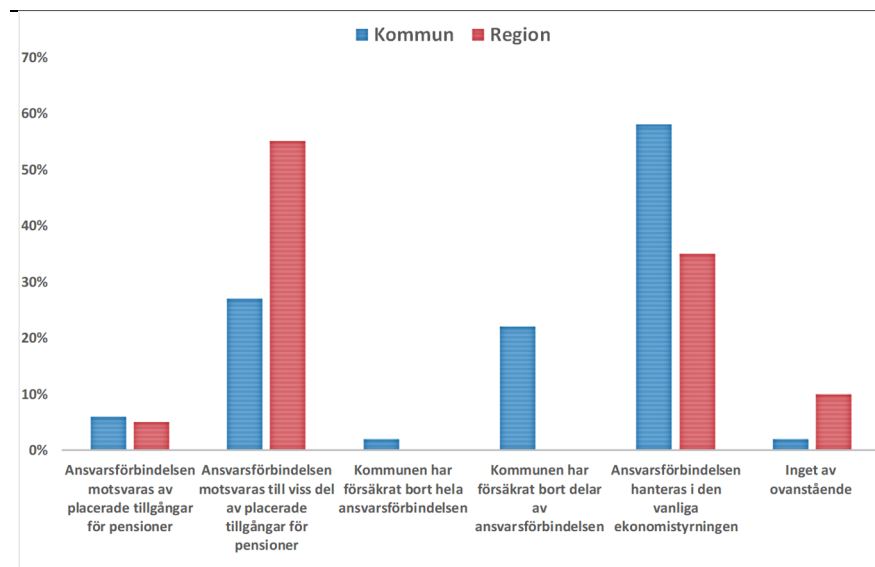
Källa: SKR:s enkät.

Diagram 9 visar att kommuner och regioner agerar på olika sätt för att hantera pensionsskulden intjänad före 1998. Kommunerna har främst försäkringslösningar och till viss del pensionsmedelsportföljer. Medan regionerna enbart satsar på pensionsmedelsportföljer.

⁴ Enkätfrågan är identisk med tidigare enkäter, och avser strategin för gamla skulden. Det är mindre relevant idag hos regionerna, då strategin ofta rör hela pensionsskulden.

Diagram 9. Hantering av ansvarsförbindelsen i kommuner och regioner

Andel*



*Fler svar möjliga varför summan kan bli över 100 procent.

Källa: SKR:s enkät.

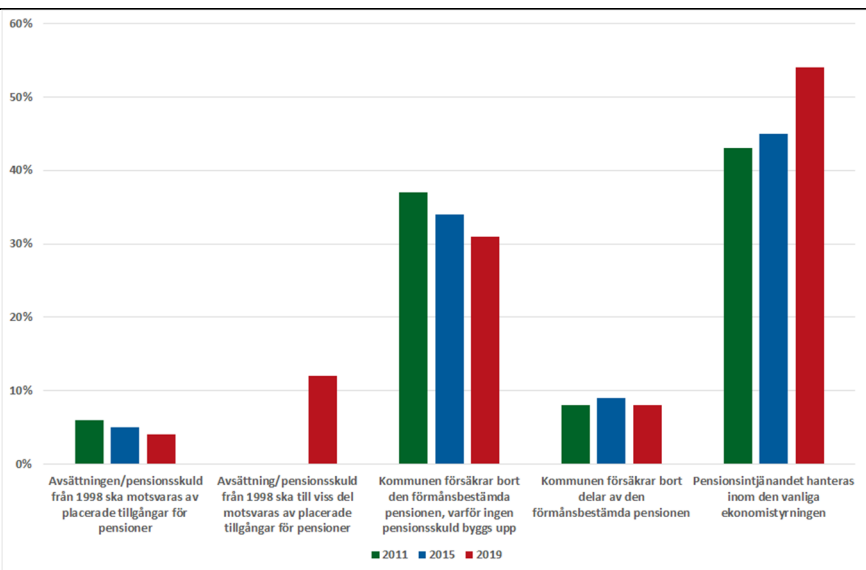
Pensionsintjänande för anställda

Merparten av de anställda tjänar enbart in den avgiftsbestämda delen enligt pensionsavtalet. Det innebär att 4,5 procent av den pensionsgrundande lönen betalas ut direkt till de anställdas konton hos det valda pensionsbolaget.

För inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp (lön cirka 40 000 kr/månad år 2019) finns även en förmånsbestämd pension. Förmånen kan vara betydande eftersom det allmänna pensionssystemet inte ger någon pensionsrätt på dessa inkomster. Kommunen eller regionen kan välja att hantera den förmånsbestämda pensionen som tjänas in i dag på olika sätt, köpa försäkringslösning, via pensionsmedelsportföljer eller helt enkelt inom den vanliga ekonomistyrningen.

Diagram 10A. Kommuner: Hantering av dagens pensionsintjänande förmånsbestämd pension

Procentuell andel*



Omkring 40 procent av kommunerna försäkrar bort den förmånsbestämda pensionen helt eller delvis, vilket är något mindre än vid tidigare enkäter. En mindre del av kommunerna svarar att de har placerade tillgångar som helt eller ofast delvis motsvarar avsättningen. Det vanligaste är att pensionsintjänandet hanteras inom den normala styrningen.

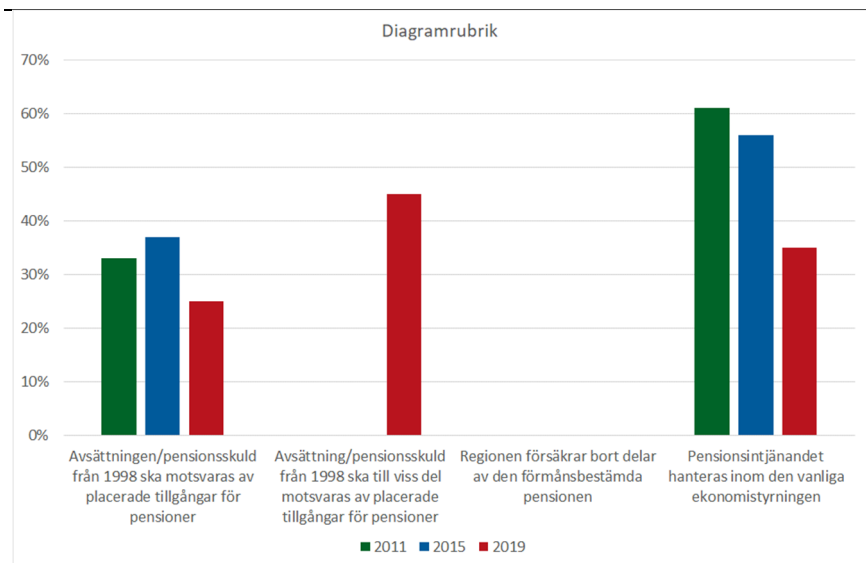
*Fler svar möjliga varför summan kan bli över 100 procent.

Källa: SKR:s enkät.

Värt att notera är att i den senaste enkäten (2019) har svarsalternativet ”pensionsskuld ska till viss del motsvaras av placerade tillgångar” tillkommit som svarsalternativ. Det är mycket vanligt förekommande mål att avsättningen till viss del ska motsvaras av placerade tillgångar, särskilt vanligt bland regionerna. Detta fanns dock inte med som svarsalternativ i tidigare enkäter varför siffrorna inte är riktigt jämförbara med tidigare enkäter.

Diagram 10B. Regioner: Hantering av dagens pensionsintjänande förmånsbestämd pension

Procentuell andel*



70 procent av regionerna har som mål att avsättningen helt eller delvis ska motsvaras av placeringstillgångar. Medan 30 procent anser att pensionsintjänandet hanteras inom den normala styrningen. Det är ingen av regionerna som försäkrar åtagandet.

*Fler svar möjliga varför summan kan bli över 100 procent.

Källa: SKR:s enkät.

Det är således relativt vanligt att kommuner försäkrar bort hela eller delar av intjänandet till den förmånsbestämda pensionen. I regionerna är det vanliga att man har pensionsmedelsportföljer. I såväl kommuner som regioner menar de flesta att de hanterar pensionsintjänandet inom den vanliga ekonomistyrningen.

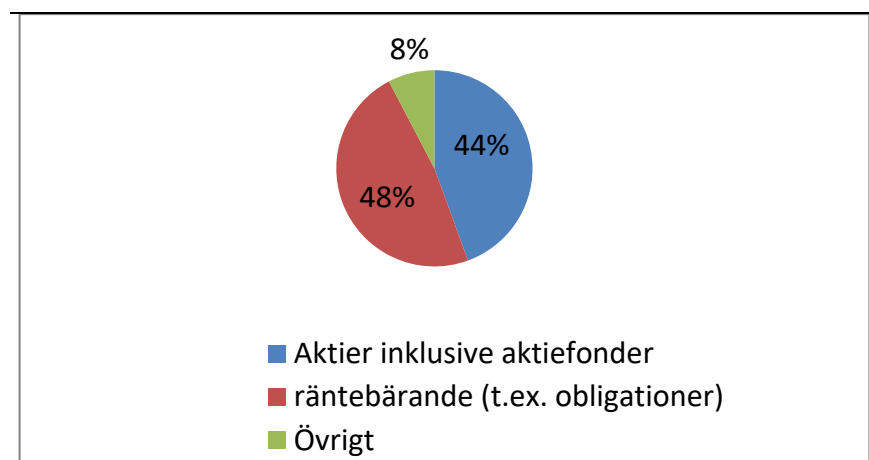
Tillgångar för pensionsåtaganden

Kommunernas ekonomiska förutsättningar varierar och strategin kan vara olika. Det är exempelvis vanligt att storstadskommuner inte har öronmärkt tillgångar för pensionsskulden. Men istället kan en del kommuner inneha andra stora tillgångar, såsom mark och fastigheter mm. Det finns även några kommuner som löst av stora delar av sitt pensionsåtagande med hjälp av försäkring.

Tre av tio kommuner har finansiella tillgångar i en pensionsmedelsportfölj för att möta framtida pensionsutbetalningar. Enligt vår enkät har kommunernas pensionsmedelsportföljer sammantaget ett marknadsvärde av cirka 24 miljarder kronor. Det är dock ett svarandebortfall på 15 procent. Rimligt är därför att det i praktiken kan vara något högre belopp, cirka 25–30 miljarder kronor. Vi kan även jämföra med SCB:s statistik, enligt det så kallade Räkenskapssammandraget (RS) uppgår de korta placeringsportföljerna i kommunerna till cirka 40 miljarder kronor. En del av dessa portföljer i kommunerna avser dock inte pensionsmedel.

Diagram 11A. Kommuner – Placeringstillgångar i pensionsmedelsportföljer

Procent



Räntebärande tillgångar exempelvis i form av obligationer uppgår till cirka 48 procent medan aktieandelen utgör 44 procent, resterande är övriga tillgångar.

Källa: SKR:s enkät.

Aktier och aktiefonder uppgår sammantaget till 44 procent i genomsnitt i portföljerna. Aktieandelen har ökat jämfört med vad man uppgav i föregående enkät 2015, då enbart en tredjedel av portföljen bestod av aktieplaceringar.

Stora placeringsportföljer hos regioner

Regioner har i allmänhet betydande pensionsplaceringsportföljer, vilket hänger samman med att de har betydande avsättningar för förmånsbestämda pensioner. Sammantaget uppgår pensionsmedelsportföljerna till 49 miljarder kronor vid utgången av 2018. Det motsvarar cirka 20 pro-

cent av regionernas totala skuld. Det är enbart Stockholm, Västra Götaland och Skåne som saknar pensionsmedelsportfölj⁵. De tre största regionerna svarar för motsvarande halva pensionsskulden räknat i miljarder kronor. De har valt att återlåna pensionsmedlen. De stora regionerna har omfattande investeringar exempelvis inom kollektivtrafik.

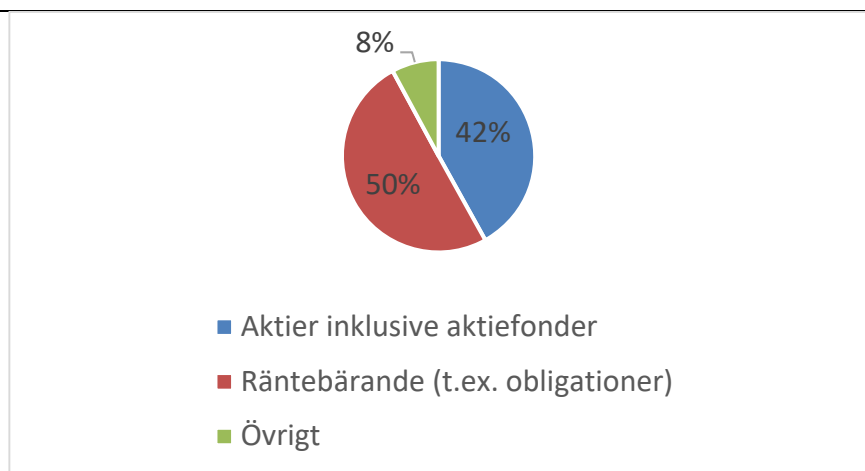
Flera regioner har som mål att ha placeringsmedel motsvarande pensionsavsättningen men det är även vanligt att man ser på hela pensionsskulden. Målet för de finansiella placeringarnas storlek diskuteras för närvarande då investeringsbehoven är stora och för en del regioner är det aktuellt att använda en del av pensionsmedelsportföljerna medan andra väljer att låna till investeringar och fortsätta att placera.

För de 17 regioner som har pensionsmedelsportföljer är tillgångarna betydande. Deras pensionsmedelsportföljer motsvarar sammantaget cirka 88 procent av skulden intjänad efter 1998, eller motsvarande 38 procent av totala pensionsskulden.

Från och med 2019 ska portföljplaceringar marknadsvärderas. I enkäten har vi frågat efter uppgifter över de finansiella tillgångarna i pensionsmedelsportföljerna 2018. Andelen aktier var 42 procent, medan räntebärande tillgångar svarar för 50 procent. Aktierna föll en del i värde i slutet av 2018, men har ökat kraftigt under 2019. Utifrån kursutvecklingen på aktier kan vi således misstänka att portföljerna marknadsvärderat är större vid 2019 års bokslut.

Diagram 11B. Fördelning av tillgångsslag i regionernas pensionsmedelsportföljer

Procent



Regioner har till 50 procent räntebärande tillgångar och även betydande andel aktier i sina portföljer. Andelen aktier har ökat från 37 till 42 procent jämfört med föregående enkät. Andelen aktier i portföljen varierar mellan 24 procent till 54 procent bland regionerna.

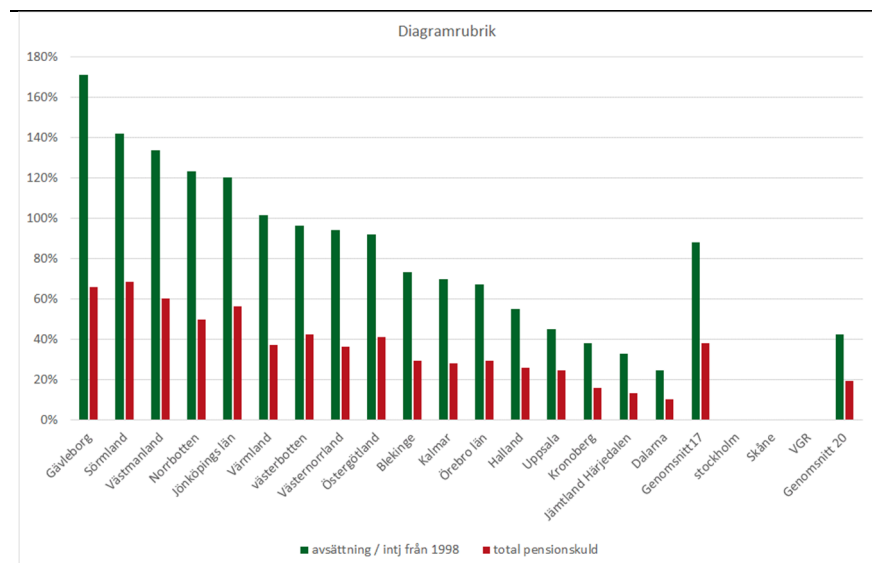
Källa: SKR:s enkät.

Regionerna har olika omfattning och placeringsriktlinjer för sina pensionsmedelsportföljer. De största portföljerna var cirka 5 miljarder kronor vid utgången av 2018. Högst täckning av sin totala pensionsskuld hade region Sörmland med 69 procent placeringar i förhållande till totala pensionsskulden. Räntebärande tillgångar dominerar i de flesta portföljerna men andelen aktier har ökat och i en del regioner är den över 50 procent. Andelen aktier varierar i de olika regionerna från cirka 24 till 54 procent.

⁵ VGR har dock en betydande medelfristig placeringsportfölj, men den ingår inte i pensionsmedelsportföljerna i denna redogörelse.

Diagram 12. Regioner: Placeringsstillgångar i pensionsmedelsportföljer, som andel av totala pensionskulden respektive intjänandet från 1998

Procent



Pensionsmedelsportföljernas storlek i förhållande till pensionskulden varierar i regionerna.

Källa: SKR:s enkät.

Försäkring av pensionskostnader i kommuner

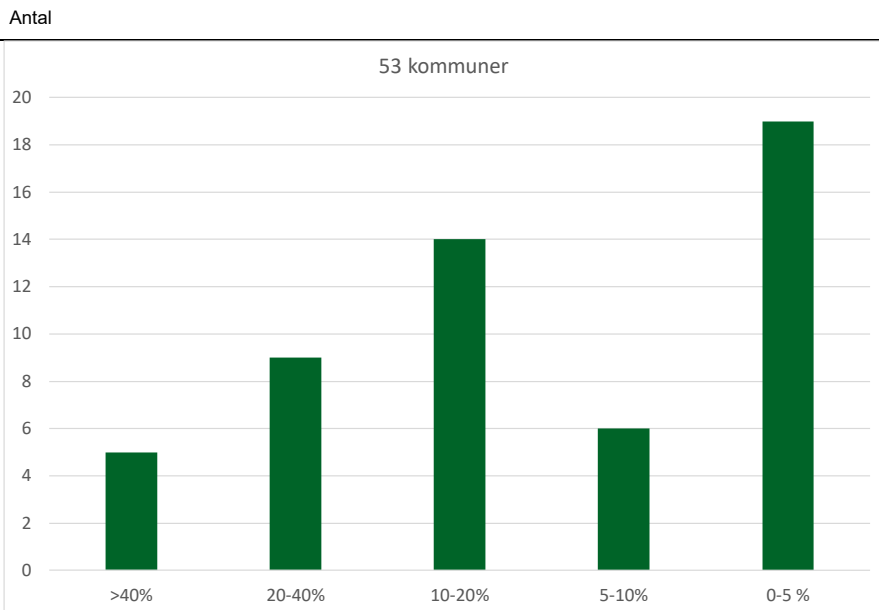
Enligt enkäten så har en tredjedel av kommunerna ersatt någon del av pensionsförpliktelserna genom försäkring. Av de 53 kommuner som angivit belopp i enkäten hade merparten löst in mindre än 20 procent. Sjöbo kommun har löst in hela pensionskulden (diagram 13).

Enligt enkäten var det 24 procent av kommunerna som använt sig av försäkring under 2018 för någon del av sina pensionsåtagandena. Vanligast var att köpa en försäkring för den förmånsbestämda pensionen som tjänas in i dag. I kommunerna är det förhållandevis få arbetstagare som tjänar in förmånsbestämd pension, då den enbart omfattar pensionsrättigheter för inkomstdelar över tak⁶, men antalet sådana inkomsttagare har ökat på senare år. Det är trots detta färre kommuner som använt sig av försäkring för anställdas pensioner än vid föregående enkäten 2015.

Det är ingen region som löst in pensionsförpliktelser med försäkring enligt enkäten.⁷

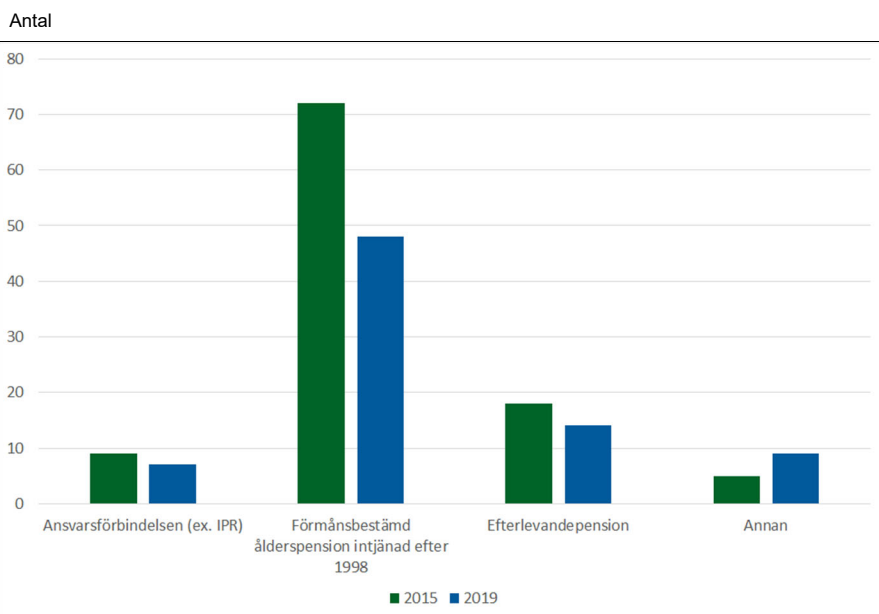
⁶ Taket är 7,5 inkomstbasbelopp, vilket 2019 var cirka 40 000 kr.

⁷ Dock har ett par regioner uppgivit att de tecknat en mindre försäkring för särskilt avtal.

Diagram 13. Andel bortförsäkrad skuld för kommuner som köpt försäkring

En kommun har löst in hela skulden och 4 kommuner cirka hälften av sin skuld. Merparten har dock enbart löst in mindre delar enligt enkätsvaren.

Källa: SKR:s enkät.

Diagram 14. Kommuner: Försäkringslösningar för olika delar av pensioner

Det är främst den förmånsbestämda pensionen som försäkras. Men betydligt färre kommuner som försäkrar än för fyra år sedan.

Källa: SKR:s enkät.

Pensionsstiftelse ovanligt i sektorn

11 kommuner och 4 regioner har uppgivit att de har medel i en pensionsstiftelse. Det är i regionerna fråga om mycket små belopp sammantaget 70 mkr. I kommunerna finns enligt enkäten motsvarande 1,9 miljarder kronor i pensionsstiftelser.

Kommuners och regioners pensionsåtaganden är garanterade med beskattningsrätten. För företag med mera finns det några andra former för att trygga pensioner åt sina anställda. Stiftelsen är en form som tidigare normalt använts för att trygga pensioner i företag och föreningar. Nu för tiden är det en liten del av pensionskapitalet som finns i pensionsstiftelseformen. Det vanliga är att företagen har pensionsförsäkringar. Stiftelsen

är ett sätt att låsa in pengar och förhoppningsvis få en god avkastning som kommunen kan gottgöra sig vid pensionsutbetalningarna.

Ekonomichefens bedömning

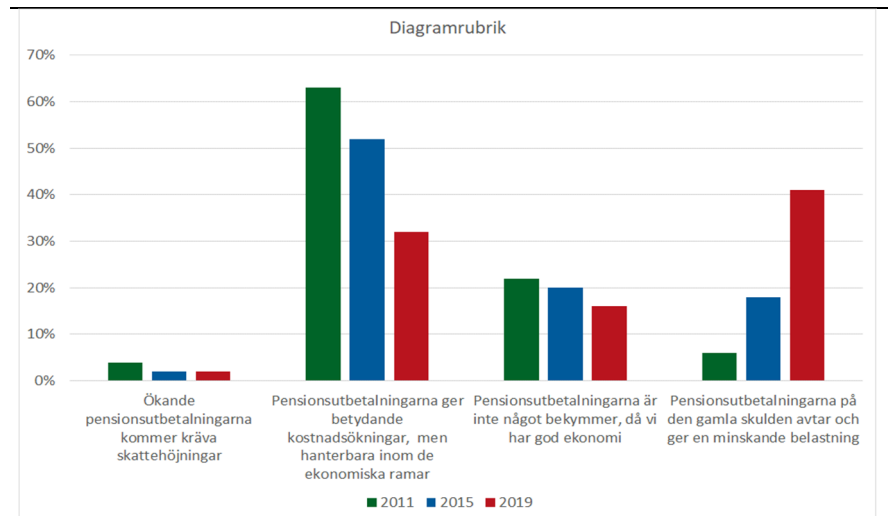
För att få en bild av hur situationen ser ut har vi liksom i föregående enkäter ställt upp några påståenden till kommunens alternativt regionens ekonomichef att ge sin bedömning av. Formuleringarna är desamma som i tidigare enkäter. Svaren utgör ekonomichefens professionella bedömning.

Belastningen av gamla pensionskulden minskar

De senaste fem åren har pensionskulden minskat i de flesta av kommunerna. Vilket beror på att en allt större del av den gamla skulden är under utbetalning, samt även på en låg värdeuppräknig. Denna verklighetsbeskrivning bekräftas av ekonomichefernas svar på frågan om pensionskuldens belastning. Diagram 15 visar att de flesta ekonomicheferna anser att pensionsutbetalningarnas belastning minskar eller inte är ett bekymmer. Det är en tydlig förändring i synen på belastningen jämfört med tidigare enkäter. Noterbart är att ekonomicheferna i kommuner och regioner har väldigt lika uppfattning.

Diagram 15A. Kommuner: Hur bedömer du som ekonomichef din kommuns framtida belastning av pensionsutbetalningar från gamla skulden?

Procent

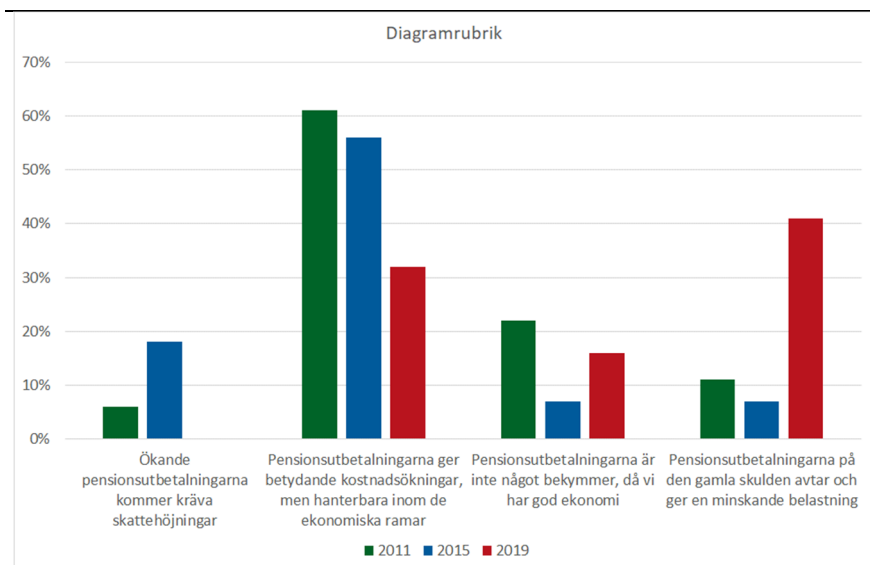


Merparten av ekonomicheferna anser att pensionsutbetalningarna är mindre belastande. Jämfört med tidigare är det färre kommuner som är mycket bekymrade.

Källa: SKR:s enkät.

Diagram 15B. Regioner: Hur bedömer du som ekonomichef din regions framtida belastning av pensionsutbetalningar från gamla skulden?

Procent



Belastningen från den gamla pensionsskulden minskar i de flesta regionerna, även om det fortfarande är en del som har betydande men hanterbara kostnadsökningar.

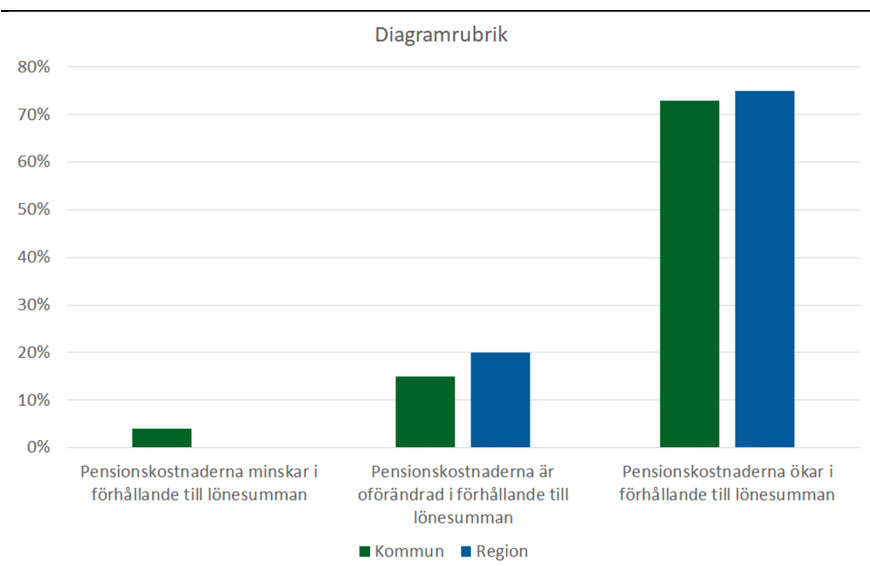
Källa: SKR:s enkät.

Pensionskostnaden för dagens anställda ökar

Diagram 16 visar att ekonomicheferna ser att kostnaden för avtalspensioner för dagens anställda ökar i såväl kommuner som regioner under de närmaste två åren. Det är hela 72 respektive 75 procent som menar att kostnaderna i förhållande till lönesumman kommer att öka i kommuner och regioner. Det är kostnaden för den förmånsbestämda pensionen som ökar.

Diagram 16. Hur bedömer du som ekonomichef att pensionskostnaderna för de anställdas pensioner kommer att utvecklas de närmaste två åren

Andel



Kostnaden för avtalspensioner bedöms öka i de flesta kommuner och regioner.

Källa: SKR:s enkät.

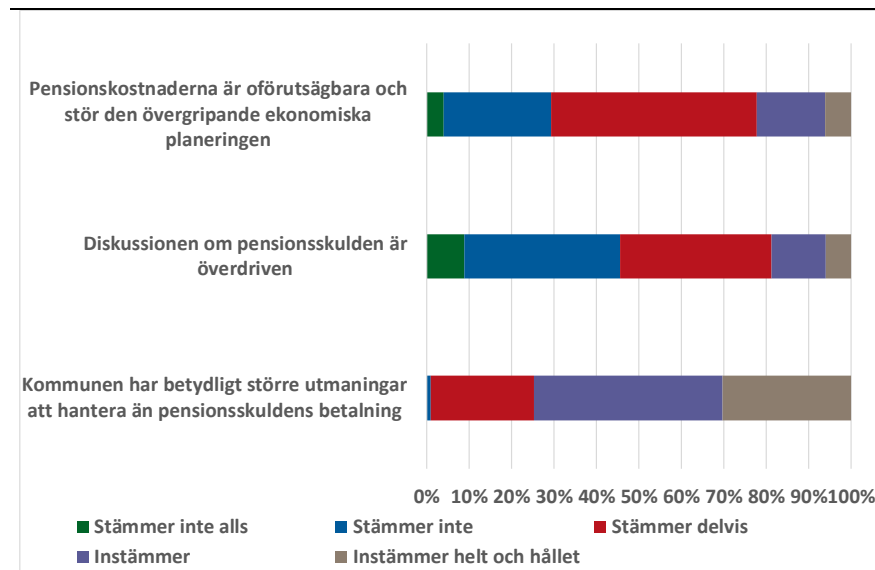
Kommunerna har betydligt större utmaningar än pensionskulden

Vi har även frågat om ekonomichefernas uppfattning om några olika påståenden (diagram 17). Vi kan konstatera att ekonomicheferna instämmer i påståendet att ”De har betydligt större utmaningar att hantera än pensionskulden”. 75 procent av ekonomicheferna instämmer i detta och resterande instämmer delvis.

Däremot instämmer ekonomicheferna inte i påståendet att ”Diskussionen om pensionskulden är överdriven”. Medan en tredjedel instämmer i påståendet att ”Pensionskostnaderna är så oförutsägbara att de stör den övergripande planeringen.”

Diagram 17A. Kommun: Ekonomichefens uppfattning om följande påståenden

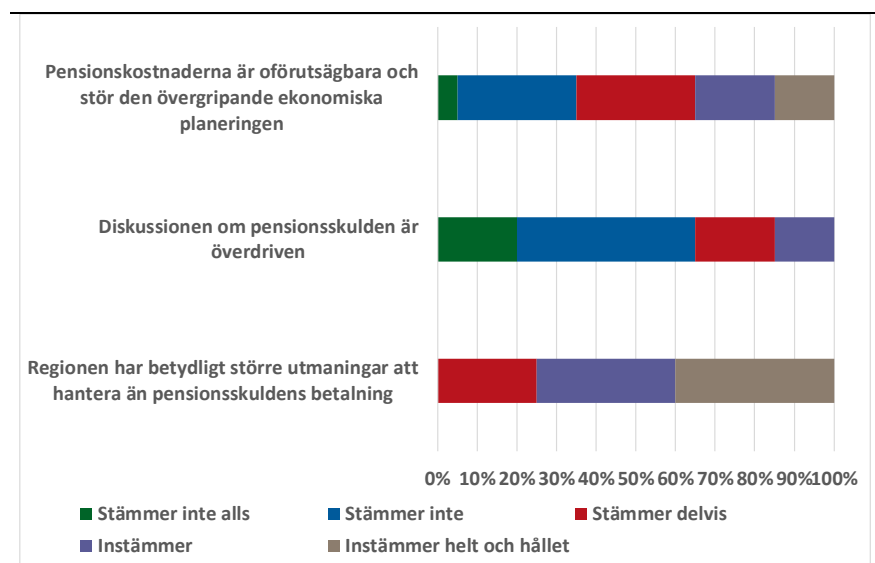
Procent



Källa: SKR:s enkät.

Diagram 17B. Region: Ekonomichefens uppfattning om följande påståenden

Procent



Källa: SKR:s enkät.

Kommunsektorn redovisar enligt den så kallade blandmodellen

Diskussion om redovisning av pensionsskulden har debatterats under många år. I den kommunala redovisningsutredningen föreslogs en övergång till så kallad fullfondering. Men i den nya redovisningslagen som trädde i kraft 2019 behölls pensionsredovisningen enligt blandmodellen. Det vill säga att även fortsättningsvis kommer utbetalningarna från skulden intjänad ”pay as you go”, alltså pensionsintjänandet före 1998, kostnadsförs vid utbetalning. Samtidigt som pensionsintjänandet från och med 1998 kostnadsförs vid intjänandet.

Tabell 6. Redovisning av pensionsskulden

Procent och antal

	Kommun	Region
Blandmodell enligt Redovisningslagen	94	85
Ej blandmodell	6	15
Antal svar	247	20

Det är enligt enkäten 18 kommuner och 3 regioner som trots detta väljer att redovisa på annat sätt. Merparten av dem redovisar enligt vad som kallas fullfondering.

Källa: SKR:s enkät.

Fullfondsredovisning innebär att såväl avsättningen samt ansvarsförbindelsen/skulden före 1998 tas upp i balansräkningen och att skuldförändringen påverkar resultatet. I och med att ”gamla” skulden numer minskar/amorteras ner betyder det att den redovisade kostnaden blir lägre. Till skillnad från tidigare år då pensionsskulden fortfarande ökade och fullfondsredovisning då innebar en högre redovisningsmässig kostnad. Pensionsutbetalningar är naturligtvis detsamma. Likviditeten försämras i förhållande till resultatet vid fullfondsredovisning.

Regionerna går i praktiken automatiskt mot fullfond eftersom avsättningen/pensionsskulden intjänad efter 1998 snart börjar dominera. I kommuner är det den gamla skulden som dominerar stort och övergång mot mer avgiftsbestämda pensioner gör att pensionsskuldproblematiken så sakteliga försvinner.

Vi frågade i enkäten även ekonomicheferna om två påståenden angående fullfondering och blandmodell. Det första: ”Blandmodellen fungerar bra” och det andra ”Fullfondering skulle fungera bättre.” Åsikterna var blandade angående dessa två inte helt förenliga påståenden.

Administration

KPA har sedan länge dominerat som administratör av kommuners och regioners pensionsskuld. Den andra administratören Skandikon har ökat sina marknadsandelar och har idag en tredjedel av kommunerna och 40 procent av regionerna som kunder.

Enligt enkäten har 44 kommuner och 2 regioner bytt administratör de senaste tre åren. Det är ungefär som vid förra enkäten när det gäller kommuner, men färre regioner har bytt administratör. Det ser ut som att övergången fungerat något sämre än vid förra enkäten men i huvudsak

har det fungerat bra att byta administratör enligt de som svarat på enkäten.

Tabell 7. Huvudsaklig administratör (2015 års enkät inom parentes)

Procentuell andel

	2018 (2015) Kommun	2018 (2015) Region	2018 (2015) Totalt
KPA	67 (79)	60 (63)	67 (79)
Skandikon	32 (21)	40 (37)	33 (21)

Källa: SKR:s enkät.

Tabell 8. Antal kommuner som bytt administratör de tre senaste åren (2015 års enkät inom parentes)

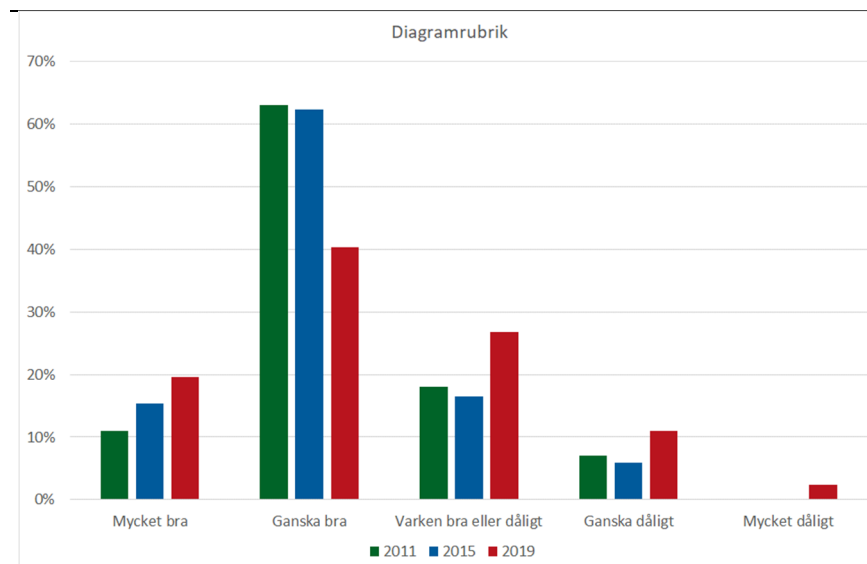
Antal

	Ja – bytt	Nej – inte bytt
Antal kommuner	44 (38)	187 (168)
Antal regioner	2 (6)	18 (10)

Källa: SKR:s enkät.

Diagram 18. Hur fungerade bytet av pensionsadministratör i kommunen?

Procent



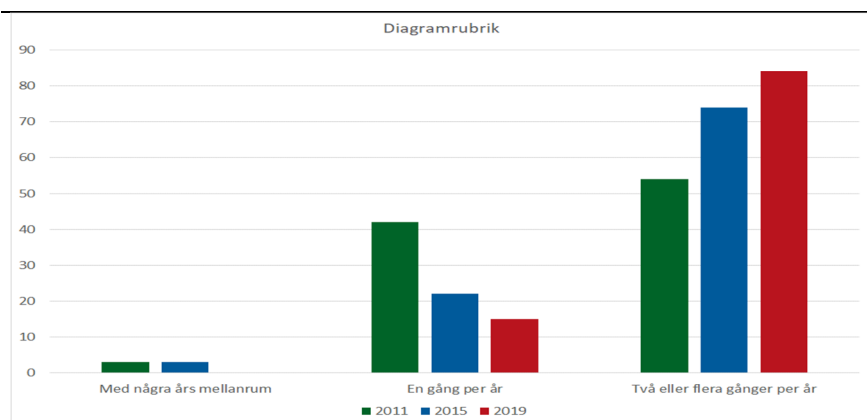
Källa: SKR:s enkät.

Det är kring 15 procent som anser att bytet av administratör fungerat dåligt. En ökning jämfört med tidigare enkäter.

Kommuner och regioner beställer prognoser

Diagram 19A. Hur ofta beställer kommunen pensionsprognos från administratör?

Antal



Alla kommuner beställer prognoser, oftast minst två gånger per år.

Källa: SKR:s enkät.

Alla kommuner beställer pensionsprognoser från sin administratör minst en gång per år men hela 84 procent två eller flera prognoser. Alla regioner beställer minst 2 prognoser per år.

När det gäller långtidsprognoser är det cirka hälften av kommuner och regioner som beställer sådana. Det är ungefär lika många som vid föregående enkät.

Tabell 9. Beställer ni långsiktsprognoiser (tio år och längre)?

Procent

	Ja	Nej
Kommuner	47	53
Regioner	55	45

Källa: SKR:s enkät.

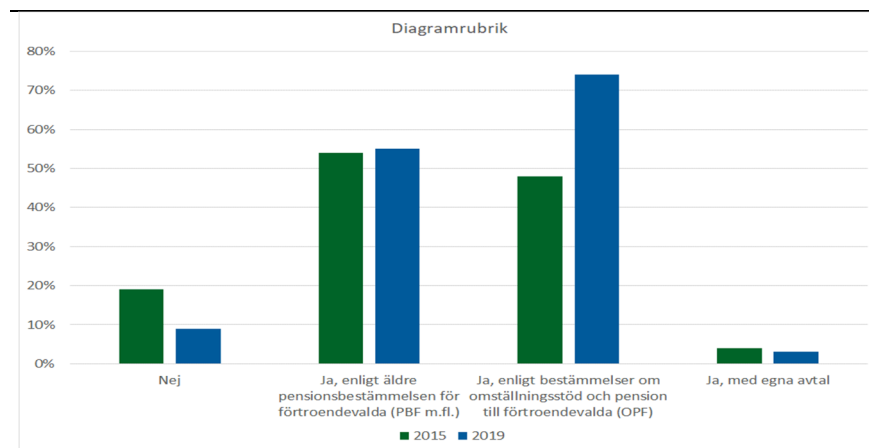
Pensioner för förtroendevalda

De vanligen använda regelverken är framtagna av SKR men de är inte kollektivavtalade utan det är upp till varje enskild kommun/regions fullmäktige att anta. De nyare bestämmelserna (OPF-KL), som infördes år 2014 omfattar alla förtroendevalda. Avtalet är upplagt som det avgiftsbestämda kollektivavtalet AKAP-KL. De politiker som sedan tidigare går på de äldre bestämmelserna (PBF) kvarstår dock.

Nio procent av kommunerna gör inte pensionsskultsberäkningar för förtroendevaldas pensioner, vilket är betydligt färre än vid föregående enkät då 19 procent inte gjorde dessa. Alla regioner gör pensionsskultsberäkningar för de förtroendevaldas pensioner.

Diagram 20A. Kommuner – Gör pensionsskultsberäkningar för politiker?

Procent

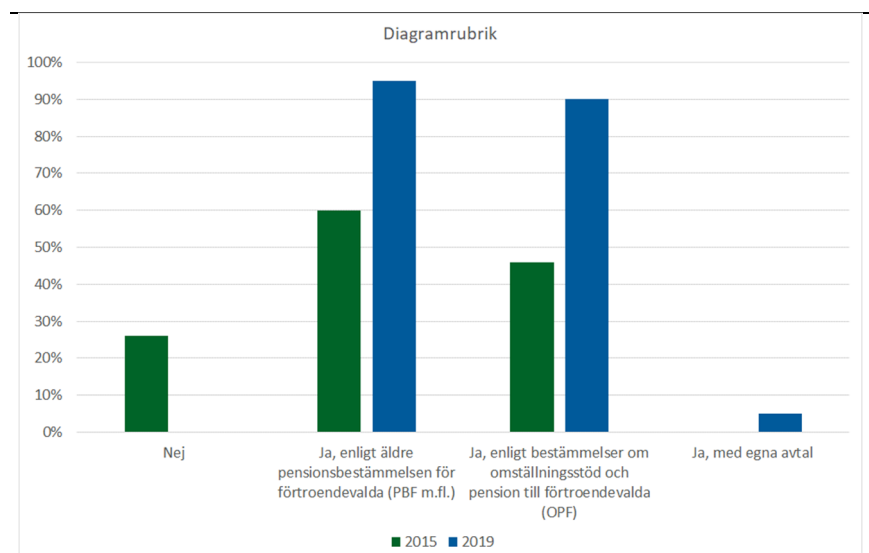


De flesta kommuner har förtroendevaldas pensioner enligt både äldre och nyare pensionsbestämmelser. Det är få som gör beräkningar enligt egna avtal.

Källa: SKR:s enkät.

Diagram 20B. Regioner: Gör pensionsskultsberäkningar för politiker?

Procent



Regionerna har förtroendevaldas pensioner enligt både äldre och nyare pensionsbestämmelser. Det är få som gör beräkningar enligt egna avtal.

Källa: SKR:s enkät.

Bilaga: Enkätens frågor

3. Har pensionsskulden varit föremål för diskussion i fullmäktige eller kommun-/regionstyrelsen under de senaste tre åren.
4. Redovisar ni enligt den kommunala redovisningslagen den s.k. blandmodellen?
5. Vilket påstående stämmer bäst för kommunen/regionen när det gäller den gamla pensionsskulden (ansvarsförbindelsen).
6. Har det föranlett någon förändring av ert agerande när det gäller gamla pensionsskulden?
7. Beskriv på vilket sätt ert agerande förändrats gällande gamla pensionsskulden.
8. Hur har ni hanterat ansvarsförbindelsen (pensionsintjänade före 1998)?
9. Hur hanteras dagens pensionsintjänade avseende den förmånsbestämda pensionen?
11. Har ni finansiella tillgångar (en pensionsmedelsportfölj) för att möta framtida pensionsutbetalningar?
12. I vilken typ av placeringar finns tillgångarna?
13. Har kommunen en pensionsstiftelse eller del i en sådan?
14. Ange marknadsvärdet på kommunens tillgångar i pensionsstiftelsen per 31/12 2018
15. Har någon del av pensionsförpliktelse ersatts med försäkring?
16. Till vilket belopp har pensionsförpliktelserna minskat genom försäkring enligt årsredovisningen 2018?
17. Har kommunen/regionen köpt försäkringar för olika delar av åtagandet under 2018?
18. Hur bedömer du som ekonomichef kommunens/regionens framtida belastning av pensionsutbetalningar från gamla skulden?
19. Hur bedömer du som ekonomichef att pensionskostnaderna för de anställdas pensioner kommer att utvecklas?
20. Uppfattning om hela pensionsskulden. Nedan finns några påståenden. Hur väl stämmer dessa;
22. Vilken administratör anlitar ni huvudsakligen för beräkandet av pensionsskuld och utbetalningar av pensioner?
23. Har ni bytt administratör under de tre senaste åren?
24. Hur har bytet av administratör fungerat?
25. Vad var det som inte fungerade vid bytet?
26. Hur ofta beställer ni pensionsprognoser från er administratör?
27. Har ni beställt någon långsiktsprogno (10 år eller längre) de senaste tre åren?
28. Har kommunen/regionen pensionsskultsberäkningar för politikerpensioner och i så fall, enligt vilka avtal?
29. Använder ni någon försäkringslösning för politikerpensioner?

30. Om du har några övriga kommentarer angående pensioner, var vänlig lämna dem här:

ENKÄTREDOVISNING:

Kommuners och regioners pensions- skuld 2019

- ekonomi och hantering

Den kommunala pensionsskulden debatteras återkommande. Ofta sprids oro över hur kommuner och regioner ska klara av att hantera den stora pensionskulden. Den ”gamla” pensionsskulden är huvudsakligen ofonderad och pensionsutbetalningarna på denna belastar kommunsektorns ekonomi i många år framöver.

Kommuner och regioner har god kunskap om pensionsskulden och dess betydelse för den kommunala ekonomin. Jämfört med våra tidigare enkäter är det nu något mindre fokus på pensionsskuldfrågan. Pensionsskulden är under utbetalning och minskar medan andra utmaningar är betydligt större.

Rapporten bygger på en enkät som skickades ut till ekonomicheferna och ekonomidirektörerna i samtliga kommuner och regioner. Svartfrekvensen är mycket hög; cirka 84 procent av kommunerna och alla 20 regioner har svarat.

Enkäten belyser bland annat hur pensionsskulden hanteras och hur pensionsbördan skiljer sig mellan enskilda kommuner och regioner. Vidare hur kostnaderna för tjänstepensioner ser ut idag samt hur mycket tillgångar som finns för att hantera framtida pensionsutbetalningar.

Kommuner och regioners pensionsskuld 2019 – ekonomi och hantering är gratis och kan enbart laddas ner från Sveriges Kommuner och Regioners webbplats: www.skr.se.

ISBN 978-91-7585-552-3
Ladda ned från webbutik.skr.se

Post SE-118 82 Stockholm | Besök Hornsgatan 20
Telefon +46 8 452 70 00 | www.skr.se