



MORA

Pensionsfonden – övergripande mål och strategi

Mora kommun

Beslutad av Kommunfullmäktige 2009-12-14 § 116
Diarienum: KF 2009/346 024

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Kommunens pensionsåtagande	3
1.3	Övergripande förvaltningsmål.....	4
2	Alternativa tryggandeformer	4
2.1	Försäkring.....	5
2.2	Pensionsstiftelse	6
2.3	Fondering i egen balansräkning	6
3	Hantering av kommunens pensionsåtagande	7

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Pensionsåtagandet utgör för de allra flesta svenska kommuner en betydande kostnadspost och påverkar direkt kommunens ekonomiska resultat. Både skulden i balansräkningen (KAP-KL) och den i not upptagna ansvarsförbindelsen (PA-KL) påverkar direkt kommunernas ekonomi och om inget görs riskerar kostnaden för utbetalningarna att tränga undan annan kommunal verksamhet. Ansvarsförbindelsen, som vid årsskiftet 2008/2009 uppgick till 492 miljoner kronor, finns endast som en notering ”inom linjen” i kommunens balansräkning. När pensionsrätten ursprungligen tjänades in bokfördes detta endast som en kalkylmässig kostnad i kommunens redovisning. Kostnaden finansierades därför inte med motsvarande skatteuttag. Tanken var att den dag den intjänade pensionsrätten skulle utbetalas då skulle också utbetalningen belasta den dagens skattekollektiv.

Finansieringsmodellen byggde på teorin om en ständig tillväxt i samhällsekonomin. Kommunernas redovisning av pensionskostnader reformerades 1998 i och med införandet av en lag om att den offentliga sektorns finanser skulle vara i balans. Numera bokförs varje års upplupna pensionsrätter som kostnader i kommunens redovisning. Detta innebär att kommunen i nuläget kostnadsbokför både den pensionsrätt som uppstår under varje år och den utbetalning som avser pensionsrätter intjänade före 1998. Detta har stor betydelse då de årliga pensionsutbetalningarna avseende skuld före 1998 kommer att öka successivt för att nå sin kulmen åren 2020 – 2028. De årliga utbetalningarna beräknas först år 2039 vara tillbaka till 2008 års nivå (i fasta priser).

Kostnaderna för pensionsutbetalningarna varierar också kraftigt även om det inte syns i bokföringen. Variationerna som bland annat beror på dödlighet, ränta och inflation innebär att pensionsskulden inte bara är en stor kostnadspost utan även en stor risk för kommunerna. Framför allt ansvarsförbindelsen som har mycket lång löptid är väldigt känslig för förändringar i kalkylräntan.

För att minska riskerna och jämna ut de kommande pensionsutbetalningarna har Mora kommun ska byggt upp motsvarigheten till svenska statens buffertsystem – AP-fonderna – fast i mindre skala. AP-fonderna är tänkta att användas för att möta ett kommande demografiskt pensionsproblem som strukturellt påminner om situationen i Mora kommun. Kommunen avser därför att öronmärka den upparbetade pensionsfonden som finns idag för att använda dessa då de framtida pensionsutbetalningarna är som störst.

1.2 Kommunens pensionsåtagande

Kommunens pensionsåtagande består i huvudsak av tre delar;

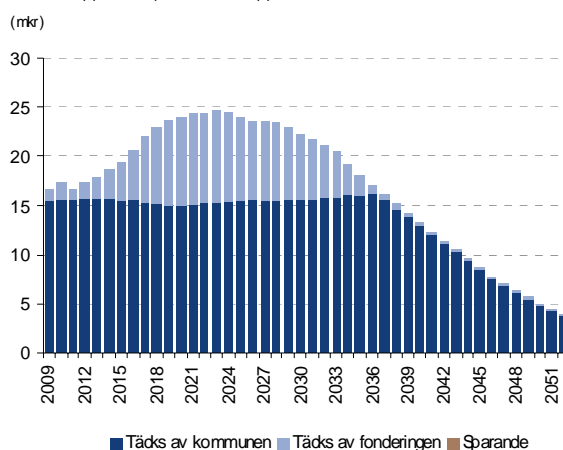
- Den absolut största delen av dagens pensionsåtagande utgörs av ansvarsförbindelsen (PA-KL). Det är en historisk skuld som baseras på personalens pensionsförmåner intjänade före 1998. Det innebär att skulden amorteras allteftersom pensionsförmånerna betalas ut. Skulden ökar dock genom ränteuppräknings samt uppräknings med KPI eller reallöneökningar för att säkra dess värde.
- Kommunen har även ett åtagande i form av den förmånsbestämda delen av pensionskulden efter 1998 som redovisas i balansräkningen (KAP-KL). Denna skuld avser förmåner för kommunanställda som tjänar över 7,5 basbelopp. Denna skuld ökar årligen med årets nyintjänande samt ränte- och inflationsuppräknings.

- Utöver ansvarsförbindelsen och skulden i balansräkningen har kommunen ytterligare ett pensionsåtagande, den avgiftsbestämda pensionen (individuell del). Denna del belastar kommunen som en pensionskostnad löpande men den bygger inte upp någon ny pensionskuld då den betalas ut till den anställde årligen. Denna del finansieras löpande med skattemedel.

1.3 Övergripande förvaltningsmål

De avsatta medlen ska användas för att minska pensionsåtagandets belastning på ekonomin under de kommande drygt 27 åren. Fokus kommer primärt att vara på att skapa en buffert för att möta kommande pensionsutbetalningar hänförliga från ansvarsförbindelsen samt från de förmånsbestämda delarna i balansräkningen.

Figur 1 Realt tak på utbetalningarna hänförliga till det totala pensionsåtagandet, avsättning om 120 mkr



Toppen av ansvarsförbindelsen, samt kommunens aktuella pensionsåtagande i balansräkningen de ljusblå kassaflödena ger kommunens ”nettopensionsåtagande”. Med nettopensionsåtagandet avses de pensionsutbetalningar som kommunen inte har någon naturlig täckning för. Det är för att möta detta framtida åtagande som kommunen förvaltar medel och vid behov löpande skall avsätta medel. Förvaltningen av dessa medel skall göras med utgångspunkt att hålla pensionsutbetalningarna hänförliga till det totala pensionsåtagandet konstanta.

Figur 1 illustrerar förvaltningsmålet sett mot det totala pensionsåtagandet. För att hålla dagens utbetalningsnivå konstant skulle kommunen behöva avsätta ca 120 mkr. För närvarande uppgår pensionsfonden till 107 mkr. Den aktuella marknadsvärderade skulden är beräknad med den statliga realräntekurvan per 2008-10-31 och hade ett totalt värde på ca 531 mkr exklusive förväntat nyintjänande.

2 Alternativa trygghandformer

För att trygga de delar av pensionsåtagandet som kommunen inte kan trygga löpande med skattekraften enligt ovan existerar i huvudsak tre alternativa trygghandformer, försäkring, pensionsstiftelse samt fondering i egen balansräkning. Kommunen har genomfört en omfattande analys av såväl pensionsåtagandet som olika trygghandformer för att utvärdera såväl kvantitativa som kvalitativa för- och nackdelar med respektive alternativ. Analysen har utgått

från ett matchningsperspektiv där pensionsåtagandet har satts i relation till olika tryggandealternativ.

2.1 Försäkring

Genom att teckna försäkring i ett försäkringsbolag, blir kommunen av med delar av skulden och får en placering i försäkringsbolaget. Om försäkring tecknas för skuld i ansvarsförbindelse, blir hela premien en kostnad, vilken därmed kan kostnadsföras in i resultaträkningen. En försäkring har en garanterad nominell ränta, men normalt sett tecknas den med rätt till återbäring. Denna fördelas ut i form av en avkastning (återbäringsränta) på insatt kapital. Om återbäringsräntan överstiger garantiräntan, uppstår ett överskott som normalt sett kan användas till att teckna nya försäkringar inom bolaget eller att täcka uppräkningskostnaden av skulden.

Försäkringsbolaget tar vidare över livslängdsrisken för försäkringen och kommunens avkastning kommer främst att avgöras av valt livbolags:

- Förväntade återbäringsränta
- Garantiränta och förväntade trovärdighet att hålla denna
- Livslängdsantaganden
- Kostnader
- Allokering

Eftersom kommunen inte är ett skattesubjekt innebär ett tryggande i försäkringsbolag att kommunen drabbas av (onödiga) kostnader i form av avkastningsskatt om uppskattningsvis 10-15 % av nuvärdet på den eller de delar av skulden som försäkras. Det ska dock betonas att skillnaderna mellan olika försäkringsbolag är stora och att tidpunkten för försäkringslösningen också påverkar dess effektivitet. Nedan anges de huvudsakliga för och nackdelarna med en försäkringslösning.

Fördelar

- Smidigt bokföringsmässigt
- Lite administration
- Kostnaderna för pensionsåtagandena kan utjämnas över tiden
- Ingen risk för reservationer och eventuella nedskrivningar

Nackdelar

- Kommunen drabbas av onödiga kostnader i form av avkastningsskatt
- Inlåsningskostnader av kapitalet
- Kommunen står som arbetsgivare alltid det slutliga ansvaret
- Ingen automatisk täckning för värdepappersförsäkring
- Ingen anpassning efter kommunens specifika önskemål och behov

2.2 Pensionsstiftelse

I praktiken innebär pensionsstiftelse att kommunen avsätter medel till en juridisk person som har som enda syfte att förvalta avsatta medel för att täcka kommunens pensionsåtaganden. Stiftelsens styrelse bestämmer över förvaltningen av kapitalet, och består till hälften av arbetsgivarrepresentanter och till hälften av arbetstagarrepresentanter. Kommunen får hämta gottgörelse från stiftelsen för de pensionsutbetalningar som skett för de årgångar av pensionsrätter som ingår i åtagandet som har specificerats. Förutsättning för att gottgörelse ska erhållas är antingen att överskott uppstått eller att skulden minskat. De överskott som uppstår i stiftelsen kan användas för gottgörelse för pensionsutbetalningar. Överskottet kan däremot inte användas för att finansiera övrig kommunal verksamhet. Om ett underskott uppkommer måste stiftelsen antingen skuldföra det eller kommunen avsätta ytterligare medel till stiftelsen. Precis som när det gäller ett tryggnade via försäkring drabbas ett tryggnade i pensionsstiftelse av en kostnad i form av avkastningsskatt.

Pensionsstiftelser står under Länsstyrelsens tillsyn och verksamheten regleras genom föreskrifter från Finansinspektionen.

Fördelar

- Överskott i stiftelsen kan hämtas hem som gottgörelse, d v s kvittas mot nya pensionsavsättningar
- Flexibilitet vid resultateffekter i stiftelsen
- En pensionsstiftelse kan avvecklas med försäkring
- Medlen kan endast användas för att trygga pensionsskulden
- Relativt stor frihet i placeringarna

Nackdelar

- Kommunen drabbas av onödiga kostnader i form av avkastningsskatt
- Inlåsnings av kapitalet
- Arbetstagarerna har lika rätt att råda över placeringarna
- Relativt mycket administration p g a egen styrelse, revision samt riktlinjer från FI (Finansinspektionen)
- Kräver viss kompetens kring kapitalförvaltning

2.3 Fondering i egen balansräkning

Detta alternativ innebär att kommunen öronmärker likvida medel som redovisas som en finansiell anläggningstillgång inom kommunens balansräkning. Förvaltningen av de avsatta medlen kan ske med olika strategier, precis som i en stiftelselösning. Medlens mål och förvaltningsstrategin formuleras i ett placeringsreglemente som antas av fullmäktige.

Fördelar

- Inga onödiga kostnader i form av avkastningsskatt
- Kommunen har full kontroll över medlen
- Förvaltningen kan anpassas efter kommunens specifika behov och förutsättningar
- Medlen skulle kunna användas till andra ändamål efter fullmäktigebeslut
- Relativt stor frihet i placeringarna

Nackdelar

- Kräver viss intern kompetens
- Pedagogiskt krångligt med dagens redovisningsregler
- Risk för nedskrivning och reservationer
- Medlen skulle kunna användas till andra ändamål

3 Hantering av kommunens pensionsåtagande

Med nuvarande regler och förutsättningar bedöms alternativ 3, fondering i egen balansräkning, som det bästa alternativet för Mora kommun.

Kommunen använder de medel som finns avsatta i pensionsfonden, för närvarande 107 mkr, för att trygga dels toppen av ansvarsförbindelsen, men även det hittills intjänade åtagandet i balansräkningen (nettopensionsåtagandet). Detta ger kommunen en buffert för att jämna ut de demografiska skevheter som finns mellan olika generationer. De medel som har avsatts och eventuellt ytterligare avsätts i kommande budgetar ska öronmärkas och hanteras som en anläggningstillgång. Hur förvaltningen och riskhanteringen av de fonderade medlen ska ske i praktiken specificeras av kommunstyrelsen i ”Placeringspolicy för förvaltning av pensionsfonden”, i bilaga till ”Finanspolicy för Mora kommun”.

- Den upparbetade pensionsfonden, för närvarande 107 Mkr, öronmärks för att trygga framtida pensionsutbetalningar. Fonden hanteras som en anläggningstillgång i balansräkningen.