

UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

Cirkulärnr: 21:27
Diariennr: 21/00846
Handläggare: Siv Stjernborg
Ämnesord: Ekonomi
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Extern medverkan:
Datum: 2021-06-18
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Personal
Rubrik: Beslut och justeringar i RIPS för år 2021
Ersätter:
Bilagor:

Sammanfattning

I cirkulär 21:27 beskrivs bakgrunden till 2021 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 21 – Riktlinjer för beräkning av pensionskuld (vs 2021)*.

SLUT UPPGIFTER FÖR CIRKULÄRDATABASEN

CIRKULÄR 21:27

Ekonomi och styrning
Nils Mårtensson
Siv Stjernborg
EJ

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Personal

Beslut och justeringar i RIPS för år 2021

RIPS-kommittén, som ansvarar för att utarbeta förslag till riktlinjer för beräkning av kommunernas och regionernas pensionsskuld ska sammanträda minst en gång per år. 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 21 – Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld (vs 2021)*.

I detta cirkulär beskrivs bakgrunden till 2021 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.

RIPS 17 och *RIPS 21 (vs 2021)* finns för nedladdning i SKR:s Webbutik.

Kommunal pensionsskuld och särart

RIPS reglerar hur pensionsåtaganden beräknas i kommunsektorn. Den kommunala särarten innebär att 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 pensionsskultsberäkningarna, såsom för den privata sektorn där den anställdes pensionspengar behöver skyddas, ifall exempelvis ett bolag går i konkurs.

Syftet med pensionsskultsberäkningen i kommuner och regioner är att få en korrekt och transparent beräkning, ett så kallat genomlysningssyfte. Syftet är att informera om omfattning av pensionsåtaganden och pensionstillgångar. Att svara på frågan – Hur stort är åtagandet för de framtida pensionsutbetalningarna?

Enligt lag om kommunal bokföring och redovisning, LKBR, 7 kap 11 § ska avsättningar motsvara den på balansdagen bästa uppskattningen av det belopp som kommer att krävas för att reglera förpliktelsen.

Sveriges Kommuner och Regioner

info@skr.se, www.skr.se

Post: 118 82 Stockholm Besök: Hornsgatan 20

Tfn: 08-452 70 00 Org nr: 222000-0315

Pensionsskuldsberäkningar 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. En alltför låg diskonteringsränta innebär att nuvarande generation får ta ett alltför stort ansvar för framtida pensionsutbetalningar. En alltför hög diskonteringsränta innebär att kommande generationer får ta ett alltför stort ansvar för framtida pensionsutbetalningar.

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 högre avkastning jämfört med RIPS-räntans 1 procent. Pensionsportföljerna är dock sammantaget betydligt mindre än den totala pensionsskulden i sektorn. Pensionsskulden är i huvudsak icke fonderad.

Översyn av antaganden i RIPS

I år har följande antaganden i RIPS utvärderats, vilket lett fram till följande ställningstaganden:

1. Ränta

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

2. Nytt livslängdsantagande i kommuner och regioner

Styrelsen för SKR har den 23 april 2021 beslutat i enlighet med RIPS-kommitténs förslag att nya parametrar över livslängden ska användas i pensionsskuldsberäkningarna för kommuner och regioner.

Det innebär att sektorn slutar att använda Finansinspektionens antagande enligt Trygandegrunderna från 2007 (DUS06) för att i stället skatta parametrarna utifrån sektorns eget bestånd.

Det nya livslängdsantagandet bygger på data för kommunsektorns egna anställdas dödlighet och inkomster.¹ Vid skattningen av dödlighetsparametrar har också en annan metod tillämpats, så kallad ekonomisk dödlighet, vilken beaktar skillnader i dödlighet för anställda i olika inkomstskikt.

Det nya parametrarna finns publicerade i *RIPS 21 – Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld (vs 2021)*.

Nedan följer bakgrunden till RIPS-kommitténs ställningstaganden

1. Ränta

Diskonteringsräntan ska bygga på en långsiktigt real ränta

Enligt RIPS ska diskonteringsräntan för pensionsskulden 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.²

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 lägre tillväxt/skatteunderlagsökning desto mer belastande blir pensionsskulden i förhållande till kommunernas intäkter och tvärt om.

Underlag för räntebeslut baseras på en sammanvägd analys ur tre perspektiv:

1. Långsiktig tillväxt, det vill säga ökning av BNP, inklusive bilden av skatteunderlagsutvecklingen.
2. Långsiktig realränta utifrån den akademiska expertisens studier.
3. Aktuell bild av ekonomi och räntemarknad.

De två första perspektiven är trögrörliga medan den aktuella bilden på räntemarknaden är betydligt mer volatil. Räntebeslutet över diskonteringsräntan grundas på en analys av de tre faktorerna. Tyngdpunkten ligger på de första perspektiven, det vill säga den långsiktiga tillväxten och realräntan. Merparten av pensionsskulden är ofonderad och hanteras enligt principen ”pay as you go”. Det finns inte krav på grund av tryggandeskäl att kommuner och regioner ska inneha räntebärande tillgångar. Det innebär att det aktuella marknadsränteläget har mindre betydelse.

¹ Dödlighetsundersökning, KPA 2020.

² En mindre del av pensionsskulden värdesäkras med inkomstutvecklingen i ekonomin (IBB). För denna del tillämpas enligt riktlinjerna noll i diskonteringsränta.

Stabil långsiktig bild av BNP och skatteunderlag

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 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 begräsningar i form av miljö och klimat. Å andra sidan kan den tekniska utvecklingen, digitalisering, skiftet mot en fossilfri värld medföra att nya tjänster och effektiviseringar mm leder till en stabil utveckling av tillväxten framöver.

Skatteunderlaget är kommuners och regioners viktigaste inkomstkälla. Kommuner och regionernas skatteunderlag har som genomsnitt ökat nominellt med cirka 4 procent under den senaste tjugoårsperioden. När vi deflaterar med kommuner och regioners kostnader, som vi normalt gör när vi ser på det reala skatteunderlaget, är ökningen cirka 1,3 procent under perioden 2001–2020, det vill säga prisökningen var 2,7 procent. Noterbart är att den reala skatteunderlaget har stärkts sedan år 2011 medan den nominella skatteunderlaget har försvagats. Sedan år 2011 har det reala skatteunderlaget ökat med 1,7 procent som årsgenomsnitt.

Global nedgång i realräntan

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 nyare empiriska studier finner att sambandet kan vara 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.

Aktuell bild över det ekonomiska läget

Coronapandemin har inneburit omvälvande effekter på den globala ekonomin. Globaliseringen har medfört att såväl pandemin som nedgången i ekonomin är samtidigt spridd över hela världen. Det har blivit en momentan inbromsning eftersom många ekonomier tillämpat ”lock down”-strategier för att förhindra smittspridning. Samtidigt har stora stimulanser satts in för att understödja ekonomin, och tillväxtprognoserna för i år är nu starka. Det handlar om en så kallad V-formad upp- och nedgång. Det ser även ut som att ekonomierna kunnat hantera produktionen allt bättre under pandemins andra och tredje våg. I och med att vaccinerna rullats ut finns förutsättningar att själva pandemin kommer under kontroll och att ekonomierna kan öppna upp fullt ut och tillväxten ta ytterligare fart.

Centralbanker har agerat kraftfullt för att stabilisera situationen och räntorna är för närvarande mycket låga. De finansiella marknadernas rejäla börsfall och räntenedgångar i inledningen av pandemin har återhämtas. Därefter har en stark uppgång skett på aktiemarknaden, som återigen visar på ”all-time-high”-noteringar.

Marknadsränteläget är mycket lågt, den tioåriga statsobligationsräntan i Sverige är för närvarande cirka ½ procent. I kombination med en inflation kring 1–2 procent är realräntan stabilt negativ. Det finns dock en tendens till att den nominella räntan stiger. Tydligast är det i USA där långa räntan stigit till cirka 1,5 procent.

Många länder har stora statsskulder och budgetunderskott. Stora statsskulder kombinerat med stora stimulanser kan vara svårförenligt i längden. Vilka effekterna blir av ofinansierade startpaket är svårt att sja om. Men risken finns att inflation och höjda räntor kan bli en ny verklighet. Höjda räntor kan vara svårt att hantera i dagens skuldsatta ekonomier.

Beslutsmotivering

Den reala diskonteringsräntan i RIPS är för närvarande 1 procent.

Den långsiktiga bilden av tillväxten är högre. LU 2019 har som scenarioantagande cirka 2 procents ökning i real BNP som årsgenomsnitt på cirka femton års 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 har ökat.

Kommuner och regionernas skatteunderlag har som genomsnitt ökat nominellt med cirka 4 procent under den senaste trettioårsperioden. När skatteintäkterna fastprisberäknas med kommuner och regioners kostnader, visar det reala skatteunderlaget, en ökningstakt på cirka 1,3 procent under perioden 2001–2020. Det är dock en skillnad såtillvida att den reala tillväxten har stärkts sedan år 2011 medan den nominella har försvagats. Sedan år 2011 har det reala skatteunderlaget ökat med 1,7 procent som årsgenomsnitt, det vill säga något svagare än BNP.

Den reala räntan på lång sikt utvecklas enligt gängse bedömningar svagare än BNP. Den är snarare knappt 1 procent enligt flertalet av de ekonomer som studerar och bedömer detta. Marknadsräntorna ser ut att vara fortsatt låga även om det finns tendenser till uppgång i såväl inflation som ränta.

Sammanvägt, med den kunskap vi har idag, anser vi att räntenivån vid diskontering av pensionsskulden är väl avvägd. Att reallt skatteunderlag och BNP ökar i storleksordningen 1,3–2,0 procent talar för höjd diskonteringsränta, men den svaga marknadsräntan som råder, gör att en höjning av diskonteringsräntan sammantaget är svår motive-rad. Det finns de som hävdar att de låga räntorna kommer att vara permanenta och att vi även kan få se lägre tillväxt framöver. Det är inte tillräckligt starka skäl att ändra diskonteringsräntan.

Den reala diskonteringsräntan i pensionsskultsberäkningen ska vara 1 procent.

2. Nytt livslängdsantagande i RIPS

RIPS-kommittén har, som aviserades i förra årets RIPS-beslut, sett över livslängdsantagandet i RIPS och tagit fram nya parametrar över livslängden som ska användas i pensionsskultsberäkningarna för kommuner och regioner från och med år 2021.

Styrelsen för SKR har den 23 april 2021 beslutat att anta ändringarna i livslängdsantagandet i RIPS, enligt RIPS-kommitténs förslag, samt att rekommendera kommuner och regioner att tillämpa de nya parametrarna vid beräkning av pensionsskultens storlek.³

Det innebär att sektorn går från att använda Finansinspektionens antagande enligt Tryggandegrunderna från 2007 (DUS06) till att i stället skatta livslängden utifrån sektorns eget bestånd av anställda och tidigare anställda med pensionsrätt.

Dödlighetsparametrarna som ska användas finns publicerade i *RIPS 2021– Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld (vs 2021)*.

Dödlighetsmodellen – i RIPS

Enligt de riktlinjer som tillämpats till och med 2020 finns könsspecifika dödlighetsantaganden enligt Finansinspektionens föreskrifter (FFFS:2007:24). Dessa antaganden bygger på en dödlighetsundersökning (DUS06) som gjordes av Svensk Försäkring. DUS bygger på försäkringsbolagens statistik över dödligheten hos försäkrade i svenska livbolag. DUS bygger på antalsdödlighet.

³ För utförligare information hänvisas till cirkulär 21:19 från 2021-04-26, med bilagor; Bilaga 1: *Dödlighetsundersökning*, KPA 2020, Bilaga 2: Förslag om nytt livslängdsantagande i RIPS, SKR.

Analysen utförda av kommunsektorns pensionsadministratörer, KPA och Skandikon, har emellertid visat på en högre livslängd, framförallt för män i den kommunala sektorn än enligt det livslängdsantagande som hittills använts.⁴ Dessa analyser skiljer sig i två väsentliga avseenden mot de analyser som ligger bakom det antagande som hittills använts:

1. Analysen är baserad på ett kommunalt bestånd istället för ett bestånd av personer med livförsäkring.
2. En annan metod har använts, så kallad ekonomisk dödlighet, till skillnad mot i tidigare antagande där utgångspunkten är antalsdödlighet.

Ekonomisk dödlighet innebär att man viktar dödligheten i respektive åldersgrupp med pensionsskulden för de som avlider. Antalsdödlighet avser den oviktade dödligheten. Ekonomisk dödlighet ger en högre precision i skattningen av pensionsskulden då detta mått beaktar skillnaden i dödlighet mellan låg- och höginkomsttagare. Aktuarierna menar att om det är möjligt bör beräkningar av pensionsskulden baseras på den ekonomiska dödligheten för att få en adekvat beräkning av pensionsskulden.

Livslängden bedöms således vara högre i kommunsektorn än enligt de tidigare antaganden som använts i RIPS, som bygger på DUS 06. Därmed blev pensionsskulden undervärderad i kommunsektorn. RIPS-kommittén har därför kommit överens med administratörerna om att ta fram ett nytt livslängdsantagande som bygger på KPA:s beräkningar och där ekonomisk dödlighet används. Skandikon har verifierat att detta antagande även är tillämpligt för deras bestånd.

Nedan finns en kortare beskrivning av KPA:s dödlighetsundersökning från 2020, som ligger till grund för det nya livslängdsantagandet.

Dödlighetsundersökning – Underlag till nya dödlighetsparametrar för pensionsskulden i kommunsektorn, KPA 2020

KPA presenterade 2020 en dödlighetsundersökning med ett omfattande och aktuellt underlag. Studien bygger på data över individers beräknade pensionsförmån/pensionsskuld och dödlighet för åren 2015–2017. Studien baseras således på ekonomisk dödlighet. Den intjänande pensionstillgången beror på den tidigare inkomsten.

Skattningen visar att höginkomsttagare lever längre. Undersökningen visar att män som arbetar i kommunsektorn lever längre än enligt det tidigare antagandet, medan kvinnornas dödlighet överensstämmer relativt väl med det tidigare antagandet. Undersökningen visar en viss ökning av livslängden främst bland yngre kvinnor. Nedanstående tabeller visar förväntad livslängd för olika åldrar per kön, enligt de antaganden som gällt hittills respektive de nya, nu beslutade antagandena.

⁴ KPA presenterade en dödlighetsundersökning 2016 som visade på högre livslängder för anställda i kommunsektorn, framförallt för män. Analysen byggde dock på ett relativt litet urval och ansågs inte vara tillräckligt för att kunna ligga till grund för en revidering av livslängdsantagandet.

Observera att den förväntade livslängden i tabellen avser levnadsår efter 65 år, alternativt om individen är över 65 år, ytterligare levnadsår från aktuell ålder.

Tabell 1. Återstående förväntad livslängd räkna från max (ålder, 65)

År

Män	Nuvarande	Ny	Kvinnor	Nuvarande	Ny
35	23,4	25,8	35	24,4	26,2
45	22,6	24,9	45	24,3	25,7
55	21,6	23,9	55	23,9	24,7
65	20,8	22,7	65	23,3	23,5
75	12,1	13,2	75	14,4	14,4
85	5,9	6,0	85	7,2	7,2
95	2,3	2,1	95	2,7	2,7

Källa: KPA Dödlighetsrapport 2020.

Ändringen i livslängdsantagandet innebär att den beräknade pensionsskulden ökar med cirka 4 procent i kommunerna och cirka 5 procent i regionerna. Pensionsskulden ökar mest bland män och bland de som om är födda på 1950–1960-talen.

Ett livslängdsantagande behöver hållas aktuellt och följas upp. Antagandet är liksom tidigare byggt på generationsdödlighet, vilket gör att det kan fungera relativt väl över tid.

Aktuarierna bedömer att då beståndet förändras över tid och antaganden görs angående livslängdsförbättringar kan det vara lämpligt att se över dödligheten var 3:e till vart 5:e år, för att se om parametrarna fortfarande är korrekta eller om de eventuellt kan behöva ändras.

Frågor om detta cirkulär kan ställas till Siv Stjernborg 08-452 77 51 och Niclas Johansson 08-452 77 64.

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

Siv Stjernborg