

## Kommunerna som pensionsförvaltare\*

*Kommunerna (och landstingen) övergår f n till ett fondsystem för avtalspensioner. Man kan då fråga sig dels hur stor den kommunala pensionskulden blir på sikt, dels hur kommunerna kommer att agera som pensionsförvaltare. Artikeln redovisar en simulering av pensionsskuldens utveckling. Resultatet innebär en revidering nedåt av en tidigare publicerad prognos i en statlig utredning. Det argumenteras vidare för att kommunal pensionsförvaltning kommer att gå ut på att amortera på kommunala skulder snarare än att investera i aktier.*

I diskussioner om pensioner görs det ofta en distinktion mellan fördelningssystem och fondsystem. I ett fördelningssystem tages det varje år in så mycket i avgifter som behövs för att betala årets utfallande pensioner. Pensionsrättigheterna baseras alltså inte på fonderade medel. I ett fondsystem, däremot, betalas det löpande in avgifter som används för att bygga upp portföljer av tillgångar. Dessa utgör säkerhet för pensionsförpliktelserna, och deras avkastning används till att betala utfallande pensioner. I Sverige har allmänna pensioner (folkpension och ATP), liksom avtalspensioner inom stat, kommuner och landsting, uppvisat betydliga inslag av fördelningssystem, i varje fall tills ganska nyligen. Det har dock skett en viss omorientering mot fondsystem. Således innehåller det nya systemet för allmänna pensioner som bekant en premiepensionsdel som bygger på fondering. Vidare övergår kommuner och landsting efter hand till ett slags fondering av avtalspensioner. Den här nämnda tendensen till övergång till

fondsystem märks för övrigt även i en del andra länder (se t ex Economist [1997, s 14-18]).

Bakgrunden till denna artikel är den just nämnda, nyligen inledda övergången till fondsystem för kommunala avtalspensioner. En första fråga som uppkommer i det sammanhanget gäller storleken på den kommande fonderade kommunala pensionsskulden. Frågan är inte ointressant, eftersom pensionsåtagandenas omfattning ibland nämns som en omständighet som kan verka begränsande på kommunernas möjligheter att ge service till sina medborgare.<sup>1</sup> En andra fråga, som inte heller

\* Författaren tackar Lilian Gynne, Anders Mellberg, Bång-Berit Norén och Lars Samuelson för kommentarer, diskussioner och hjälp med data. Artikeln bygger på en längre rapport (Jennergren [2000]).

<sup>1</sup> Exempelvis skriver Thomas Franzén och Lars Hörngren i en debattartikel i Svenska Dagbladet: "Pensionsskulderna i Sveriges kommuner och landsting växer. Uppskattningar i en utredning från 1997 pekar på att skulderna kommer att uppgå till cirka 150 miljarder kronor 2010. Då ingår ändå inte pensionsrätter intjänade före 1998. År 2035 skulle skulden vara uppe i cirka 450 miljarder. Hur dessa åtaganden hanteras i dag är av avgörande betydelse för den kommunala servicen i form av vård, omsorg och skola i framtiden" (Franzén & Hörngren [1999]).

*PETER JENNERGREN är professor i företagsekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans pågående forskning rör främst värderingsproblem inom företagsfinansiering.*

är ointressant, avser kommunernas framtida pensionsförvaltning. I ett fondsystem byggs det ju upp tillgångar som motpost till pensionsskulden. Dessa tillgångar måste förvaltas. Kommunerna kommer alltså att bli pensionsförvaltare av viss dignitet. Hur kommer de att agera i den rollen? Kommer de exempelvis att investera i aktier i stor omfattning? Denna artikel försöker ge svar på de två nämnda frågorna.

## PFA 98 och den framtvingade fonderingen

År 1998 ingicks ett nytt pensionsavtal, betecknat PFA 98, mellan Svenska Kommunförbundet å ena sidan och ett antal arbetstagarorganisationer å andra sidan (Kommunal, OFR, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund, samt ett antal SACO-organisationer). Det nya avtalet omfattar bl a ålderspension samt individuell del som utbetalas till pensionssparkonto hos extern förvaltare som anvisas av den anställda. Ålderspensionen är premiebestämd, vilket innebär att löfte om precist belopp ges först i samband med att pensionen börjar utbetalas. Den är vidare fribrevsgrundande och utgår som nettobelopp, d v s utan samordning med allmän pension.<sup>2</sup> Ålderspensionsdelen av PFA 98 är därigenom ganska okomplicerad (i jämförelse med vissa andra system för avtalspensioner). Det är följaktligen relativt enkelt att simulera utvecklingen av den kommunala pensionsskulden enligt PFA 98. En sådan simulering redovisas nedan (och utgör således ett svar på den ovan ställda första frågan om storleken på den framtida kommunala pensionsskulden). Simuleringen avser hela kommunsektorn (kommunala bolag, landsting och kyrkliga kommuner ingår inte). Den ska givetvis bara uppfattas som exemplifierande, alltså som ett tänkbart scenario för den framtida kommunala pensionsskulden.

Det kan redan nu avslöjas, att den kommunala pensionsskulden enligt det här redovisade scenariot blir mindre än enligt

en tidigare beräkning som rapporterats i SOU 1997:78.<sup>3</sup> Skillnaden beror på andra förutsättningar i den tidigare beräkningen, däribland fortsatt giltighet för det föregående kommunala pensionsavtalet PA-KL, pension före 65 års ålder och annan kostnadsfördelning över tiden. I synnerhet föreligger det följande viktiga skillnad mellan PA-KL och PFA 98: Den omedelbara utbetalningen av individuell del till extern pensionsförvaltare enligt PFA 98 saknar motsvarighet i PA-KL, vilket leder till en motsvarande mindre kommunal pensionsskuld enligt PFA 98.

Man kan förvänta sig, att det i takt med den växande kommunala pensionsskulden kommer att ske en uppbyggnad av kommunala tillgångar (värdepapper eller reala tillgångar, t ex fastigheter) och/eller reduktion av skulder, alltså en fondering av pensionsskulden i en eller annan form. Detta framtvingas nämligen genom nya kommunala redovisningsregler i kombination med ett nytt balanskrav i kommunallagen. Närmare bestämt gäller följande: Enligt den kommunala redovisningslagen ska pensionsrättigheter som intjänats före 1998 redovisas som en skuld i balansräkningen. Årets nyintjänande av pensionsrättigheter ska anges som en kostnad i resultaträkningen. Räntan på pensionslöften utställda efter 1998 ska också redovisas i resultaträkningen (Brorström, Eriksson & Haglund [1997]; jfr även Rekommendation nr 1 1997 från Rådet för kommunal redovisning). En förpliktelse att betala ut pensioner som intjänats före 1998 ska däremot inte upptagas som skuld i balansräkningen. Utbetalning

<sup>2</sup> I PFA 98 används inte beteckningarna "premie" och "fribrev". I stället talas det om "avgift" och "pensionsbehållning". Senare i artikeln nämns "pensionsålder". Inte heller den beteckningen förekommer i PFA 98. Den används här enbart för att ange den ålder vid vilken de anställda enligt författarens antagande går i pension.

<sup>3</sup> Det är denna tidigare beräkning som det syftas på i den citerade debattartikeln av Franzén och Hörgren [1999].

av pensionsförmåner intjänade före 1998 ska redovisas bland verksamhetens kostnader i resultaträkningen. Detta är den så kallade *blandade modellen*, enligt vilken äldre pensionsförpliktelser redovisas som kostnader i samband med utbetalning, medan däremot pensionsrättigheter intjänade fram till 1998 redovisas som kostnader i takt med intjänande.<sup>4</sup> Därtill kommer den nya bestämmelsen i kommunallagen om balans: Budgeten i en kommun ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Balanskravet i kommunallagen tillsammans med den kommunala redovisningslagens regler om skuldföring av pensionsförpliktelser samt kostnadsföring av årets pensionsavsättning och ränta på pensionskulder leder med nödvändighet till en konsolidering, alltså finansiellt sparande, i kommunerna.

I och för sig har en kommun enligt PFA 98 möjligheten att köpa sig fri från efterföljande pensionsförpliktelser, genom att i stället göra omedelbara utbetalningar (utöver den föreskrivna minsta individuella delen) till externa pensionsförvaltare. I så fall uppstår det givetvis inte någon kommunal pensionsskuld (men däremot en motsvarande skuld hos externa pensionsförvaltare). På rent ekonomiska grunder är detta dock ofördelaktigt. Att behålla pensionsförpliktelserna inom en kommun innebär nämligen att denna lånar till ganska gynnsam ränta från de anställda, och från staten (vad avser särskild löneskatt). Dessutom drabbas pensionsförvaltning inom en kommun inte av avkastningsskatt, i motsats till sådan förvaltning inom försäkringsbolag. Nerdragning av egna räntebärande skulder kommer förmodligen att visa sig vara en särskilt attraktiv form för fondering av kommunala pensionsförpliktelser, jämfört med exempelvis aktieinvesteringar. Detta diskuteras avslutningsvis i artikeln (som ett partiellt svar på den ovan formulerade andra frågan).

## Mer om PFA 98

Även efter 1998 gäller det äldre kommu-

nala pensionsavtalet PA-KL för vissa f d och nuvarande anställda. Pensioner som före 1998 har börjat utbetalas enligt PA-KL fortsätter enligt samma avtal. Vidare får anställda som är födda 1937 eller tidigare och som inte avgått före 1998 pension enligt samma avtal. PFA 98 gäller för anställda som har fyllt 28 samt är födda 1938 eller senare och därutöver uppfyller vissa krav på omfattning av anställning. Följande pensionskomponenter ingår i PFA 98:

1. Det görs en sammanräkning av all intjänad pensionsrätt före 1998 enligt PA-KL. Intjänad pensionsrätt omräknas försäkringstekniskt till ett belopp som kallas för engångsavgift. Engångsavgiften uppräknas för varje år fram till pensionering i takt med basbeloppet. Vid tidpunkten för pensionering omvandlas den på så vis uppräknade engångsavgiften till en årligen utfallande ålderspension. Ålderspensionen ökar därefter i takt med basbeloppet.

2. Det avsätts varje år en procentandel av lönen upp till 7,5 (förhöjda) basbelopp. Procentandelen beror på avtalsområde. För anställda som tillhör HÖK-området (Kommunal) är procentandelen 4,5% för 1998 och 1999 och 3,5% därefter. För övriga anställda är andelen 3,4% för 1998 och 1999 och 2,4% därefter. De avsatta

<sup>4</sup> Flertalet kommuner har faktiskt redan före 1998 redovisat pensionsåtaganden som skulder på balansräkningarna, samt pensionsskulder årliga förändringar som kostnader på resultaträkningarna. Vid övergången till den blandade modellen ska en kommuns eventuella tidigare pensionsskuld på balansräkningen föras direkt mot eget kapital (inte via resultaträkningen) (se Rekommendation nr 1 från Rådet för kommunal redovisning). En förpliktelse att betala ut pensioner som intjänats före 1998 ska alltså inte tagas upp som skuld i balansräkningen. Som en konsekvens av övergången till den blandade modellen minskade posten Avsättningar för pensioner i balansräkningen för samtliga kommuner från 113,6 till 7,2 miljarder kr mellan 1997 och 1998 (Svenska Kommunförbundet och SCB, *Vad kostar verksamheten i Din kommun? Bokslut 1998, 1999, s 17*).

beloppen uppräknas för varje år fram till pensionering med statslåneräntan (som är ett genomsnitt av marknadsräntor för långa statliga sk benchmark-obligationer). Vid tidpunkten för pensionering omräknas det på så vis avsatta och uppräknade pensionskapitalet till en årligen utfallande ålderspension. Ålderspensionen ökar därefter i takt med basbeloppet.

3. Det avsätts varje år från och med 2000 1% av lönen upp till 7,5 (förhöjda) basbelopp till en individuell del. För vissa grupper är avsättningen 1,1%. Varje anställds individuella del insätts hos pensionsförvaltare som anvisas av den anställde. Några efterföljande pensionsförpliktelser för kommunen uppkommer inte avseende denna avsättning på 1% eller 1,1% av lönen. Däremot måste kommunen omedelbart betala särskild löneskatt på den aktuella avsättningen på 1% eller 1,1% av lönen. De här nämnda procentsatserna är nedre gränser. Det finns alltså möjlighet för en kommun att betala ut en större individuell del. I så fall minskar avsättningen enligt den föregående komponenten 2 i motsvarande grad.

Utöver dessa tre komponenter innehåller PFA 98 även kompletterande ålderspension för lön över 7,5 basbelopp, särskild ålderspension före 65 års ålder (för anställda inom räddningstjänsten) samt efterlevandepension.

I denna artikel diskuteras *enbart komponenterna 2 och 3* i den föregående uppräkningsen. I synnerhet avser simuleringen av kommunernas pensionsskuld komponenten 2. Det är komponenterna 2 och 3 som är de i särklass mest väsentliga vad det gäller pensionsrättigheter enligt PFA 98 som intjänas från och med 1998. Årets sammanlagda pensionsintjänande kallas i det följande för årets *pensionsavsättning*.

### Dataunderlag och andra förutsättningar för simuleringen

Simuleringen gör beräkningar för åren 1998–2100. Den bygger på uppgifter om pensionsgrundande lönebelopp under 7,5 basbelopp som utbetalas under vart och

ett av de nämnda åren, uppdelade på åldersklasser mellan 28 och 64 år, och på fyra olika kategorier av anställda, kvinnor HÖK, kvinnor ej HÖK, män HÖK och män ej HÖK. En uppdelning efter kön är relevant beroende på olika dödlighetsintensitet. En uppdelning efter avtalsområde (HÖK eller ej HÖK) är också betydelsefull, eftersom procentandelen av lön för pensionsavsättning skiljer sig mellan avtalsområdena, som det redan har nämnts i föregående avsnitt. En tabell med pensionsgrundande lönebelopp för de fyra kategorierna av anställda, och för olika åldersklasser, avseende 1998 har erhållits från Svenska Kommunförbundet. Liknande tabeller har framställts för efterföljande år med användande av utvecklingstendenser som finns antydda i Kommunförbundets publikation *Personal och kompetens i förändring* (1999, s 29). (Jfr även Jennergren [2000] för en utförligare diskussion av förutsättningar.)

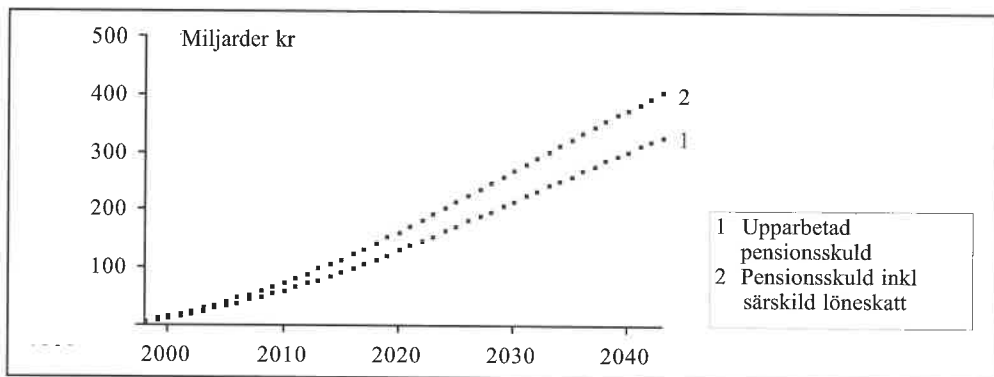
Det antages i simuleringen, att alla anställda pensioneras vid 65 års ålder. Alla beräkningar görs årsvis och i termer av nominella belopp (miljarder kr). Årsvisa beräkningar innebär, att alla löner och pensioner utbetalas i slutet av varje år, och att alla anställda antages fylla år den 1 januari. Dödlighetsintensiteten för kvinnor vid åldern  $i$  är lika med  $(1/1000)(0,0089(\exp(0,103i)))$  och för män lika med  $(1/1000)(0,0154(\exp(0,103i)))$ .

Dessa formler finns anvisade i FFFS 1997:2 (Finansinspektionens författningssamling).

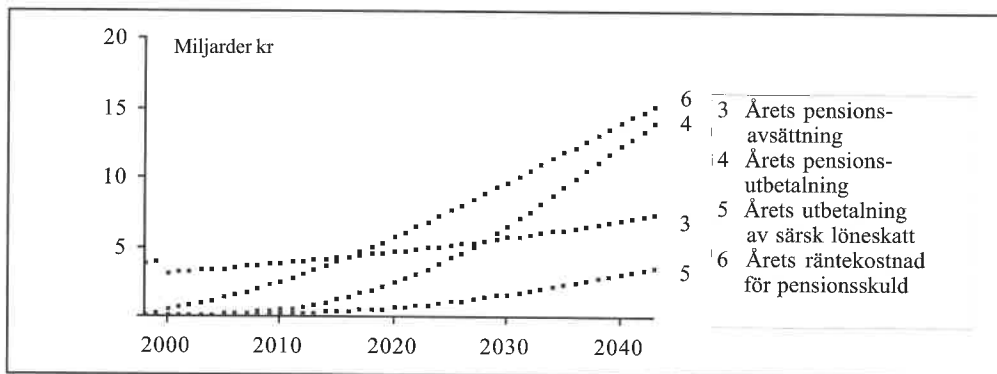
Alla löner antages öka med 2% per år. Basbeloppet antages likaledes öka med 2% per år, vilket innebär att utfallande pensioner ökar med samma procenttal (pensionslöfte utställs vid 65 års ålder; första pensionsbelopp utfaller vid 66 års ålder och är 2% högre, etc). Statslåneräntan antages vara 5% (vilket är mycket nära den genomsnittliga statslåneräntan under 1998).

Det bör understrykas, att simuleringen enbart avser den pensionsskuld som sam-

Figur 1 Kommunernas upparbetade pensionsskuld



Figur 2 Kommunernas pensionskostnader och pensionsutbetalningar



manhänger med det nya avtalet PFA 98, och inom det avtalet bara den ovan nämnda komponenten 2. Det bortses därigenom från att de allra äldsta åldersklasserna av anställda (födda 1937 eller tidigare) under några ytterligare år från och med 1998 kommer att intjäna pensionsrättigheter enligt det tidigare avtalet PA-KL. Därigenom uppkommer det (främst i simuleringens tidigare år) en viss underskattning av pensionsskuld, -utbetalningar och -kostnader. Det bör vidare påpekas, att simuleringen gäller under förutsättning av att kommunerna verkligen påtager sig den aktuella pensionsskulden, dvs att de inte väljer att köpa sig fria genom omedelbara utbetalningar till externa pensionsförvaltare. Det sist nämnda alternativet är tillåtet; jfr komponent 3 i PFA 98 ovan. Som det redan har nämnts inledningsvis, och som det kommer att ytterligare diskuteras senare i artikeln, är det dock ekonomiskt

ofördelaktigt för kommunerna att omedelbart köpa sig fria från senare pensionsförpliktelser. Det är med andra ord mer fördelaktigt för kommunerna att agera som sina egna pensionsförvaltare. I så fall visar den följande simuleringen en möjlig utveckling av den växande kommunala pensionsskulden.<sup>5</sup>

### Pensionsskuld, pensionsutbetalningar och pensionskostnader

Simuleringsresultat avseende kommunernas pensionsskuld, pensionsutbetalningar och pensionskostnader i miljarder kr redovisas i *Figurerna 1* och *2* till och med år 2043.

<sup>5</sup> En ytterligare förutsättning är, att balanskrav och redovisning enligt den blandade modellen gäller från och med 1998, även om det faktiskt i viss utsträckning är tillåtet för en kommun att vänta med tillämpning av dessa bestämmelser till år 2000 (jfr ånyo Rekommendation nr 1 1997 från Rådet för kommunal redovisning).

Grafen 3 i *Figur 2* visar årets avsättning till pensioner och utgör en summation över alla kategorier av anställda och åldersklasser. Som det redan framgått tidigare är den procentandel av lönen som avsätts till pension olika stor för olika kategorier av anställda (HÖK eller ej HÖK). Vidare är procentandelen större under 1998 och 1999 än under följande år.

Grafen 1 i *Figur 1* anger varje års upparbetade pensionsskuld. För pensionsavsättningar, som i simuleringen inte redan resulterat i utbetalda pensioner, utgörs skulden av samtliga hittills gjorda avsättningar, uppräknade år för år till statslåneräntan 5%, och multiplicerade med sannolikheterna för överlevnad över aktuella intervall av år. Dessa sannolikheter beräknas med användande av de tidigare angivna dödlighetsintensiteterna och skiljer sig således mellan kvinnor och män. Den upparbetade pensionsskulden i grafen 1 tager på så vis hänsyn till sk arvsvinster.

Det görs vidare i simuleringen en värdering av den förväntade kvarvarande skulden för en pension efter den antagna pensionsåldern 65. En beskrivning av hur den värderingen går till återfinns i ett avslutande appendix. Den upparbetade kommunala pensionsskulden i grafen 1 i *Figur 1* omfattar således summan av, för det första, pensionskapital som i simuleringen ännu inte har omvandlats till löpande pensioner och, för det andra, resterande förpliktelser för pensioner som redan har börjat betalas ut. Den upparbetade pensionsskulden enligt simuleringen uppgår till ca 58 miljarder kr år 2010. Detta belopp kan jämföras med beloppet 100 miljarder kr, som nämns som kommunsektorns samlade pensionsskuld år 2010 enligt den blandade modellen i SOU 1997:78, s 126. Ifall storleken på den framtida pensionsskulden ska uppfattas som alarmerande, är den alltså enligt denna artikel mindre alarmerande än enligt SOU 1997:78. Som redan nämnts tidigare, är de två beräkningarna dock inte helt jämförbara. Den upparbetade pensionsskulden år 2030 blir enligt simule-

ringen i denna artikel ca 213 miljarder kr. Motsvarande belopp enligt den tidigare utredningen är ca 265 miljarder kr (SOU 1997:78, s 124).

Enligt en nyligen utfärdad rekommendation (nr 5 1999) från Rådet för kommunal redovisning ska även särskild löneskatt skuldföras. Denna skatt uppgick år 1998 till 24,26% och förutsätts ligga på samma nivå under alla kommande år. Den särskilda löneskatten betalas av kommunerna i samband med utbetalning av själva pensionerna. På så vis kan man uppfatta kommande särskild löneskatt som en skuld, på samma sätt som själva pensionerna utgör en skuld. Grafen 2 i *Figur 1* visar den kommunala pensionsskulden inklusive särskild löneskatt. Beloppen enligt den grafen är alltså lika med motsvarande belopp i grafen 1 multiplicerade med 1,2426.

Grafen 4 i *Figur 2* visar varje års förväntade pensionsutbetalning. Även här hänvisas till appendix för en beskrivning beräkningen. Grafen 5 visar årets förväntade utbetalning av särskild löneskatt och är lika med grafen 4 multiplicerad med 0,2426.

Grafen 6 i *Figur 2* anger årets kostnad för ränta på pensionsskuld. Denna kostnad beräknas som årets upparbetade pensionsskuld plus årets förväntade pensionsutbetalning minus årets pensionsavsättning minus föregående års upparbetade pensionsskuld. Räntekostnader på pensionsskulder kan beräknas på olika sätt. För PFA 98, som är ett förhållandevis okomplicerat avtal där man lätt kan urskilja varje års upparbetade pensionsskuld, -avsättning och -utbetalning, torde det vara mest korrekt att beräkna räntan på pensionsskuld så som det görs här, alltså som en residual. Årets räntekostnad ligger på ca 4,70% av föregående års upparbetade pensionsskuld (närmare bestämt mellan 4,67% och 4,81%, beroende på år). Räntekostnaden påverkas av arvsvinster och av det sätt som skulden beräknas för pensioner som redan börjat betalas ut. Det kan noteras, att den är lägre än den

antagna statslåneräntan 5%.

## Det är mest lönsamt för kommunerna att agera som sina egna pensionsförvaltare

Den föregående simuleringen av den kommunala pensionsskulden bygger, som redan nämnts, på förutsättningen att kommunerna väljer att själva agera som pensionsförvaltare. Kommunerna utnyttjar alltså inte den möjlighet som erbjuds enligt PFA 98 att ersätta vad som ovan betecknades som komponent 2 med motsvarande utökade utbetalningar till externa pensionsförvaltare som anvisas av de anställda. År 2000 är den sammanlagda pensionsavsättningen i simuleringen lika med 3,004 miljarder kr. I stället för att boka upp detta belopp som en skuld i balansräkningen (eller rättare sagt: i de enskilda kommunernas balansräkningar) och själva ansvara för de efterföljande pensionsutbetalningar som den skulden leder till kan kommunerna omedelbart utbetala samma belopp till externa pensionsförvaltare. Då måste även särskild löneskatt 24,26% betalas till staten. Det sammanlagda beloppet som ska ut blir i så fall  $3,737 = 3,004(1,2426)$  miljarder kr. Därefter uppkommer det inga ytterligare betalningskonsekvenser vad det gäller pensionsrätt som intjänas under år 2000. Frågan är nu, om ett sådant friköpande skulle kunna vara mer lönsamt för kommunerna än att agera som egna pensionsförvaltare.

Genom att inte omedelbart köpa sig fri från efterföljande pensionsförpliktelser lånar en kommun från de anställda och från staten. Att avstå från att låna resulterar i en omedelbar utbetalning, som under en lång rad av efterföljande år leder till inbetalningar, alltså varje års bortfallande pensionsutbetalning plus pålägg för särskild löneskatt. För en kommun är med andra ord att inte låna från de anställda och staten ett slags investeringsprojekt, vars lönsamhet kan bedömas med hjälp av en konventionell investeringskalkyl.

En sådan investeringskalkyl har gjorts

för hela kommunsektorn avseende år 2000. Det belopp som kommunsektorn det året kan avstå från att låna är tydligen 3,737 miljarder kr. Internräntan på den operationen är 4,75%. Kommunsektorn kan alltså låna från de anställda och staten till den räntan, som fö överensstämmer mycket väl med den räntekostnad för den upparbetade pensionsskulden som nämndes i föregående avsnitt. Eftersom statslåneräntan har antagits vara 5%, är det knappast lönsamt för kommunerna att avstå från att låna från de anställda och staten. Den förhållandevis låga låneräntan 4,75% uppkommer främst genom vad som tidigare kallades för arvsvinnet.

Ytterligare en omständighet talar för att det är ofördelaktigt för kommunerna att avstå från att vara sina egna pensionsförvaltare: Kommuner betalar ingen avkastningsskatt. Sådan skatt, som kan förmodas ligga på i storleksordningen 1% av det förvaltade kapitalet per år, utgår däremot på pensionskapital som förvaltas i försäkringsbolag.<sup>6</sup> Slutsatsen blir därför som i Ds 1995:46: "Sammanfattningsvis tyder således dagens regler för beskattning av pensionskostnader och pensionsutbetalningar på att både de kommunalanställda och de kommunala arbetsgivarna har intresse av att pensionsåtagandena säkerställas inom kommunerna" (s 160).

Den omständigheten att kommuner inte betalar någon avkastningsskatt skulle kunna tolkas som en orättvis skattefördel i jämförelse med försäkringsbolag. Det är

<sup>6</sup> Skatteunderlaget för avkastningsskatt utgörs av marknadsvärdet på de förvaldade tillgångarna vid årets ingång multiplicerat med den genomsnittliga statslåneräntan under föregående år. Skatteuttaget är 15% av det nämnda underlaget. Som ett exempel kan man beräkna SPP:s avkastningsskatt för 1997. Marknadsvärdet på tillgångarna vid årsskiftet 1996-1997 var 276 miljarder kr (SPP årsredovisning 1997, s 13). Den genomsnittliga statslåneräntan under 1997 var 7,89%. Avkastningsskatten blir då  $0,15(0,0789)(276) = 3,27$  miljarder kr. Detta belopp kan jämföras med vad som faktiskt rapporteras i SPP årsredovisning 1997 (s 54), 2,94 miljarder kr.

dock intressantare i detta sammanhang att jämföra kommuner med andra arbetsgivare, inte med andra pensionsförvaltare. I synnerhet förefaller kommunerna snarare vara missgynnade i jämförelse med företag som har pensionsstiftelser. För ett företag med tillhörande pensionsstiftelse gäller i korthet följande: Stiftelsen betalar avkastningsskatt och företaget betalar särskild löneskatt på netto (tillskott minus gottgörelse) tillskott till stiftelsen samt på utbetalning av pensioner. Den särskilda löneskatten är avdragsgill vid beräkning av företagets inkomstskatt. Tillskott till stiftelsen och utbetalning av pensioner är likaledes avdragsgilla. Gottgörelse från stiftelsen utgör skattepliktigt inkomst.<sup>7</sup> Den sammanlagda effekten av dessa skatteregler torde ofta bli, att ett företag i skatteposition (alltså ett vinstgivande företag) under långa perioder får lägre årliga utbetalningar efter skatt sammanhängande med pensioner enligt PFA 98 än en kommun (jfr Jennergren [2000]).

### **Kommunal pensionsförvaltning genom återlåning för amortering på egna skulder**

Kommunerna kan således (i varje fall på ekonomiska grunder) förväntas behålla pensionsåtagandena enligt det nya kommunala pensionsavtalet PFA 98 inom egen förvaltning. Det är lätt att visa, att kombinationen av de tidigare nämnda nya kommunala redovisningsreglerna och det nya balanskravet i kommunallagen kommer att framtvinga en årlig uppbyggnad av tillgångar och/eller reduktion av skulder som i princip är lika stor som den årliga ökningen i upparbetad pensionsskuld.

Med andra ord avspeglas pensionsskuldens ökning i en motsvarande ökning av tillgångar och/eller minskning av andra skulder. Det kommer därigenom inom balansräkningen att ske ett slags intern fondering motsvarande den växande pensionsskulden (jfr Ds 1995:46, s 139-148, för en liknande tankegång). Detta uttalas även klart i Prop 1997/98:52, s 9: ”Sparandet för framtida pensionsförplik-

telser väntas successivt öka. Betydande tillgångar kommer att ackumuleras i kommuner och landsting fram till år 2030 till följd av införandet i kommunallagen av krav på ekonomisk balans och krav på redovisningsmässiga avsättningar till framtida pensioner.” (Den nämnda propositionen ledde till ett tillägg till kommunallagen, enligt vilket fullmäktige ska utfärda regler för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser, med angivande av hur medlen ska förvaltas, vad som är tillåten risk, och hur uppföljning ska ske.) Tydligt bortses det här från eventuella möjligheter till fondering genom rena redovisningsoperationer.<sup>8</sup>

Det är dock inte troligt, att den framtida fonderingen av kommunala pensionsförpliktelser främst kommer att uppstå genom att kommunerna anskaffar portföljer av värdepapper som motposter till pensionsskulder. Även om detta kan ske i viss utsträckning, finns det nämligen två alternativ som är mer realistiska, investeringar i egna materiella anläggningstillgångar, exempelvis fastigheter, och amortering på egna kommunala lån. Dessa två alternativ kan tillsammans betecknas som *återlåning*. Exempelvis står det i Prop 1997/98:52, s 12-13: ”I förvaltningen av pensionsförpliktelser inryms dessutom möjligheten att återlåna medlen för att använda till investeringar i den egna kommunen eller landstinget eller för att amortera skulder.”

<sup>7</sup> Företagsbeskattningen i samband med tryggnade av pensioner är mycket komplicerad, så det ges här endast en synnerligen ytlig sammanfattning av reglerna för pensionsstiftelser.

<sup>8</sup> En kommun skulle t ex kunna hitta på att sälja en i redovisningen lågt värderad fastighet, varvid det uppkommer en vinst i resultaträkningen som avlastar balanskravet. Därefter kan fastigheten återköpas till oförändrat pris. En sådan operation skulle utgöra ett kringgående av den kommunala redovisningslagen, enligt vilken icke-finansiella anläggningstillgångar inte får uppskrivas. (Finansiella anläggningstillgångar får uppskrivas, dock inte över resultaträkningen; se Brorström, Eriksson & Haglund [1997].)

Återlåningen kan förväntas bli omfattande. Sålunda sägs det i den utredning som föregick den nyss nämnda propositionen, att kommunernas och landstingens sammanlagda pensionsskuld omkring 2010 endast till ca en tredjedel kommer att motsvaras av medel investerade i externt emitterade värdepapper (SOU 1997:78, s 128). Resten kommer att motsvaras av medel återlånade för att finansiera kommunernas egna investeringar, dvs investeringar i materiella anläggningstillgångar. I Svenska Kommunförbundets yttrande över den nämnda utredningen kan man läsa följande: "Vid förvaltningen av pensionsmedel kommer kommunerna att i första hand amortera lån och att finansiera investeringar med eget kapital. I andra hand kommer man som hittills att placera medel i säkra värdepapper såsom statspapper. Först i tredje hand kommer man att agera på aktiemarknaden."

Uppenbarligen ställs kommunerna inför en del problem i planeringen av den kommande förvaltningen av pensionsmedel (jfr även Franzén & Hörngren [1999]). Att investera i externt emitterade värdepapper som motpost till pensionsskulden kan medföra inte bara finansiella utan även politiska risker. Man kan livligt föreställa sig den kritik som en kommun kan drabbas av, ifall dess värdepappersportfölj exempelvis råkar ut för förluster genom kursfall på aktier. Å andra sidan kommer kommunen även att kritiseras för att inte ha investerat lika djärvt som andra kommuner, som råkar hålla en stor andel aktier i sina portföljer under en period när aktiepriserna stiger. Pensionsförvaltningar i kommuner kommer kanske rentav att betygsättas i offentliga media, ungefär som värdepappersfonder.

Amortering på egna lån kommer då att vara en mycket attraktiv strategi. Nerdragning av den egna upplåningen är ett sätt att hantera de just antydda politiska riskerna. Avkastningen är *säker* ur kommunens synpunkt, motsvarande de räntebetalningar som inte längre behöver pre-

steras. Det är också svårt att kritisera en kommun för att den önskar reducera sina egna skulder. Kommunsektorns räntebärande skulder uppgick vid slutet av 1998 till 159,6 miljarder kr.<sup>9</sup> En nerdragning av dessa skulder kan pågå under åtskilliga år. Man kan därför våga prognosen, att många kommuner under ett antal år framöver kommer att främst välja att låta ökningen i upparbetad pensionsskuld motsvaras av en amortering på egna lån. Pensionsförvaltningen inom kommunerna kan därigenom komma att bli ganska olik motsvarande förvaltning inom försäkringsbolag.

### Appendix: Värdering av skuld för pension som redan utgår. Beräkning av varje års förväntade pensionsutbetalning

För en pension som ska börja utgå görs en omräkning av pensionskapitalet vid den antagna pensionsåldern (65 år) till ett årligen utfallande pensionsbelopp. Detta belopp (som utfaller från 66 års ålder) *beräknas* utan höjning i takt med basbeloppet. Närmare bestämt beräknas det på så vis, att nuvärdet av efterföljande förväntade konstanta årliga pensionsbelopp blir lika med pensionskapitalet vid pensionsåldern med avdrag av en avgift på 2,5%. Därvid används en kontinuerlig diskonteringsränta på 3,05%. Vidare används vid denna beräkning en "unisex" dödlighetsintensitet motsvarande 80% kvinnor och 20% män. Anledningen till att en utfallande pension beräknas på detta sätt utan uppräknings i takt med basbeloppet är givetvis, att det aktuella pensionslöftet måste ges i förväg, när den tidigare anställda fyller 65. Löftet måste alltså ges, innan det är känt vilken basbeloppsuppräknings som rent faktiskt kommer att inträffa. Den antagna dödlighetsintensi-

<sup>9</sup> Källa: Svenska Kommunförbundet och SCB, Vad kostar verksamheten i Din kommun? Bokslut 1998, 1999, s 17. Det angivna beloppet är summan av lång- och kortfristiga skulder.

ten är unisex, eftersom ett givet pensionskapital annars skulle leda till olika utfallande pensioner för kvinnor och män. Det här skisserade förfarandet förefaller vara i överensstämmelse med de försäkringstekniska grunderna för PFA 98 (bortsett från att beräkningarna i denna artikel görs på årsbasis, inte på månadsbasis).

I simuleringen sker värdering av den förväntade kvarvarande skulden för en pension efter pensionsåldern 65 på följande sätt: Det årliga pensionsbelopp, som ska utgå för innevarande år, och som är uppräknat efter basbeloppet från pensionsåldern 65 år fram till innevarande år, förutsätts förbli oförändrat under de därefter följande åren. Den resterande pensionskulden bestäms alltså som nuvärdet av efterföljande förväntade konstanta årliga pensionsbelopp. Vid denna diskontering används likaledes en kontinuerlig ränta på 3,05% och en unisex dödlighetsintensitet.

Således omvandlas pensionskapital vid pensionsåldern till ett årligen utfallande pensionsbelopp, som i *beräkningen* antages ligga fast under alla kommande år, och som är lika stort för kvinnor och män. När det däremot sker en *löpande utbetalning* av pensioner, uppräknas dessa i takt med basbeloppet. Den förväntade pensionsutbetalningen under ett år för en tidigare anställd blir således lika med det givna löftet om årlig pension, uppräknat i takt med basbeloppet, och multiplicerat med sannolikheten för att den anställde överlever fram till det aktuella året. Sannolikheten för överlevnad beror på om den anställde är kvinna eller man.

## Referenser

### Offentliga utredningar, etc

- Ds 1995:46, Kommunala avtalspensioner.  
Prop 1997/98:52, Förvaltningen av kommunala pensionsmedel.  
SOU 1997:78, Medelsförvaltning i kommuner och landsting.

### Övriga referenser

- Brorström, B, Eriksson, O & Haglund, A, [1997], *Kommunal redovisningslag – beskrivning och tolkning*, Studentlitteratur, Lund.  
Economist, [1997], "All Capitalists Now" (Survey of fund management), 25 oktober 1997.  
Franzén, T & Hörngren, L, [1999], "Kommuner tar stora finansiella risker", *Svenska Dagbladet*, 22 mars 1999, s 10.  
Jennergren, P, [2000], "Kommunsektorns pensionskulda och pensionsförvaltning efter införandet av balanskrav och blandad redovisningsmodell", SSE/EFI Working Paper Series in Business Administration 2000:1, Handelshögskolan i Stockholm.