

Cirkulärnr: 11:04
Diariernr: 11/0813
Handläggare: Siv Stjernborg, Kajsa Jansson
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Datum: 2011-02-11
Mottagare: Ekonomi/finans
Personal
Rubrik: Alternativa metoder för beräkning av arbetsgivaravgifter och personalomkostnadspålägg i lönesystem
Bilagor: Bilaga 1: Översiktlig beskrivning av de ingående delarna i personalomkostnadspålägg
Bilaga 2: Arbetsgivaravgifter i kommuner och landsting
Bilaga 3: Tabell över avtalsenliga genomsnittliga avgifter för arbetsmarknadens sektorer
Bilaga 4: PO-pålägg och konkurrensutsatt verksamhet

CIRKULÄR 11:04

Ekonomi och styrning
Ekonomisk analys
Siv Stjernborg m.fl.
EJ

Ekonomi/finans
Personal

Personalomkostnadspålägg – information, användning och möjlig differentiering

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har under många år tagit fram förslag till s.k. personalomkostnadspålägg (PO) som via internredovisningen kan kopplas till lönekostnaderna. Pålägget består av tre delar, arbetsgivaravgifter, avtalsförsäkringar och kollektivavtalad pension. Historiskt sett har arbetsgivaravgifterna och avtalsförsäkringarna i regel varit fastställda och bestämda, även om de ibland har förändrats under ett redovisningsår. Våra beräkningar av intjänade årliga pensionskostnader har byggt på uppskattningar av den genomsnittliga kostnaden för den genomsnittliga anställda i en svensk kommun, vilket naturligtvis blir en grov schablon.

En lättadministrerad och schablonmässig internredovisning av personalomkostnader har tidigare fungerat relativt bra i budgeteringssammanhang och för den interna styrningen av verksamhet i egen regi. Eventuella felkalkyleringar för olika delverksamheter inom kommunen har inte haft så stor betydelse då det till övervägande del handlat om s.k. interna pengar.

Under de senaste åren har det emellertid blivit allt mer differentierade arbetsgivaravgifter kopplat till de anställdas åldrar. En decentraliserad styrning av delverksamheter, konkurrensutsättning och olika former av prissättning av enskilda kommunala tjänster innebär att förenklade schablonberäkningar kan bli missvisande i vissa kalkyl- och analysituationer.

SKL har ingen ambition att i detalj normera hur kommuner budgeterar eller internredovisar sina personalomkostnader. Vi vet dock att många av tradition valt att använda sig av vårt framtagna PO. Med detta cirkulär vill vi informera om de ingående delarna och konsekvenserna av denna förenklade schablonmodell samt visa på några lite mer avancerade modeller som kan fånga kostnaderna för olika delverksamheter på ett mer rättvisande sätt.

Personalomkostnadspålägg (PO)

Förutom direkta lönekostnader har arbetsgivaren även kostnader för sociala förmåner för de anställda, såväl lagstadgade som avtalsenliga. Personalomkostnadspålägget består av tre delar: arbetsgivaravgifter, avtalsförsäkringar och kollektivavtalad pension. Den största kostnaden avser de av riksdagen beslutade lagstadgade sociala avgifterna. Därtill har parterna, fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, kommit överens om avtalsförsäkringar och avtalspensioner. Avtalsförsäkringarna omfattar extra ersättning vid långtidssjukskrivning och sjukbidrag, arbetsskade- och livförsäkring. Avtalspension kompletterar den allmänna pensionen.

De **lagstadgade** arbetsgivaravgifterna är enhetliga på hela arbetsmarknaden. På senare år har regeringen valt att differentiera arbetsgivaravgiften avseende ålder. För att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för ungdomar som inte fyllt 26 år har de en lägre arbetsgivaravgift. Även äldre som fyllt 65 år har lägre arbetsgivaravgift då de inte omfattas av alla socialförsäkringarna.

De **avtalsenliga** försäkringspremierna är enligt de avtalsområden som råder. Det finns avtalsförsäkringar för alla avtalsområden. Dessa har dock lite olika premier beroende på försäkringarnas rättigheter och situationen på de olika arbetsmarknaderna.

Avtalspensioner, som är en komplettering till den allmänna tjänstepensionen, finns i dag på hela arbetsmarknaden. Traditionellt har de varit begränsade till tjänstemännen och förmånsbestämda. Numera ökar de avgifts-/ premiebestämda pensionerna i betydelse och de omfattar alla inkomstgrupper.

Tabell 1. PO 2011 inklusive löneskatt, procent av lönesumman

	Kommuner	Landsting
Lagstadgade sociala avgifter	31,42	31,42
Avtalsförsäkringar	0,73	0,73
Avtalspensioner	6,83	10,50
Summa	38,98	42,65

Källa: SKL.

Se bilaga 1–3 för mera information om de olika delarna ingående i PO, historik samt avtalsenliga genomsnittliga avgifter för arbetsmarknadens sektorer.

Information angående budget- och planeringsförutsättningar

Förbundet har i egenskap av arbetsgivar- och intresseorganisation en roll där vi för budget- och planeringsförutsättningar går ut och föreslår ett PO för kommuner.

Det har tidigare varit ett mål att det ska vara ett enhetligt genomsnittligt PO. Detta skulle även användas i statistiksammanhang, Räkenskapssammandraget (RS). Något redovisningskrav eller krav på enhetlighet finns inte längre. Sedan år 2005 har SCB

slutat med det enhetliga rekommenderade PO:t i RS. I RS används numera det som kommunerna rapporterar.

PO:t är i dag i huvudsak konstruerat för att underlätta för budgetering, men det har i praktiken även börjat användas i andra sammanhang t.ex. då kommunerna interndebliter eller då de köper och säljer tjänster.

En allt större del av den kommunala verksamheten sker numera i annan regi. Det finns då behov av att rätt kunna prissätta tjänsten och ha med alla kostnader på ett jämförbart sätt. Det kan vara praktiskt att i sådana sammanhang använda en rekommendation av ett PO. Men det kan finnas problem med att PO:t inte är korrekt utifrån de nu mer differentierade avgifterna. Ytterligare ett problem, särskilt vid prissättning, kan vara att få med sådana förändringar som sker under året t.ex. då premierna för avtalsförsäkringarna sänktes år 2009 och 2010.

Vi har i vår publicering av ett PO för kommuner inte tagit ställning till om det är rätt PO för olika typer av användning.

Förbundets PO är en genomsnittlig schablon framtagen för budgetändamål. Man måste vara medveten om detta då man väljer att använda PO:t för annat syfte, t.ex. för jämförelser och för prissättning vid valfrihetssystem. För en mindre grupp anställda kan det vara så att PO:t inte är korrekt utifrån dessa anställdas ålder och lönenivå.

Se bilaga 4 för PM om PO och konkurrensutsatt verksamhet.

Ekonomiska effekter – snedvridning om pålägget inte är rätt

PO:t är att betrakta som en lön/personal/arbetskrafts kostnad. För att få rätt resursallokering ska alla kostnader vara med. I princip skulle man ha med lönen plus alla avgifter som "bruttolönekostnad" för varje anställd. Normalt brukar man dock vanligen välja att arbeta med ett genomsnittligt PO som läggs på den totala lönekostnaden. Vanligt är att arbetsgivaren använder sig av ett procentuellt påslag på lönekostnaderna för varje redovisnings-/förvaltningsenhet.

Merparten av de olika personalomkostnaderna är procentuellt kopplade till lönesumman varför det i huvudsak fungerar. Kostnaden för avtalspensionen har varit svårare att hantera helt korrekt, eftersom kostnaden för avtalspensioner skiljer sig åt beroende på löne- och åldersstruktur. För "normalinkomsttagare" med en pensionsgrundande årslön upp till 7,5 inkomstbasbelopp (ca 32 600 kr/mån år 2011) är avtalspensionen helt avgiftsbestämd vid intjänandet och med en enhetlig procentsats av lönen. Men för "höginkomsttagare" med en pensionsgrundande årslön som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp finns även en beräkningsmässigt mer komplicerad förmånsbestämd avtalspension.

I det föreslagna totala PO:t har förbundet när det gäller avtalspensionen använt ett genomsnitt för alla anställda i alla kommuner.

Konsekvensen om man använt det föreslagna PO:t har blivit att en del kommuner har fått pengar över medan för andra kommuner har PO:t inte räckt till. Eftersom kommu-

nerna i allmänhet vet hur de ligger till i förhållande till kommungenomsnittet brukar de i sin planering korrigera för detta centralt. Även inom kommunernas organisation skiljer sig lönenivån kraftigt åt, t.ex. mellan olika förvaltningar. Eftersom man i allmänhet inte tagit hänsyn till detta vid PO:t betyder det att t.ex. förvaltningar med många anställda med inkomster över tak ser förhållandevis billigare ut än vad de i själva verket är. Ett PO som är relaterat till lönesumman över respektive under tak skulle kunna möjliggöra en mer korrekt fördelning.

Ursprungligen var avtalsförsäkringarna mer olika; de omfattade inte alla avtalsområdena och innehöll olika förmåner. Men med tiden har dessa blivit allt mer enhetliga. Däremot har de lagstadgade sociala avgifterna på senare tid börjat differentieras för olika åldersgrupper, t.ex. sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar upp till 26 år. Om denna ekonomiskt politiska åtgärd, som syftar till att underlätta för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden, ska bli effektiv krävs att den sänkta avgiften även tillämpas i den ekonomiska styrningen hos arbetsgivarna.

Komplicerat och rätt – enkelt och lite fel

Nya löne- och ekonomisystem och en allt mer omfattande extern produktion av tjänster möjliggör och ställer krav på mer detaljerad redovisning av lönebikostnaderna. Situationen är olika i de enskilda kommunerna. En del fördelar dessa kostnader schablonartat via ekonomisystemet, medan andra har ambitionen att ha lönesystem som individmässigt täcker in alla lönebikostnader.

För att *möjliggöra* och underlätta för de kommuner som önskar ha en mer detaljerad redovisning kommer vi att komplettera det enkla PO:t med mer detaljerade tabeller på webbplatsen (se exakt adress på sista sidan). Vårt syfte är inte att rekommendera kommuner och landsting att välja det ena eller det andra – det är mer att se som en service.

Uppdelningen är i sig inte komplicerad. Men det gäller att vara noggrann och gå igenom alla kolumner. Det är främst åldersaspekten som avgör. Observera därför att det blir många kolumner och detaljer, vilket gör att man lätt kan göra fel.

Frågan är vilken detaljeringsgrad som är praktisk att arbeta med. Det torde också bero på vilket system man väljer att arbeta med och i vilket syfte. Exempelvis kan man via lönesystemet lägga in alla regler och knyta det till individ. Å andra sidan finns det många fallgropar; exempelvis kan en person arbeta på flera arbetsplatser etc., regelverk som ändras och hela tiden måste uppdateras. Även efter att man har infört ett lönesystem med alla detaljer kan det vara praktiskt att arbeta med en förenklad beräkning vid budgetering. Vid beräkningen av det enhetliga PO:t har exempelvis ingen viktning gjorts av ungdomars andel av lönesumman.¹ I budgetsammanhang är det vanligt att större poster är osäkra och då kan det vara mer rationellt att arbeta med ett schabloniserat PO.

¹ Ungdomars andel av total lönesumma är dock liten i genomsnitt lägre än 5 procent.

Två alternativa modeller för beräkning av pensionspålägg

När det gäller pålägget avseende avtalspensioner kan det vara bra med en utökad detaljeringsnivå med olika PO avseende inkomster över respektive under taket på 7,5 inkomstbasbelopp. I det i dag föreslagna PO för avtalspensioner ingår en genomsnittligt beräknad kostnad för den förmånsbestämda pensionen. Det är KPA som gör grundberäkningarna medan förbundet gör vissa korrigeringar och beräknar genomsnitt för hela kommunkollektivet.

Ett problem med dagens metod är att det inte blir rätt kostnad per individ och inte heller rätt kostnad för enskilda kommuner. Den förmånsbestämda pensionen tjänas in på lönesumman över tak. Men det är inte enbart lönenivån utan även intjänandetid och ålder som har betydelse för intjänandet. Att beräkna helt korrekt pensionsintjänande är därför komplext och vi har inte funnit någon enkel enhetlig formel som kan tillämpas vid PO beräkningen. För att ändå förbättra situationen jämfört med idag har vi tagit fram alternativ med en något mer noggrann indelning som möjliggör för kommuner att tillämpa ett något mer detaljerat PO avseende avtalspensionsdelarna i PO.

Förslagen utgår från två olika angreppssätt, ett slags makro- och mikroperspektiv. Alternativ 1 utgår från att PO ska vara mer riktigt för kommunen som helhet beroende på kommunens lönestruktur, medan den andra metoden (alternativ 2) ger mer korrekta kostnader för en enskild individ/ yrkesgruppen. Metoderna är således till för olika sammanhang.

Alternativ 1: Baserad på lönestruktur

Kommunen kan beroende på lönestrukturer välja att tillämpa det mest lämpade pålägget, se tabell 2. En kommun som har mycket liten andel av den totala lönesumman avseende inkomstdelar över taket kan välja att ha ett något lägre PO, medan en kommun med större andel av lönesumman över taket kan välja ett högre PO. Man kan också välja att använda det genomsnittliga såsom tidigare.

En kommun som t.ex. köper pensionsförsäkringar för de anställda som tjänar in förmånsbestämd pension kan välja att helt enkelt lägga till detta istället. D.v.s. inbetald premie/lönesumman + övriga delar i PO. År 2011 blir det avrundat 38 procent +premiens andel av lönesumman.

Tabell 2. Enhetligt kommunbaserad avrundat PO, beroende på lönesummeandel över tak i kommunen med differentiering avseende tillägg för den förmånsbestämda pensionen avseende år 2011, procent

Lönestruktur	Lönesummeandel över tak	Fåp-tillägg	Total PO
Låg	< 1	0,7	38,7
Medel	1–2	1	39
Hög	2–3	1,4	39,4
Mycket hög	>3	2	40

Källa: SKL. Anm. Tabellen stämmer inte för varje enskild kommun utan är att se som en indikation.

Alternativ 2: Baserad på inkomstkategori

Det kan i vissa sammanhang vara önskvärt att för enskilda förvaltningar eller yrkesgrupper/individer etc. att tillämpa ett annat PO. I tabell 3 finns en metod/information för att utifrån anställda individers löner kunna räkna på mer adekvata PO. Det som är avgörande är den förmånsbestämda pensionen, vilken i sin tur beror på arbetstagarens pensionsgrundande lön och intjänandetid enligt kollektivavtalet. Ett sätt att förfinna kalkylerna är att ha olika rekommenderade PO för olika inkomstintervall.

Nedan i tabell 3 lämnas exempel på sådana PO i några inkomstintervall. För inkomster under ca 32 600 kr/månaden är tillägget noll eftersom någon förmånsbestämd pension inte tjänas in på den lönen. Medan för de med inkomster över 50 000 kr är påslaget 20 procent och totalt PO blir då 58 procent. De föreslagna intervallen är dock ingen exakt vetenskap utan är schablonmässigt framtagna för att ge en mer översiktlig bild över hur kostnaderna varierar utifrån inkomst. De exakta beräkningarna över intjänade avtalspension är betydligt mer komplicerade och kan för den enskilde individen avvika kraftigt främst beroende på lönekarriären och intjänandetiden. Tabellen har därför ganska grova intervall och är behäftad med osäkerhet. Men tabellen syftar till att ge en bättre indikation för de sammantagna personalkostnaderna för anställda utifrån lönenivå. Tanken är det kan vara användbart i den interna ekonomistyrningen.

Tabell 3. Schabloniserat lönebaserat extra pålägg avseende förmånsbestämd ålderspension (fåp) samt totalt PO utifrån inkomst, avser år 2011, procent

Inkomsttagare med:	Genomsnittligt extra fåp-tillägg	Totalt PO i respektive inkomstkategori
lön < 32 600 kr/månad	0	38
lön 32 600–38 000 kr/mån	5	43
lön 38 000–44 000 kr/mån	10	48
Lön 44 000–50 000 kr/mån	15	53
lön > 50 000 kr/månad	20	58

Källa: SKL. Anm. Tabellen stämmer inte för varje enskild anställd utan är att se som en indikation.

Nya tabeller snart på webbplatsen

Vi har sedan tidigare information och tabell över arbetsgivaravgiften på vår webbplats. Denna ska snart uppdateras med nya tabeller i Excel-format. I dessa finns åldersuppdelade tabeller och de olika avgifterna/påslagen och de två föreslagna alternativa beräkningarna. Adressen är: <http://www.skl.se/web/Arbetsgivaravgifter.aspx>

Frågor om detta cirkulär kan ställas till Siv Stjernborg tfn 08-452 77 51, Kajsa Jansson tfn 08-452 78 62, Anders Nilsson tfn 452 76 42 och Mona Fridell tfn 08-452 79 10.

SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING

Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys

Annika Wallenskog

Siv Stjernborg

Bilagor:

Bilaga 1: Översiktlig beskrivning av de ingående delarna i personalomkostnadspålägg

Bilaga 2: Arbetsgivaravgifter i kommuner och landsting

Bilaga 3: Genomsnittliga avgifter pga. avtal per arbetsmarknadssektor

Bilaga 4: PO-pålägg och konkurrensutsatt verksamhet