

Regioner
Ekonomidirektörer Reg
Budgetchefer Reg
Finanschefer Reg
Redovisningschefer Reg
Regionekonomer

Beslut och justeringar i RIPS för år 2022

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. Årets utgåva heter *RIPS 21 – Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld (vs 2022)*.

I detta EkonomiNytt beskrivs bakgrunden till 2022 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 2022)* finns för nedladdning bland SKR:s Publikationer.

Kommunal pensionsskuld och särart

RIPS reglerar hur pensionsåtaganden beräknas i kommunsektorn. Den kommunala särarten innebär att beskattningsrätten i kombination med det faktum 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 pensionsskuldsberäkningarna, såsom för den privata sektorn där den anställdes pensionspengar behöver skyddas, exempelvis om ett bolag går i konkurs.

Syftet med pensionsskuldsberäkningen i kommuner och regioner är att få en korrekt och transparent beräkning, ett så kallat genomlysningssyfte. Syftet är att

informera om omfattning av pensionsåtaganden. 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.

Pensionsskultsberäkningar 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 också 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 många kommuner och regioner finns en tillgångssida i form av pensionsmedelsplaceringar, främst i regionerna som har betydande avsättningar till den förmånsbestämda pensionen. Dessa så kallade pensionsportföljer har över åren gett en betydligt högre real 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 ställningstaganden gjorts beträffande riktlinjerna i RIPS:

1. Nytt pensionsavtal från och med 2023

Det nya pensionsavtal, AKAP-KR, som träder i kraft 1 januari 2023 föranleder inga förändringar i RIPS' riktlinjer. Med tanke på den nya förmån som införs, IPR 2022-12-31 behövs dock en precisering i formuleringen av vilken diskonteringsränta som ska tillämpas. För tid som förmåner värdesäkras med inkomstbasbeloppet ska nollränta användas.

2. Ränta

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

3. Livslängdsantagande i kommuner och regioner

Ett nytt livslängdsantagande infördes 2021. Implementeringen har fungerat bra och inga justeringar bedöms vara nödvändiga.

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.

4. Övriga antaganden

Inga förändringar i övriga antaganden är nödvändiga.

Nedan följer bakgrunden till RIPS-kommitténs ställningstaganden

1. Nytt pensionsavtal från och med 2023

Ett nytt avtal, AKAP-KR, träder i kraft 1 januari 2023. Detta innehåller bestämmelser om en ny förmån, IPR 2022-12-31. Denna förmån ska indexeras fram till 65 år med IBB. I riktlinjerna finns en formulering (om vilken diskonteringsränta som ska användas) som behöver justeras. Istället för att peka ut IPR 1997-12-31, som idag är den enda förmån som till någon del värdesäkras med inkomstbasbeloppet, görs en generell skrivning. I övrigt finns inga förändringar i det nya avtalet som påverkar RIPS. Några förändringar har emellertid aviserats, till exempel när det gäller brandmanspensionen. Eventuella justeringar i RIPS görs när det finns färdiga överenskommelser.

2. 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.

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.

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.
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, skatteunderlaget 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.

Långsiktig bild av BNP och skatteunderlag

En historisk återblick över lång tid visar att BNP-ökning i fasta priser i genomsnitt varit cirka 2 procent. 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, och är en följd av det ökade antalet arbetade timmar. Framöver är prognosen att befolkningen i arbetskraften inte kommer öka lika fort, vilket kan medföra en något svagare ökning av BNP.

Den stora frågan är om vi ser en lägre tillväxt framöver. Sverige har haft hög tillväxt i många år, men det finns begränsningar i form av arbetskraft, miljö och klimat. Å andra sidan kan den tekniska utvecklingen, digitalisering och skiftet mot en fossilfri värld medföra att nya tjänster och effektiviseringar med mera leder till en stabil utveckling av tillväxten framöver.

Skatteunderlaget är kommuners och regioners viktigaste inkomstkälla. Skatteunderlaget har som genomsnitt ökat nominellt med cirka 4 procent, sedan 1992. När vi deflaterar med kommuner och regioners sammantagna pris- och löneökningar, som vi normalt gör när vi ser på det reala skatteunderlaget, är ökningen cirka 1,5 procent under den senaste femtonårsperioden, 2006–2021. Den höga inflationen idag innebär att det reala skatteunderlaget kommer utvecklas svagare de kommande åren enligt vår bedömning. Särskilt år 2023, då det reala skatteunderlaget till och med minskar, det vill säga köpkraften för kommunsektorn minskar. Åren därefter räknar vi med en real ökning av skatteunderlaget på strax över en procent per år.

Global nedgång i realräntan

Ekonomisk teori förutsäger ett positivt samband mellan realräntor och potentiell tillväxttakt, men vissa empiriska studier finner att sambandet kan vara svagt. Den ekonomiska expertisen är enig om att det under de senaste decennierna skett en betydande nedgång i den globala reala räntan världen över. Det finns

flera olika förklaringar, exempelvis att realräntorna har påverkats negativt av en åldrande befolkning och ett högt sparande i Asien.

Sverige är en liten öppen ekonomi och då finansiella tillgångar enkelt kan flyttas mellan olika länder så kommer de reala avkastningskraven i Sverige anpassas till den nivå som råder i vår omvärld. 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.

Riksbanken har med en intressant fördjupning om realräntor i höstens penningpolitiska rapport.³ De menar att en del faktorer talar för att realräntorna kommer bli låga framöver; världens befolkning fortsätter att åldras vilket dämpar lönsamheten i företagens investeringar och det håller nere realräntorna. Men att osäkerheten är stor och framtida finanspolitik i världens största ekonomier har stor betydelse och specifikt då åtgärder för att bromsa klimatförändringarna. Klimatförändringarna som kan innebära försämrade tillväxtutsikter, större osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen och ökade risker för katastrofer, talar för att den långsiktiga realräntan blir lägre. Å andra sidan kommer det krävas stora investeringar på grund av omställning till ett hållbart samhälle.

Aktuell bild över det ekonomiska läget

Återhämtningen efter pandemin fortsätter i år men BNP-tillväxten i Sverige dämpas till följd av situationen i vår omvärld. Särskilt den europeiska ekonomin påverkas negativt av Rysslands invasion av Ukraina. Kriget är starkt bidragande till att den senaste tidens uppgång av energi- och råvarupriserna förstärkts och höjer osäkerheten för den ekonomiska utvecklingen framöver. Inte minst förvärras utbuds- och logistikproblemen för den globala handeln, vilket spår på den redan höga inflationen.

Den höga energiprisinflationen har nu definitivt spridit sig brett till flertalet varu- och tjänstepriser också i Sverige och köpkraften urholkas för hushållen, företagen och offentlig sektor. De långa marknadsräntorna har dessutom ökat dramatiskt och en global penningpolitisk åtstramning väntar. Inflations- och ränteuppgången medför således en markant dämpning av konjunkturutsikterna för världsekonomin.

Centralbankerna som under coronapandemin agerade kraftfullt för att stimulera ekonomin, behöver tvärtom agera för att inflationen inte ska få fäste. Centralbankerna har börjar besluta om höjningar av styrräntorna, först ut var USA. Den penningpolitiska åtstramningen innebär att aktiemarknaden visar på betydande nedgångar på världens börser. Ränteuppgången dämpar efterfrågan och det kan vara besvärligt att hantera, särskilt i skuldsatta länder.

Marknadsräntorna har stigit snabbt under året och den tioåriga statsobligationsräntan i Sverige är för närvarande cirka 1,8 procent. Samtidigt är inflationen 6–7

³ Fördjupning – Låga globala realräntor även framöver? Penningpolitisk rapport 2021-11-25, Sveriges Riksbank.

procent. I USA har den långa räntan stigit till cirka 3 procent medan inflationen är cirka 8–9 procent.

Skattningar av den förväntade reala tioårs räntan i USA har stigit till 1,0 procent i nuläget, i september förra året var den fortfarande negativ.⁴ Att räntorna stiger är en följd av överhettningen av den amerikanska ekonomin. Därför förväntas styrräntan fortsätta höjas framöver och de kvantitativa lättnaderna backas ut vilket givet inflationsförväntningarna ger en högre tioårig realränta.

Högre räntor kommer att kunna kyla av världsekonomin och världens börser. Mindre finanspolitiska stimulanser kommer också att dämpa den globala tillväxten. Tillsammans med en ökande andel tjänstekonsumtion förutsätts detta minska utbudsproblematiken och dämpa inflationstrycket. Förhoppningsvis leder detta även till att inflationsförväntningarna och inflationen stabiliseras, vilket skulle innebära att en utveckling likt 1970-talets stagflation undviks. Om vi återgår till den trend vi hade innan pandemin, med stor global handel och fallande världsmarknadspriser, bör inflationen falla tillbaka åren framöver.

Beslutsmotivering

Den reala diskonteringsräntan i RIPS är för närvarande 1 procent.

Den långsiktiga bilden av tillväxten är högre. Långtidsutredningen 2019 har som scenarioantagande cirka 2 procent ökning av real BNP som årsgenomsnitt på cirka femton års sikt. Kring 2 procent i tillväxt är den gängse långsiktiga bilden. Konjunkturinstitutet gör i sin marsprognos en medelfristig kalkyl där BNP ökar med 1,8 procent per år 2024–2031. Det förändrade geopolitiska läget kan även innebära att globaliseringens vinster reverseras. Länder ser i ökad utsträckning behov av en stabilare försörjning av nödvändiga varor, vilket kan innebära att tillväxten blir svagare framöver.

Kommunernas och regionernas skatteunderlag har som årsgenomsnitt ökat realt med cirka 1,5 procent under den senaste femtonårsperioden. Enligt prognoserna över de kommande åren ser det ut som att vi får en något svagare real skatteunderlagsökning, enbart strax över 1 procent. Att realt skatteunderlag och BNP ökar i storleksordningen 1–2 procent talar för höjd diskonteringsränta.

Den långsiktiga realräntan har sjunkit globalt under många år och den bedömes kunna fortsätta vara låg av strukturella skäl. Även fast den långa räntan har stigit är uppgången i inflation starkare, vilket innebär att den faktiska reala räntan fortsatt är negativ. Å andra sidan har den förväntade tioåriga realräntan i USA stigit till 1 procent. Men det är svårt att säga hur mycket varaktigt högre den tioåriga förväntade realräntan är. Även den korta räntan ökar nu snabbt med anledning av att amerikanska centralbanken Fed höjt och förväntas fortsätta höja centralbanksräntan kraftigt. Pandemin, den tidigare expansiva politiken och nu kriget i

⁴ Federal Reserve Bank of Cleveland beräknar en förväntad tioårig realränta som publiceras av FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis; <https://fred.stlouisfed.org/series/REAINTRATREARAT10Y>, June 15, 2022.

Ukraina är stora störningar och det är svårt att förutse effekterna framöver. Därtill är krigsförloppet högst osäkert. Så bedömningar av framtida tillväxt, inflation och räntor är behäftade med stor osäkerhet.

Utifrån det ovan redovisade finns vissa argument för en höjning av diskonteringsräntan, men den höga osäkerheten talar mot det. Dessutom har pensionsåtagandet en lång duration vilket innebär att anpassningen av diskonteringsräntan bör ske gradvis.

Den sammanvägda bedömningen är således att den reala diskonteringsräntan i pensionskuldsberäkningen ska vara oförändrad, det vill säga 1 procent.

3. Livslängdsantagande i RIPS

Ett nytt livslängdsantagande infördes 2021.⁵ Det nya antagandet är baserat på ett kommunalt bestånd istället för, som tidigare, ett bestånd av personer med livförsäkring på hela den svenska livförsäkringsmarknaden. Även metoden är justerad. Antagandet bygger på så kallad ekonomisk dödlighet, till skillnad mot i tidigare antagande där utgångspunkten var antalsdödlighet.

Ett resultat av det nya antagandet är att livslängden bedömdes vara högre i kommunsektorn än enligt tidigare antagande. Detta beräknades medföra en total ökning av pensionsskulden med cirka 4 procent i kommunerna och med cirka 5 procent i regionerna. En utvärdering har visat att dessa uppskattningar står sig ganska bra.

När nu kommunsektorn har tagit fram ett eget livslängdsantagande är det nödvändigt att detta hålls aktuellt och följs upp löpande. Aktuarierna inom KPA och Skandikon bedömer att då beståndet förändras över tid och antaganden görs angående livslängdsförändringar i framtiden kan det vara lämpligt att se över dödligheten vart 3:e till vart 5:e år. Dessutom ska RIPS-kommittén årligen följa utvecklingen på området, till exempel när det gäller publicering av nya analyser eller statistik. En sådan analys stod Svensk Försäkring för under hösten 2021 då man publicerade en analys av den så kallade försäkringsdödligheten, DUS21. Denna innebar inga större förändringar i slutsatserna i förhållande till föregående analyser, även om en viss ytterligare ökning av livslängden noterades. Svensk Försäkring ska i år påbörja nya analyser, där man bland annat ska utreda möjligheterna att beakta ekonomisk dödlighet och öka detaljeringsgraden i beräkningarna. RIPS-kommittén har tidigare framfört önskemål om att Svensk Försäkring ska göra särskilda analyser för det kommunala beståndet.

⁵ 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.

4. Övriga antaganden i RIPS

Förutom de försäkringstekniska antagandena om dödlighet och ränta finns några andra antaganden i RIPS-modellen:

- Antagande om genomsnittlig pensioneringsålder (f.n. 65 år).
- Parametrar för samordning med allmän pension då information saknas.
- Tidsfaktor för intjänad pensionsrätt 1997-12-31 då anställningshistorik saknas.
- Genomsnittlig ålder för uttag av brandmanspension (f.n. 60 år).
- Årlig avgångssannolikhet för brandmän (f.n. 2 procent).

Dessa antaganden ses över årligen. Enligt bedömningar av KPA och Skandikon finns inget behov av ändringar i dessa antaganden i dagsläget.

Frågor om detta cirkulär kan ställas till Siv Stjernborg 08-452 77 51 och Patrik Jonasson 08-452 73 62.

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

Madeleine Holm

Siv Stjernborg