



RAPPORT

ENDRINGER I FINANSIERINGEN AV PRIVATE BARNEHAGER - PENSJONSPÅSLAG FOR UTDANNINGSDIREKTORATET

11. SEPTEMBER 2019

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



INNHold

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	BAKGRUNN FOR OPPDRAGET	4
2.2	MANDAT	4
2.3	AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD	5
2.4	METODE OG DATA	5
3	OM PENSJON	7
3.2	OM PREMIEBEREGNINGEN OG REGNSKAPSMESSIG KOSTNAD	8
3.3	UTVIKLING OG TRENDER INNEN DE PRIVATE TJENESTEPENSJONSORDNINGENE	9
3.4	REGNSKAPSMESSIG BEHANDLING AV PENSJONER	10
3.5	STØRRELSEN OG BRUKEN AV PREMIEFONDENE TIL DE PRIVATE BARNEHAGENE	13
4	FAKTA OM PENSJONSUTGIFTER 2014-2017	15
4.1	PRIVATE BARNEHAGERS PENSJONSUTGIFTER FRA OG MED 2014.....	15
4.2	VURDERING AV HVA SOM VIL VÆRE RIKTIG TALLGRUNNLAG VED BEREGNING AV PENSJONSUTGIFTER.....	18
4.3	BETYDNINGEN AV KRAVET OM SELVSTENDIG RETTSSUBJEKT	19
5	ANALYSE AV KONSEKVENSER FOR ULIKE SATSER	20
5.1	KONSEKVENSER AV ULIKE SATSER FOR PENSJONSPÅSLAG FOR DEKNING AV PENSJONSUTGIFTENE	20
5.2	FORVENTET UTVIKLING I PRIVATE BARNEHAGERS PENSJONSUTGIFTER.....	23
6	ANBEFALINGER	25
6.1	INNFØRING AV TO ULIKE PENSJONSPÅSLAG	25
6.2	PRESISERING AV REGELVERKET	25
7	VEDLEGG	26
7.1	REGNEEKSEMPEL: EFFEKTEN AV PREMIEFOND	26

1 SAMMENDRAG

I høringsnotatet *Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)* foreslår Kunnskapsdepartementet at pensjonspåslaget til private ordinære barnehager nedjusteres, slik at det i større grad gjenspeiler pensjonsutgiftene de private barnehagene har. Med bakgrunn i dette er BDO gitt i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å vurdere konsekvenser av ulike presentsatser for pensjonspåslaget.

Våre beregninger viser at 93 prosent av barnehagene får dekket sine pensjonsutgifter i 2017, gitt et pensjonspåslag på 13 prosent. Hvis pensjonspåslaget er på 8 prosent er det under halvparten av barnehagene som får dekket sine utgifter. Videre har vi sett på hvordan andelen som får sine pensjonsutgifter dekket skiller seg mellom de barnehagene som har ytelsesbasert og de som har innskuddsbasert ordning. Analysene viser at det er svært store forskjeller. I 2017 fikk om lag 91 prosent av barnehagene med ytelsesbasert ordning dekket sine pensjonsutgifter, mens hele 99 prosent av barnehagene med innskuddsbasert ordning fikk sine utgifter dekket. Ved et pensjonstilskudd på 8 prosent er forskjellen enda tydeligere. Bare 35,5 prosent av barnehagene med ytelsesbasert ordning ville fått dekket sine utgifter med denne satsen. For barnehagene med innskuddsbasert ordning er andelen 87,1 prosent.

En lavere sats for pensjonspåslaget vil bety at flere private barnehager har rett på tilleggsdekning av pensjonsutgifter. Dette vil medføre økt administrativt arbeid både for barnehagene og for kommunene som mottar søknadene. Med en nedjustering av pensjonspåslaget fra 13 til 11 prosent, viser våre beregninger at kommunene får økte administrasjonskostnader på rundt 3,4 mill. kroner. Dersom pensjonspåslaget nedjusteres fra 13 til 9 prosent vil kommunene få økte administrasjonskostnader på om lag 9,3 mill. kroner. Dette beløpet må sees opp mot beløpet kommunene sparer ved å redusere satsen for pensjonspåslag.

Basert på analysene har vi følgende anbefalinger:

1) Innføring av to ulike pensjonspåslag

De to pensjonsordningene, ytelsesbasert og innskuddsbasert, har svært forskjellige produkttegenskaper, med vesentlige kostnadsforskjeller. Det å beregne ett felles tilskudd som er «rettferdig» for begge ordninger er ikke mulig. Et alternativ kan være å innføre to differensierte sats for pensjonstillegg avhengig av om barnehagen har ytelsesbasert eller innskuddsbasert pensjonsordning. Dette vil føre til at færre barnehager med innskuddsbaserte ordninger blir overkompensert, samtidig som færre barnehager med ytelsesbaserte ordninger vil måtte søke kommunen om å få dekket høye pensjonsutgifter.

2) Presisering av regelverket

Vi legger til grunn at premiefondet tilhører virksomheten og stammer fra tilbakeføringer av betalinger og overskudd i pensjonsordningen fra tidligere år. Det vil si at fondets midler reelt sett består av tilskudd fra tidligere år og avkastningen på disse. Regelverket, slik det står beskrevet i dag, bør derfor presiseres slik at fokuset blir på premier som faktisk er betalt. Det bør også vurderes om det skal legges til en restriksjon om at det ikke er tillatt å betale inn ekstra midler til premiefondet frivillig, eller at dette i så fall ikke vil bli dekket. Barnehagene vil i så fall måtte dokumentere den årlige «obligatoriske» innbetalingen til pensjonskassen når de skal søke om å få dekket særskilt høye pensjonsutgifter. Å fokusere på de faktiske innbetalte premiene vil gjøre at man unngår å legge til grunn pensjonsutgifter som er beregnet basert på ulike estimater med stor grad av usikkerhet fra barnehage til barnehage. Samtidig får barnehagene dekket det de faktisk må betale inn i pensjonspremie.

2 INNLEDNING

2.1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET

I 2016 ble det fastsatt at kommunene skal gi et fast tilskudd til pensjoner i private barnehager, også kalt pensjonspåslag. Tilskuddet skal tilsvare 13 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene.¹ Da dette pensjonspåslaget ble innført var hensikten at de aller fleste private barnehager skulle få dekket sine faktiske pensjonsutgifter.² Samtidig ble det bestemt at private barnehager som har pensjonsavtaler inngått før 1. januar 2015 og vesentlig høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom tilskuddet, kan søke kommunen om å få dekket pensjonsutgiftene sine. Kommunens plikt til å dekke barnehagens pensjonsutgifter er begrenset oppad til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager.³

I 2017 mottok private barnehager totalt 2,2 mrd. kroner til pensjonsutgifter. Dette gikk primært til å dekke utbetalingen av pensjonspåslaget, som alle private barnehager mottar. Det ble brukt 10 mill. kroner til å dekke pensjonsutgifter for barnehager med pensjonsavtaler fra før 1. januar 2015 og vesentlig høyere pensjonsutgifter.⁴

Telemarksforsking har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (Udir) gjort en vurdering av om pensjonspåslaget for private ordinære barnehager burde justeres. De fant at det de private barnehagene mottok i tilskudd til pensjon, beregnet som 13 prosent av lønnsutgiftene i de *kommunale* barnehagene, utgjorde nesten 1 milliard kroner mer enn det deres faktiske pensjonsutgifter var i 2017. Dette begrunnes blant annet med at private barnehager har lavere pensjonsprosent og delvis at de har lavere lønnskostnader per barnehageplass sammenlignet med kommunale barnehager.⁵

Kunnskapsdepartementet publiserte 26. april 2019 *Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)* med høringsfrist 26. juli 2019. I høringsnotatet foreslår departementet flere endringer i finansieringen av private barnehager. Det foreslås blant annet at pensjonspåslaget til private ordinære barnehager nedjusteres, slik at det i større grad gjenspeiler pensjonsutgiftene de private barnehagene har. Departementet har i høringen ikke tatt stilling til hvilket nivå pensjonspåslaget bør ligge på.

Med bakgrunn i dette ønsker Utdanningsdirektoratet et bredere grunnlag for å vurdere ulike prosentsatser for pensjonspåslaget.⁶ Dette innebærer blant annet en vurdering av tallmaterialet som høringen baserer seg på og konsekvenser av ulike prosentsatser for pensjonspåslaget.

2.2 MANDAT

BDO AS (BDO) har fått i oppdrag av Utdanningsdirektoratet å beregne private *ordinære* barnehagers⁷ pensjonsutgifter fra 2014 til 2017, og vurdere konsekvensene av ulike satser for pensjonspåslaget. Oppdraget skal vurdere ulike satser på pensjonspåslaget, men skal ikke vurdere ordningen som sådan.

¹ Fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

² Kunnskapsdepartementet. (2019). *Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)*

³ Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. (2015).

⁴ Kunnskapsdepartementet. (2019). *Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)*

⁵ Lunder, T.E. (2019). *Finansiering av private barnehager*. TF-notat 15/2019, Telemarksforsking.

⁶ Utdanningsdirektoratet er Kunnskapsdepartementets utøvende organ og har ansvaret for utviklingen av barnehage, grunnskole og videregående opplæring.

⁷ Vi har kun blitt bedt om å vurdere pensjonsutgifter og pensjonspåslag for private ordinære barnehager. Private åpne barnehager og familiebarnehager holdes således utenfor dette oppdraget.

Vårt mandat har vært å besvare følgende problemstillinger:

- 1) Beregning av private barnehagers pensjonsutgifter:
 - 1.1. Hva har private barnehagers pensjonsutgifter vært fra 2014 til 2017?⁸
 - 1.2. Hvilke typer pensjonsforpliktelse har de private barnehagene?
 - 1.3. Har antagelsene om betydelige økninger i private barnehagers pensjonsutgifter som ble presentert i PwC's rapport *Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager. Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjons og kapitaltilskudd* fra 2015 slått til?
 - 1.4. Det skal gjøres en vurdering av tallgrunnlaget som departementet har benyttet i *Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)*.
 - 1.5. Vil departementets forslag om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt bidra til at private barnehagers pensjonsutgifter blir tilstrekkelig dokumentert i barnehagenes regnskaper?
- 2) Vurdering av konsekvensene av ulike satser for pensjonspåslaget:
 - 2.1. Hvilke konsekvenser vil ulike satser for pensjonspåslaget ha? Dette inkluderer en vurdering av hvor mange barnehager som vil få dekket sine pensjonsutgifter over tid og hva dette vil innebære av administrasjon for kommuner.
 - 2.2. Forventet utvikling i pensjonsutgifter fremover, herunder om det er sannsynlig at det vil skje vesentlige endringer i private barnehagers pensjonsregime fremover, og i så fall hvordan dette vil påvirke hvilken sats som bør velges for pensjonspåslaget.
 - 2.3. Hvordan er størrelsen og bruken av premiefondene til de private barnehagene?

Problemstillingene er besvart ved bruk av ulike metoder, disse er beskrevet i kapittel 2.4.

2.3 AVGRENSNINGER OG FORBEHOLD

BDO finner det riktig å presisere at vi ikke kan påta oss ansvar for fullstendigheten eller riktigheten i det grunnlagsmaterialet som har vært utgangspunkt for våre vurderinger. Dersom vi har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger, har vi ikke hatt anledning til å avdekke dette ut over overordnede rimelighetsvurderinger.

I denne rapporten er pensjoner avgrenset til arbeidsgivers, i dette tilfellet barnehagenes, kostnader til pensjonsordninger for sine ansatte, og tar ikke for seg rett til offentlig pensjon etter folketrygdloven eller privatpersoners muligheter til egen pensjonssparing. Vi vil heller ikke gå igjennom hva den enkelte private ordning tilbyr av investeringsvalg og muligheter for det enkelte medlem.

Pensjonsordningene kan også suppleres med flere tilleggsytelser som for eksempel etterlattepensjon eller uførepensjon osv. Valgfriheten i forbindelse med kompleksitet og sammensetning av dette, og derved påvirkningen på kostnaden, er av en slik karakter og omfang at det ikke vil være mulig å kartlegge og ta hensyn til alle disse faktorene i denne rapporten innenfor de frister og rammer som er satt.

2.4 METODE OG DATA

Analysene i denne rapporten er basert på data fra BASIL tilgjengeliggjort via Utdanningsdirektoratet, offentlig tilgjengelig informasjon fra Statistisk Sentralbyrå og Brønnøysundregisteret, samt Finans Norge og FAFO. Videre har vi benyttet informasjon fra eksisterende litteratur og samtaler med aktører og representanter for private barnehageeiere.

Datagrunnlaget fra BASIL inneholder informasjon fra resultatregnskapet og årsmeldingen til private barnehager. Vi har kun inkludert private *ordinære* barnehager i utvalget i tråd med mandatet, og har således filtrert ut private *åpne* barnehager og *familiebarnehager*.

⁸ Det er pensjonspåslaget for private ordinære barnehager som skal vurderes i dette oppdraget. Vurderinger av pensjonspåslaget for private åpne barnehager og familiebarnehager holdes således utenfor.

Videre er det et fåtall fylkeskommunale og statlige barnehager i datagrunnlaget, og disse har vi filtrert ut. Vi har også utelatt barnehager med negative pensjonskostnader, barnehager som har pensjonskostnader som overstiger inntekter, samt barnehager som ikke har omsetning.

I rapporten beregner vi hvor stor andel av de private barnehagene som får dekket sine pensjonsutgifter. For å beregne dette har vi lagt regelverket for *søknadsordningen for barnehager med vesentlig høye pensjonsutgifter* til grunn⁹. Regelverket sier at barnehagene skal sammenligne sine pensjonsutgifter per heltidsstilling med hvor mye de har mottatt i tilskudd per heltidsstilling.¹⁰ Vi må derfor beregne pensjonsutgifter i hver barnehage og tilskuddssatsene i de ulike kommunene.

2.4.1 Beregning av pensjonsutgifter

For å beregne barnehagenes pensjonsutgifter har vi tatt utgangspunkt i beløpet som er ført som «Premiebetaling for regnskapsåret» i noteopplysningene i BASIL. Hvis dette beløpet er null eller negativt, bruker vi beløpet i regnskapsposten «Personforsikring for de ansatte»¹¹. Dersom dette beløpet også er null eller negativt fjerner vi barnehagen fra datagrunnlaget.

I kapittel 4.2 vil vi komme tilbake til hvorfor vi velger å ta utgangspunkt i premiebetalingen. Vi har testet om resultatene endrer seg ved å benytte beløpene oppført på regnskapsposten «Pensjonsforsikring for ansatte» som primærkilde i stedet for «Premiebetaling for regnskapsåret». Testen viser at resultatene ikke ville ha endret seg i særlig grad.

Vi forutsetter at pensjonsutgiften og noteopplysningen i BASIL er den enkelte barnehages netto pensjonsutgift, dvs. det de faktisk har betalt og regnskapsført som betaling til pensjonsleverandøren, og fratrukket ansattes eventuelle egenandel finansiert gjennom trekk på brutto lønn. Vi forutsetter også at eventuelt bruk av premiefond ikke er inkludert i beløpet ført i noteopplysningene. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til om alle barnehagene har innberettet tallene på denne måten. Hvis egenandeler ikke er fratrukket eller barnehagene har inkludert bruk av premiefond, vil pensjonsutgiftene være overvurderte.

2.4.2 Beregning av pensjonspåslaget

For å estimere pensjonspåslaget (tilskuddssatsen) i den enkelte kommune har vi benyttet data fra kommunenes regnskaper som er tilgjengeliggjort gjennom SSBs KOSTRA-statistikk. Vi har tatt utgangspunkt i kommunenes lønnsutgifter i KOSTRA som et estimat på grunnlaget for pensjonspåslaget.¹² Dette grunnlaget er deretter multiplisert med prosentsatsen for pensjonspåslaget. Tilskuddet er deretter omregnet til en sats per plass ved å dele på antall heltidsplasser i kommunen.

⁹ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/tilskudd-til-private-barnehager/soknadsordning-for-pensjon/>

¹⁰ Regelverket spesifiserer hvordan barnehagen skal gjøre sammenligningen. Pensjonspåslaget per heltidsplass skal multipliseres med antallet heltidsplasser i barnehagen per 15. desember året før tilskuddsåret. Summen av dette deles på antallet heltidsstillinger i den private barnehagen som fremgår av årsmeldingen 15. desember året før tilskuddsåret. Dette skal sammenlignes med barnehagens faktiske pensjonsutgifter. De faktiske pensjonsutgiftene deles på antallet heltidsstillinger i barnehagen to år før tilskuddsåret. Med heltidsstillinger menes det vektede snittet av heltidsstillinger fra årsmeldingen per 15. desember tre år før tilskuddsåret (vektes med 7/12-del) og årsmeldingen per 15. desember to år før tilskuddsåret (vektes med 5/12-del).

¹¹ Post 5945 i BASIL

¹² Vi har tatt utgangspunkt i KOSTRA-artene 010-089, i tråd med retningslinjene fra Udir.

3 OM PENSJON

3.1.1 Obligatorisk tjenestepensjon

Hovedregelen er at alle foretak med ansatte har plikt til å opprette en pensjonsordning for sine ansatte, såkalt obligatorisk tjenestepensjon (OTP). Det er gjort noen unntak for bedrifter som har svært få arbeidstakere (mindre enn 2 årsverk), eller deltidsansatte (mindre enn 20 % stillinger) eller hvor eiere selv arbeider.

Obligatorisk tjenestepensjon er ikke en egen pensjonsordning, men et lovmessig krav pålagt virksomheter med ansatte. Pensjonsordningen må opprettes innenfor rammene i foretakspensjonsloven (ytelsesbasert pensjon), innskuddspensjonsloven (innskuddsbasert pensjon) eller tjenestepensjonsloven.

Ordningen skal i henhold til OTP-loven tilfredsstille visse minimumskrav. Den skal omfatte alle ansatte som har fylt 20 år og som har arbeidstid og lønn som tilsvarer minst 20 prosent av full stilling. Det er kun en plikt til å etablere ordning med alderspensjon med tillegg av innskudds- eller premiefritak ved uførhet.

Arbeidsgiver har mulighet til å kunne gi sine ansatte pensjon innenfor to hovedtyper ordninger:

- 1) Innskuddsbasert
- 2) Ytelsesbasert

I tillegg kan det forekomme tilleggsordninger, ofte kalt «top-hat» pensjoner, som er finansiert over drift (kombineres med de to foregående)

Ytterligere finnes det noen hybridløsninger med relativt begrenset utbredelse (per 2015 mindre enn 1 promille av medlemsmassen). Regnskapskostnadene og premiene for arbeidsgiver vil for disse hybridene følge det faktiske innholdet i ordningen avhengig av om det er valgt avkastningsgaranti og lønnsregulering (dvs. ytelseslignede) eller ikke. Avhengig av disse valgene behandles ordningen enten som en ytelsesordning eller som en innskuddsordning.

3.1.2 Innskuddsbasert pensjonsordning

Arbeidsgiver plikter kun å innbetale årlig premie. Minimum er 2 prosent av lønn mellom 1 G og 12 G, og maksimum er 7 prosent. I tillegg kan det gjøres tilleggsinnskudd på inntil 18,1 prosent av lønn mellom 7,1 G og 12 G. Arbeidstakers fremtidige pensjonsutbetalinger avhenger av hvor mye premie som er innbetalt som pensjonsmidler, og avkastning på disse pensjonsmidlene. Pensjonskostnaden for foretaket vil være lik årlige innskudd, eventuelt redusert med ansattes egenandel, samt administrasjons- og forvaltningshonorarer til livselskapet. Det er også lovbestemt at det må tegnes en forsikring som gir rett til innskuddsfritak slik at det også vil være en premie her som barnehagen må dekke. Dette krever dermed ingen balanseføring av forpliktelser.

3.1.3 Ytelsesbasert pensjonsordning

Ved en ytelsesbasert ordning er arbeidstaker sikret en fastsatt ytelse som pensjonist, som regel som en bestemt andel av medlemmets lønn ved oppnådd pensjonsalder. Arbeidsgiver plikter da å betale en årlig premie til pensjonsordningen. Årlig premie blir beregnet basert på de retningslinjer og forutsetninger som er satt av livselskapet.

Fremtidige ytelser må estimeres og behandles som en forpliktelse for den regnskapspliktige. Samtidig må verdien på pensjonsmidlene estimeres. Netto pensjonsmidler og netto pensjonskostnad bokføres i regnskapet. Beregning av pensjonsforpliktelser og pensjonskostnader er komplisert og overlates som regel til sakkyndige (aktuarer).

Et spesielt krevende forhold ved ytelsesbaserte pensjonsordninger er at lovrammene for innbetalinger til ordningen (likviditet) ikke er samkjørte med de regnskapsmessige reglene for behandlingen i virksomhetens årsregnskap (kostnad). Dette innebærer at hva en virksomhet må betale inn til pensjonsordningen som følge av livselskapets premieberegning ikke nødvendigvis er

det samme som den kostnadsfører i sitt periodiske regnskap (årsregnskapet) i tråd med kravene i regnskapsstandarden (NRS¹³ 6 *Pensjonskostnader*).

3.1.4 Pensjon finansiert over drift

Pensjon over drift er en "usikret pensjonsordning" i motsetning til de andre pensjonsordningene beskrevet ovenfor. Dette innebærer at det ikke nødvendigvis er avsatt midler til å dekke forpliktelsen for fremtidige utbetalinger eller at dette er sikret på andre måter (f.eks. pantsettelse av eiendom eller liknende som sikkerhet). Estimert fremtidig forpliktelse skal avsettes i balansen som en forpliktelse. Det skal også her innhentes en aktuarberegning. Det er etter BDOs erfaring svært lite utbredelse av denne type ordninger i dag, og de få som har denne type ordning har dette normalt kun som særskilte avtaler for toppledere.

3.2 OM PREMIEBEREGNINGEN OG REGNSKAPSMESSIG KOSTNAD

Premien, eller kostnaden, for de private pensjonsordningene beregnes svært forskjellig. Den innskuddsbaserte ordningen er en «rett frem» ordning for virksomheten, der virksomheten kostnadsfører det samme som den betaler. For de andre ordningene er beregningen av premien og regnskapsmessig kostnad langt mer kompleks.

Den regnskapsmessige kostnaden vil kunne skille seg størrelsesmessig fra selve premieinnbetalingen for de barnehagene som har ytelsespensjon avhengig av hvilke regnskapsregler de må følge. Barnehager som defineres som «små» i henhold til regnskapslovens § 1-6 kan velge å følge unntaket i regnskapslovens § 5-10 for små virksomheter om å ikke balanseføre pensjonsforpliktelser. Dette innebærer at premieinnbetalingen benyttes som regnskapets kostnad istedenfor en mer komplisert regnskapsføring som påkrevet i god regnskapsskikk nr. 6 «Pensjoner». Hoveddelen av barnehagene oppgir at de følger regnskapsreglene for små foretak (se kap. 3.4.3 for ytterligere detaljer).

3.2.1 Innskuddsbasert ordning

Som tidligere omtalt betaler virksomheten for den innskuddsbaserte ordningen en prosentsats av de ansattes lønn for den delen av lønnen som ligger mellom 1 til 12 G. «G» er grunnbeløpet i folketrygden, og justeres og fastsettes årlig i mai. Per 1 mai 2019 utgjorde G kr 99 858. Prosentsatsen må være minimum 2 prosent og kan ikke overstige 7 prosent, med unntak av at det i tillegg kan spares inntil 18,1 prosent av lønn mellom 7,1 G og 12 G. Dette følger av forskrift til lov av 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold (innskuddspensjonsloven).

	1 G	4 G	8 G	12 G
Lønn i kroner	kr 99 858	kr 399 432	kr 798 864	kr 1 198 296
Minste årlige innskudd (2 %)	kr -	kr 5 991	kr 13 980	kr 21 969
Maksimalt årlige innskudd (7 % + 18,1% for 7,1-12 G)	kr -	kr 20 970	kr 65 197	kr 165 455
Differanse i årlige innskudd	kr -	kr 14 979	kr 51 217	kr 143 486

Tabell 1: Eksempel på differanse i årlige innskudd per arbeidstaker basert på ulike minimums- og maksimumssatser. Beregnet av BDO

I tabellen over har vi beregnet noen eksempler på hva pensjonspremien blir basert på minimumssats og maksimumssatser etter dagens regler, samt hva differansen blir i kroner mellom maksimums- og minimumsløsningene per arbeidstaker. Tabellen viser at forskjellene kan være betydelige avhengig av hvilken løsning arbeidsgiver velger, og spesielt for høytlønnede i virksomheten (over 7,1 G = 709 000 i årslønn).

3.2.2 Ytelsesbasert ordning

En ytelsespensjonsordning kjennetegnes ved at den sier noe om hva selve alderspensjonen skal utgjøre når vedkommende når opptjeningsalderen. Det er altså ikke selve sparebeløpet (innskuddet) som defineres, i motsetning til innskuddspensjonsordningen, men ytelsen ved uttak.

¹³ Norsk Regnskapsstiftelse (NRS) utarbeider og utgir regnskapsstandarder. NRS 6 er standarden som omhandler den regnskapsmessige behandlingen av pensjonskostnader.

I praksis defineres ytelsesnivået av to faktorer:

1. Ytelsens forhåndsdefinerte størrelse (for eksempel 66 prosent av lønn ved nådd opptjeningsalder)
2. Tjenestetid (medlemstid) i ytelsespensjonsordningen

Det er flere måter å definere ytelsesnivået på. Det mest normale er at pensjonsutbetalingen sammen med beregnet alderspensjon fra folketrygden skal tilsvare en prosentandel av arbeidstakerens lønn, og det mest vanlige er mellom 60-70 prosent av lønnen, med noen begrensninger.

Pensjonsgrunnlaget beregnes i utgangspunktet ut fra lønn opp til 12 G for den ansatte. Det kan avtales andre beregningsmåter, for eksempel at det skal ses bort fra overtid, naturalytelser, utgiftsgodtgjørelser og andre varierende og midlertidige tillegg. Tillegg som fremstår som faste skal inkluderes i lønnen.

Det at den ansatte er garantert en gitt ytelse i fremtiden, gjør at beregningen av hva arbeidsgiver skal betale inn til pensjonsordningen er svært kompleks. Beregningen gjøres normalt av fagpersoner med lang utdanning innen matematikk og statistikk, aktuarer.

En rekke variable faktorer inngår i beregningen av de årlige pensjonskostnadene eksempelvis:

- Rente (diskonteringsrente)
- Avkastning på pensjonsmidler
- Lønnsutvikling
- Regulering av løpende pensjon
- Regulering av Folketrygdens grunnbeløp (G)
- Demografiske forutsetninger (dødelighet, uførhet mv.)
- Frivillig avgang mv.

I tillegg er det slik at regelverket for hvordan pensjoner skal regnskapsføres, ikke er likt hvordan det må innbetales (premiene). Faktorene over vil påvirke det enkelte års innbetaling av premier, men da med livselskapets forutsetninger og forventninger, sammen med faktisk sparing og finansavkastning, samt tillegg av administrasjonskostnader og evt. andre forvaltningskostnader. Videre vil det kunne foreligge ytterligere fordyrende tilleggselementer i en ytelsespensjonsordning, som uførepensjon eller etterlattepensjon.

3.3 UTVIKLING OG TRENDER INNEN DE PRIVATE TJENESTEPENSJONSORDNINGENE

3.3.1 Utviklingen innen private pensjonsordninger

Ved inntreden av obligatorisk tjenstepensjon i 2006 økte antallet medlemmer i private pensjonsordninger på landsbasis fra ca. 590 000 til ca. 1,3 millioner. Hovedvekten av disse fikk en innskuddsbasert ordning (Innskuddsbasert pensjonsavtale - IPA), og over tid er det observert at stadig flere bedrifter og virksomheter går bort fra ytelsesbasert avtale til IPA (se Figur 1). Mens ca. 470 000 ansatte hadde ytelsesbasert ordning i 2005, hadde kun 78 000 denne ordningen i 2018, dvs. en reduksjon på 83 prosent fra 2005.¹⁴

FAFO har i et forskningsnotat i 2014¹⁵ antatt at private ytelsespensjonsordninger kommer til å forsvinne over tid grunnet at dette er en uforutsigbar løsning kostnadmessig for bedriftene. Statens pensjonskasse opplyste i september 2017 i en bloggartikkel¹⁶ at private bedrifter på det tidspunktet ikke lenger opprettet ytelsesbaserte pensjonsordninger. Finans Norge melder også på sine nettsider¹⁷ i november 2018 at de fleste eksisterende ytelsesordninger er såkalt «lukkede

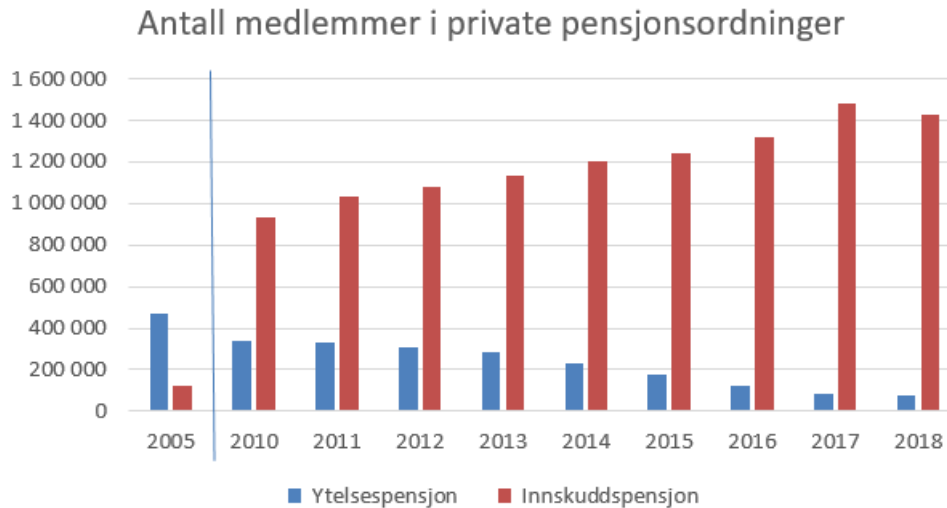
¹⁴ <https://www.arbeidslivet.no/Velferd/Pensjon/400-000-farre-med-ytelsespensjon/> og <https://www.finansnorge.no/statistikk/livsforsikring/>

¹⁵ <https://www.arbeidslivet.no/Velferd/Pensjon/Snart-slutt-pa-ytelsespensjon-i-privat-sektor/>

¹⁶ <https://pensjonsbloggen.spk.no/ytelses-innskudds-og-hybridpensjon-hva-er-forskjellene/>

¹⁷ <https://www.finansnorge.no/aktuelt/nyheter/2018/11/den-sterke-veksten-i-innskuddspensjon-fortsetter/>

ordninger» noe som innebærer at nyansatte i bedriften ikke lenger kan tre inn i denne ordningen, men meldes isteden inn i IPA-løsninger. Finans Norge melder i samme innlegg at stadig flere ytelsesordninger avvikles og erstattes med innskuddsbaserte ordninger, noe som er helt i tråd med statistikken vist under.



Figur 1: Antall medlemmer i private pensjonsordninger i alle sektorer. Kilde: FAFO og Finans Norge.

Ved avvikling av en ytelsesbasert pensjonsordning vil pensjonsforpliktelser og -fond gjøres opp og «bortfalle» fra virksomhetens regnskap. De ansatte vil få allokert sin andel av de opptjente midlene, mens virksomheten regnskapsfører tap eller en gevinst avhengig av hva status ble for ordningen.

Ifølge Private Barnehagers Landsforbund (PBL) er ca. 27 000 ansatte i medlemsbarnehagene underlagt den sentrale tariffavtalen som blant annet regulerer pensjonsordningen, som er en ytelsesbasert ordning.¹⁸ Når Finans Norge rapporterer at det totalt sett er ca. 78 000 medlemmer i ytelsesbaserte ordninger i Norge i 2018, utgjør ansatte i barnehager med medlemskap i PBL ca. 35 prosent av alle medlemmer i ordningen.

PBL har høsten 2019 forhandlet frem en ny pensjonsavtale med fagforeningene hvor resultatet er en overgang til et innskuddsbasert opptjeningsystem for ansatte som er 52 år og yngre. Ansatte eldre enn dette vil beholde den gamle ordningen. Vi vil gå nærmere inn på virkningene for fremtidige pensjonskostnader i kapittel 5.2.

3.4 REGNSKAPSMESSIG BEHANDLING AV PENSJONER

Den regnskapsmessige behandlingen av pensjonskostnadene i barnehagene fremkommer av Norsk regnskapsstandard nr. 6 «Pensjonskostnader» med unntak for de enkeltpersonforetak som er under grenseverdiene og derfor ikke har regnskapsplikt. Alternativt vil virksomheter som benytter IFRS¹⁹ som sin regnskapsstandard være underlagt reglene i IAS²⁰ 19 «Ytelser til ansatte».

De to standardene er i basis fundert på de samme prinsippene, og er i hovedsak i samsvar med hverandre, dog med en sentral forskjell knyttet til regnskapsføring av estimatavvik. Estimatavvik er endringer i pensjonsforpliktelsen som skyldes endrede beregningsforutsetninger (som for eksempel endret diskonteringsrente). Under god regnskapskikk (GRS) kan slike estimatavvik unnlates og/eller utsettes resultatført gjennom bruk av den såkalte «korridor metoden». Dersom korridoren er mindre enn 10 prosent av den høyeste av brutto pensjonsforpliktelse og -midler, er det ikke krav om resultatføring. Estimatavvik utover dette resultatføres normalt over

¹⁸ <https://www.faktisk.no/faktasjekker/qZP/over-95-prosent-av-ansatte-i-private-barnehager-har-tariffavtale>

¹⁹ International Financial Reporting Standard (IFRS) - Kan benyttes i tråd med regnskapslovens § 3-9.

²⁰ International Accounting Standards (IAS)

gjennomsnittlig gjenværende opptjeningsstid eller kortere. Bruk av korridormetoden er ikke tillatt etter IAS 19.

3.4.1 Innskuddsbaserte ordninger

Den regnskapsmessige behandlingen for innskuddsbaserte ordninger er uproblematisk og rett frem: Periodens regnskapsførte kostnad er lik påløpt innskudd. Foretaket har ingen pensjonsforpliktelser utover innskuddsbetalingen, og balanseføring for påløpte pensjonsforpliktelser er derfor ikke en aktuell problemstilling.

3.4.2 Ytelsesbaserte ordninger

En vesentlig del av regnskapsstandarden for pensjoner (NRS 6) omhandler den regnskapsmessige behandlingen av ytelsesbaserte pensjonsordninger.

En grunnleggende forutsetning for et regnskap (regnskapslovens kap. 4) er at inntekter og kostnader skal periodiseres slik at regnskapet gir et riktig uttrykk for resultatet av virksomhetens drift. Dette betyr at for pensjonsordninger som er ytelsesbasert må man beregne nåverdien av de fremtidige ytelsene og fordele kostnadene over opptjeningsperioden. Endret nåverdi av fremtidige ytelser fra et år til neste utgjør kostnad ved periodens opptjening.

I fondsbaserte ordninger hvor det betales premie for å dekke fremtidige pensjonsutbetalinger (som i en foretakspensjonsordning), vil det være en avkastning på midlene som helt eller delvis vil kunne dekke pensjonskostnaden det aktuelle året. Pensjonsfondsopplegget vil derfor betraktes som en investering hvor avkastningen kan brukes til å redusere personalkostnadene i senere perioder. Det vil derfor være netto pensjonskostnad som skal belastes resultatregnskapet. Netto pensjonskostnad er lik endret nåverdi av forpliktelsene, tillagt beregnet rentekostnad og fratrukket forventet avkastning på pensjonsmidlene. Beregning av pensjonsforpliktelser i ytelsesplaner er komplisert, og de fleste søker bistand hos aktuarer for å få beregnet pensjonsforpliktelsene og pensjonskostnadene.

Som tidligere omtalt bygger (nåverdi)beregningen av kostnadene ved ytelsesbaserte pensjoner på en rekke forutsetninger, og da ofte over svært mange år, noe som innebærer at selv små endringer i forutsetningene kan gi store utslag i beregningen grunnet den lange tidshorizonten. Norsk regnskapsstiftelse utarbeider årlig en anbefaling til tallfestingen av forutsetningene for beregningene, men denne er kun et utgangspunkt for foretakets egne vurderinger basert på forventet økonomisk utvikling og forhold i den enkelte pensjonsordning. Forutsetningene skal være rimelige og realistiske, men fastsettelse av forutsetningene er beheftet med stor grad av usikkerhet, slik at det i praksis er noe rom for skjønn ved fastsettelsen av forutsetningene.

Den praktiske effekten av dette er at to barnehager med ellers like grunnforutsetninger rundt ansatte og alder, lønn, opptjening etc. kan ha betydelige regnskapsmessige forskjeller i pensjonskostnad dersom barnehagene benytter ulike forutsetninger i beregningen av kostnaden. Eksempelvis vil en 1-prosentpoengs forskjell i forutsetningene for diskonteringsrente i sensitivitetsberegningene i vedlegg IV til NRS 6 innebære en endring på opp mot 26 prosent på pensjonskostnaden, og ifølge Finansanalytikerforeningen kan dette under gitte forutsetninger gi helt opp til 50 prosent endring på pensjonskostnaden²¹.

Basert på et mindre antall stikkprøver i barnehagenes årsregnskap observerer vi at barnehager har valgt å avvike fra regnskapsstiftelsens anbefalinger til beregningsforutsetninger. Årsakene til å avvike fra anbefalingene kan være at virksomheten mener at forutsetningene ikke passer deres virksomhet og at de selv har bedre forståelse for hva fremtiden vil bringe enn de generelle forutsetningene, eller (som vi diskuterer under) kan det foreligge et ønske om å påvirke sitt eget regnskap i positiv eller negativ retning.

Ytterligere foreligger det et skille i NRS 6 mellom store og små virksomheter hvor små virksomheter kan benytte premieinnbetalingen som sin regnskapsførte kostnad istedenfor å følge de mer krevende regnskapstekniske kravene som foreligger for de store virksomhetene. Som små foretak regnes regnskapspliktige som ikke faller inn under regnskapslovens § 1-5 og som på balansedagen ikke overskrider grensene for to av følgende tre vilkår

²¹ Se beregningseksempel fra Finansanalytikerforeningen (s.9):
http://www.finansanalytiker.no/innhold/bibl_pdffiler/Pensjoner/FE%20Sell%C3%A6g.pdf

- salgsinntekt: 70 millioner kroner,
- balansesum: 35 millioner kroner,
- gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk.

For de store virksomhetene foreligger det krav om at pensjonskostnader og forpliktelser skal fremkomme av regnskapet, og dette vil da ha effekter for både resultatregnskap og balanse. Dette innebærer som omtalt innledningsvis, at årets premieinnbetaling ikke nødvendigvis vil være det samme som årets regnskapsførte kostnad.

I tillegg vil de store virksomhetene kunne velge hvilket regnskapsmessig prinsipp de ønsker å benytte for de såkalte estimatavvikene. Estimatavvik oppstår fordi beregningsforutsetningene endres når de underliggende økonomiske forhold og/eller aktuarmessige forutsetningene har endret seg, noe som i praksis skjer hvert eneste år. Dette innebærer at den faktiske avkastningen som oppnås på pensjonsmidlene kan avvike positivt eller negativt fra den forventede avkastningen i den enkelte periode.

Regnskapsloven krever at virkningen av estimatendringer, som også omfatter tidligere resultatførte kostnader, resultatføres i sin helhet i den perioden estimatet endres, men etter nærmere regler kan resultatføringen utsettes i samsvar med god regnskapsskikk. En slik utsettelse med resultatføringen er tillatt etter standarden ved at virkningen av estimatavvikene fordeles systematisk over gjennomsnittlig gjenværende opptjeningstid eller kortere tid. Når det gjelder avvik og endringer i forutsetninger, tillater standarden også et alternativ med anvendelse av en spesiell utjevningemetode («korridor») for de beløp som kan fordeles over tid.

Dette betyr igjen at virksomheter med samme ordning og ellers helt like grunnlag innen lønn, antall ansatte og alderssammensetning etc. likevel regnskapsmessig kan ha (svært) forskjellige kostnader i regnskapet basert på hvilket «korridorprinsipp» de har valgt for regnskapsføringen av estimatavviket.

Utfordringene med pensjonsberegninger av ytelsesbaserte ordninger og usikkerheten i regnskapstallene er tatt opp av blant annet Finansanalytikerforeningen, som tidligere omtalt, men også tidsskriftet Magma. Magma har i utgave 1 i 2018²² en artikkel om hvordan virksomheter i mindre grad har kunnet «manipulere» pensjonskostnadene i regnskapet etter opprettelsen av standardiserte forutsetninger fra Norsk regnskapsstiftelse, men dette betinger at anbefalingene faktisk følges.

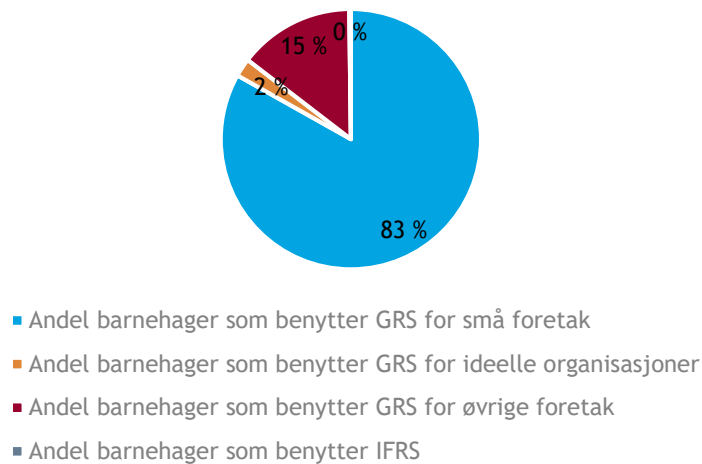
Virksomhetens revisor (dersom de har revisjon) skal gjøre en selvstendig vurdering av om de forutsetninger som er lagt til grunn for pensjonsberegningen virker troverdige og sannsynlige, og er godt forklart eller dokumentert av virksomheten, så lenge pensjonskostnaden ikke er så liten at den er å anse som uvesentlig.

3.4.3 Regnskapsprinsipper i de private barnehagene

Av datagrunnlaget i BASIL fremgår det at 83 prosent av alle private barnehager følger god regnskapsskikk (GRS) for små foretak i 2017. I underkant av 15 prosent oppgir at de følger GRS for øvrige foretak, mens 2,3 prosent oppgir at de følger GRS for ideelle organisasjoner. Kun 0,2 prosent av barnehagene benytter den internasjonale regnskapsstandard.

²² Ahlstrand, Kinserdal og Stølen. (2018). *Fortsatt manipulering av pensjonsforpliktelser?* Magma (1-2018)

Oversikt over hvilke regnskapsprinsipper de private barnehagene benytter



Figur 2: Andel private ordinære barnehager fordelt etter benyttet regnskapsprinsipp i 2017. Kilde: BASIL. Bearbejdet av BDO

Basert på dette, samt revisjonsbransjens erfaring med at små foretak som regel benytter seg av muligheten til å forenkle regnskapet, legger vi til grunn at de aller fleste barnehagene benytter valgmuligheten i regnskapsreglene for små foretak, hvor premieinnbetalingen er lik den regnskapsførte kostnaden.

3.5 STØRRELSEN OG BRUKEN AV PREMIEFONDENE TIL DE PRIVATE BARNEHAGENE

3.5.1 Regler for oppbygging og bruk av premiefond

I tillegg til de regnskapsmessige forholdene kan det bygges opp premiefond hos forsikringselskapet som ikke fremkommer i selskapsregnskapene. Dette er midler som tilhører det enkelte selskapet, men som kun kan tas ut av pensjonsordningen etter nærmere regler.

Et premiefond er et fond som tilhører den enkelte bedrifts ytelses- eller hybridpensjonsordning. Fondet består av innbetalinger, avkastning og midler etter medlemmer som har sluttet før 12 måneders medlemskap.²³ Krav og regler til premiefondet er nedfelt i kapittel 10 i lov om foretakspensjon. Fondet fungerer således som en «likviditetsbuffer» når barnehagen har betalt inn for mye, avkastningen på investerte midler har vært høyere enn forutsatt/forventet eller når barnehagen får refundert allerede innbetalte midler for personer som har gått ut av ordningen.

Innskuddsbaserte pensjonsordninger kan også ha fond, såkalte innskuddsfond, som kunden kan belaste sin premie mot. Dette kan skyldes tilflyttede midler fra tidligere ordninger ved konvertering av pensjonsordning fra ytelse til innskudd. Det vil kunne oppstå overskuddsmidler ved konvertering fra ytelsespensjon til innskuddsfond, og dette tilføres fondet.

Premiefondet kan benyttes til å redusere det enkelte års premieinnbetaling, og er slik sett en periodiseringseffekt²⁴ av allerede innbetalte midler eller bruk av meravkastning på allerede innbetalte midler i ordningen.

Dersom midlene i premiefondet ved utgangen av året overstiger seks ganger gjennomsnittet av inneværende og de to foregående års premier, skal overskytende tilbakeføres til foretaket. Hvis

²³ <https://www.finansnorge.no/ordliste/?filter=P>

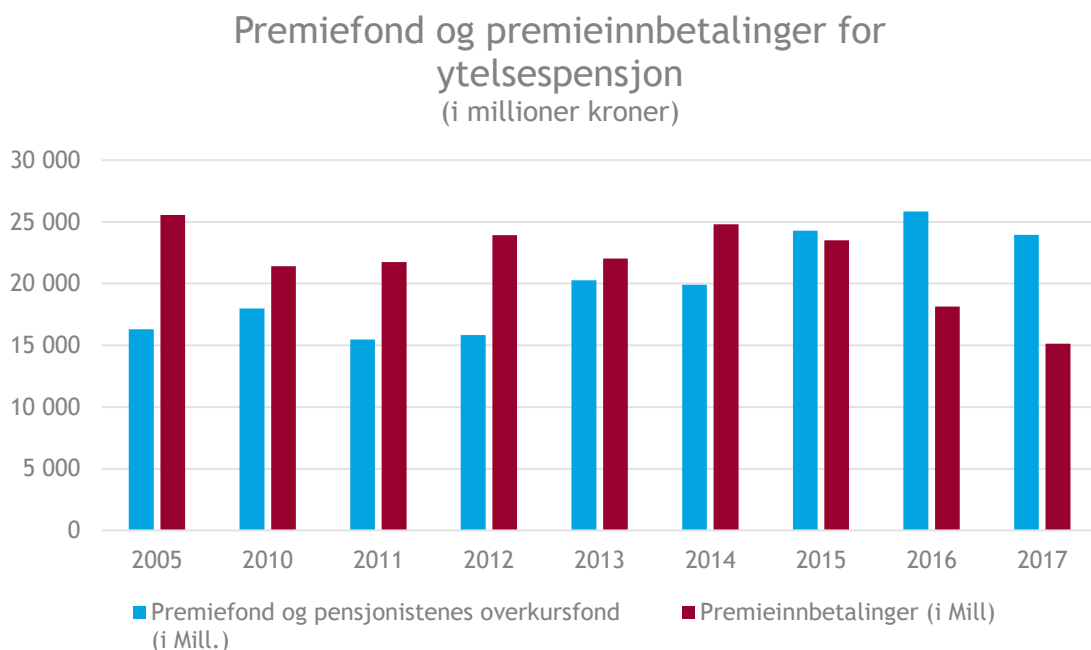
²⁴ Med periodiseringseffekt mener vi en tidsmessig forskyvning.

overskytende er lavere enn seks ganger gjennomsnittet, har foretaket rett, men ikke plikt til å få tilbakeført midler ut over tre ganger gjennomsnittet av inneværende og de to foregående års premier.

Størrelsen på premiefondet fremkommer av den enkelte barnehages oversikt fra forsikringsselskapet, og kan variere betydelig fra enhet til enhet avhengig av de ovennevnte forhold. Alle fondene vil fremkomme akkumulert som en gjeldspost (gjeldsportefølje til kundene) i forsikringsselskapenes balanse, som bl.a. rapporteres inn til SSB.

3.5.2 Om bruk av premiefond for betaling av pensjonspremie er utbredt

Premiefondene representerer økonomisk sett en «overfinansiering» av pensjonsordningen, dvs. at det foreligger mer midler til pensjonsordningen enn det som er den faktiske forsikringsmessige forpliktelsen på det spesifikke beregningstidspunktet. For virksomheter som følger NRS 6 kan det regnskapsteknisk foreligge en forpliktelse selv om det forsikringsteknisk foreligger et premiefond. I vedlegg 7.1 har vi illustrert effekten av premiefondet.



Figur 3: Livsforsikringsselskapenes bokførte premiefond mot premieinnbetalingene, for alle sektorer. Kilde SSB.

Beregninger BDO

I grafen over vises rapporterte totale premiefond i norske ytelsespensjonsordninger for hvert år, sett opp mot premieinnbetalingene til ytelsesordningene. Som grafen viser har fondets størrelse siden 2015 oversteget premieinnbetalingene, og utgjorde i 2017 nesten 160 prosent av årets premieinnbetalinger. Dette er makro-tall og derved et aggregert nivå, slik at fondets størrelse vil variere for den enkelte pensjonsordning.

Private barnehagers bruk av og størrelse på premiefond innrapporteres ikke i BASIL. BDO har derfor ikke data som sier noe om størrelsen på barnehagenes premiefond. Vi mener imidlertid at bruk av premiefond skal holdes utenfor beregninger av pensjonsutgifter. En nærmere beskrivelse av hvilke vurderinger som ligger til grunn for dette gis i kapittel 4.2. Innrapportering av premiefond til BASIL er således ikke nødvendig for å gjøre en vurdering av barnehagenes pensjonsutgifter.

Ved vurdering av hvilken sats pensjonspåslaget til private barnehager bør være, vil det være uheldig om barnehagene har benyttet store deler av premiefondet i perioden man har studert. Dette vil kunne medføre at fremtidige innbetalinger må øke, og at mange derfor må søke kommunen om å få dekket høye pensjonsutgifter. Basert på makrotallene presentert i Figur 3 ser det imidlertid ikke ut til at dette er tilfelle, da størrelsen på premiefondene har økt.

Premiefondet kan imidlertid øke selv om det har blitt benyttet. Dette avhenger av avkastningen på midlene.

4 FAKTA OM PENSJONSUTGIFTER 2014-2017

4.1 PRIVATE BARNEHAGERS PENSJONSUTGIFTER FRA OG MED 2014

Vi har beregnet gjennomsnitt av pensjon i prosent av lønn i private ordinære barnehager fra 2014 til 2017.²⁵ Tallene er basert på de private barnehagenes innrapportering til BASIL. Beregningene av pensjonsprosent tar utgangspunkt i metoden benyttet av Telemarksforskning i rapporten *Finansiering av private barnehager*.²⁶ Tallgrunnlaget som er anvendt av Telemarksforskning inneholder noen flere observasjoner enn tallgrunnlaget BDO har fått tilgang til. Dette gir noen mindre forskjeller i gjennomsnittlig pensjonsutgift, men samsvarer i det vesentligste.

Resultatene er presentert i tabellen under.

	2014	2015	2016	2017
Antall barnehager	2 136	2 345	2 399	2 415
Gjennomsnittlig pensjonsprosent	6,8 %	8,4 %	7,6 %	8,2 %
Minimum	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %
Maksimum	27,7 %	44,5 %	33,7 %	28,8 %

Tabell 2: Statistikk for barnehagenes netto pensjonskostnader som andel av lønnskostnader de fire siste årene. Med minimum menes den laveste pensjonsprosenten blant barnehagene i datasettet. Med maksimum menes den høyeste pensjonsprosenten blant barnehagene i datasettet. Kilde: BASIL. Bearbeidet av BDO

Vi har sammenlignet resultatene med beregningene til Telemarksforskning på oppdrag for Utdanningsdirektoratet og Lillevold & Partners. Lillevold & Partners har fått i oppdrag av PBL å vurdere kostnadsbildet av pensjon i private barnehager og blant PBLs medlemsbarnehager.²⁷ Som det fremgår av tabellen under er resultatene tilnærmet like.

²⁵ Når pensjonskostnader som andel av lønn beregnes har vi benyttet post 5000 Lønn feriepenge m.m. som et estimat på lønnskostnadene.

²⁶ Lunder, T.E. (2019). *Finansiering av private barnehager*. TF-notat 15/2019, Telemarksforskning.

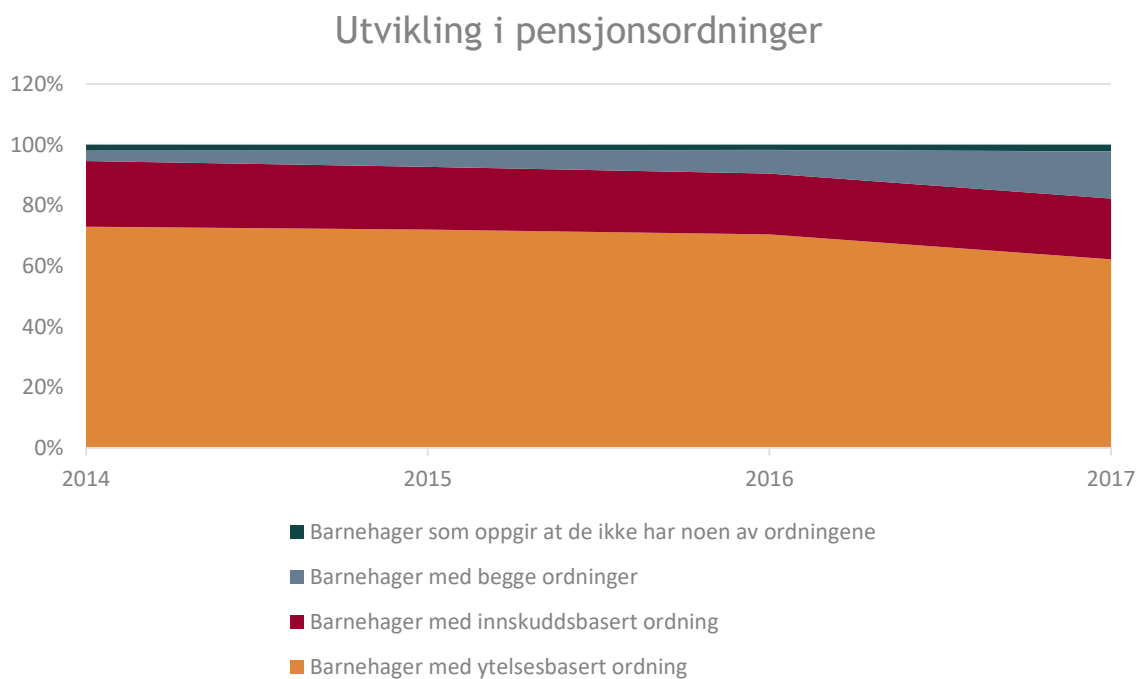
²⁷ Aktuarfirmaet Lillevold & Partners. (2019). *Pensjonskostnader for private barnehager*. Rapport på oppdrag for PBL.

2017	BDO	Telemarksforskning	Lillevold & Partners
Antall barnehager	2 415	2 435	2 391
Gjennomsnittlig pensjonsprosent	8,2 %	7,7 %	8,2 %
Minimum	0,0 %	0,5 %	0,1 %
Maksimum	28,8 %	25,3 %	28,8 %

Tabell 3: Sammenligning av beregnede netto pensjonsprosent for private barnehager i 2017. Med minimum menes den laveste pensjonsprosenten blant barnehagene i datasettet. Med maksimum menes den høyeste pensjonsprosenten blant barnehagene i datasettet. Kilde: Telemarksforskings rapport, Lillevold og Partners rapport og BDOs egne beregninger.

4.1.1 Typer pensjonsforpliktelser i de private barnehagene

Av informasjonen rapportert til BASIL fremgår det at rundt 62 prosent av barnehagene hadde kun ytelsesbasert pensjonsordning i 2017, mens 20 prosent av barnehagene oppgir at de kun har innskuddsbasert pensjonsordning. 15,5 prosent av barnehagene svarer at de benytter begge pensjonsordningene, mens to prosent svarer at de ikke benytter noen av ordningene.

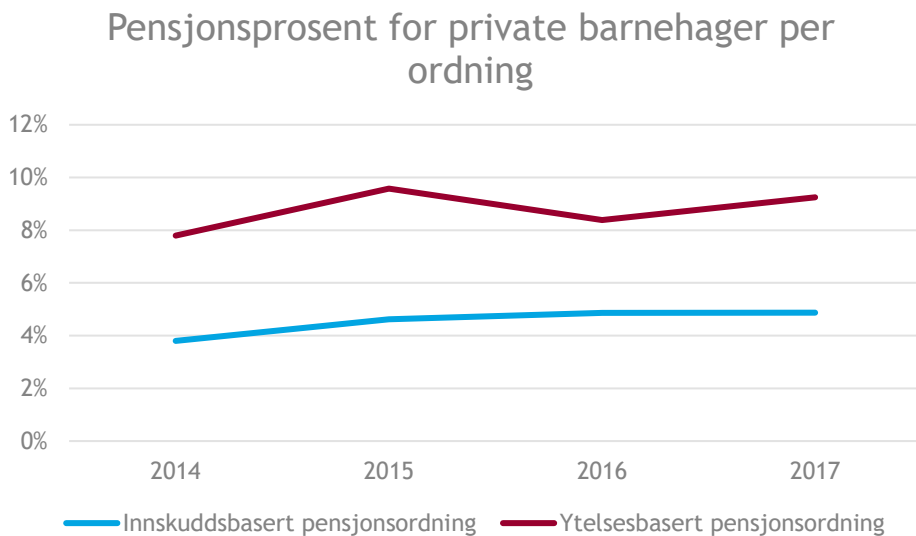


Figur 4: Oversikt over andelen private barnehager med ulike typer pensjonsordninger de fire siste årene. Kilde: BASIL. Bearbeidet av BDO

Av figuren fremgår det at andelen private barnehager med innskuddsbasert ordning har vært stabil i perioden. Andelen barnehager som kun benytter ytelsesbasert ordning har sunket fra 73 prosent i 2014 til 62 prosent i 2017. Videre har andelen private barnehager som benytter begge pensjonsordningene økt i perioden. Dette kan skyldes at barnehagene innplasserer nye ansatte i en innskuddsbasert ordning, mens ansatte som har arbeidet i barnehagen i flere år fortsatt er tilknyttet en ytelsesbasert ordning.

4.1.2 Store forskjeller i pensjonsutgifter mellom barnehager med innskuddsbaserte ordninger og de med ytelsesbaserte ordninger

Videre har vi sett på om det er forskjeller i pensjonsutgifter mellom barnehagene med ytelsesbasert ordning og de med innskuddsbasert ordning. Av grafen nedenfor fremgår det at barnehager med ytelsesbaserte ordninger i snitt har høyere pensjonsutgifter enn barnehager med innskuddsbasert ordning. Pensjonsprosenten for innskuddsbaserte ordninger har økt fra 3,8 prosent i 2014 til 4,9 prosent i 2017, mens pensjonsprosenten til barnehager med ytelsesbasert ordning har økt fra 7,8 prosent til 9,3 prosent.



Figur 5: Utvikling i pensjonsprosent per pensjonsordning. Kilde: BASIL. Bearbeidet av BDO

Vi ser at en del av barnehagene som har oppgitt at de kun har innskuddsbasert ordning har høye pensjonsutgifter tatt i betraktning at maksimal sparesats er på 7 prosent. En mulig hypotese er at disse barnehagene har lukkede ytelsesbaserte ordninger for et ukjent antall ansatte, men at de har gått over til en innskuddsbasert ordning for alle nyere tilsetninger. Barnehagen kan ha rapportert inn til BASIL at de kun har en innskuddsbasert ordning, men glemt å oppgi at de fortsatt har en lukket ytelsesbasert ordning. En annen hypotese er at barnehagen har gått fra ytelsesbasert ordning til innskuddsbasert ordning, slik vi ser at trenden for private bedrifter er. For å kompensere for bortfall av den ytelsesbaserte ordningen, kan det ha blitt opprettet innskuddsbaserte ordninger med gode betingelser, men som ikke overstiger makssetsen i lov om innskuddspensjon. En siste hypotese kan være at barnehagene har inkludert andre forsikringer i pensjonsutgiftene, eksempelvis gruppelevsforssikring.

4.1.3 Private barnehagers vekst i pensjonsutgifter

I PwC's rapport *Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager. Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjons og kapitaltilskudd* fra 2015 ble det presentert en antagelse om betydelige økninger i private barnehagers pensjonsutgifter.²⁸ BDO er bedt om å vurdere om denne antagelsen har slått til.

PwC anslo at gjennomsnittlig brutto pensjonsutgift²⁹ i 2015 ville stige til rundt 11,7 prosent for private barnehager med ytelsesbaserte pensjonsordninger. Antagelsen var basert på informasjon

²⁸ PwC. (2015). *Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager. Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjon og kapitaltilskudd*. Rapport fra PwC til Utdanningsdirektoratet.

²⁹ Brutto pensjonsutgift er samlede brutto premier til kollektiv pensjonsordning, samt premier til gruppelevsforssikring/ulykkesforssikring og AFP, fratrukket ansattes egenandel. Brutto pensjonsutgift er altså den samlede premieutgiften hver barnehage måtte betalt til tariffestede pensjonsordninger, AFP, gruppelevs- og ulykkesforssikring, dersom det ikke var noe premiefond å bruke.

fra blant annet pensjonsleverandørene Storebrand og KLP om hvilke forhold som har påvirket premienivåene for hhv. privat og offentlig tjenestepensjon fra 2013 til 2014 og 2015.

Vi har i Tabell 2 og Tabell 3 beregnet netto pensjonsutgifter for barnehagene, som er det samlede beløpet den enkelte barnehage faktisk har innbetalt til forsikringselskaper, og som har blitt regnskapsført som en utbetalt utgift i barnehagens regnskaper. Våre beregninger viser at netto pensjonsutgifter for private barnehager med ytelsesbasert pensjonsordning for 2015 er 9,6 prosent, som er det høyeste snittet for de fire årene vi har blitt bedt om å se på. Vårt beregnede snitt på 9,6 prosent er ikke sammenlignbart med PwCs estimat på 11,7 prosent, da deres estimat inkluderer et anslag på bruk av premiefond. Vår vurdering av hvordan pensjon bør beregnes er omtalt i kapittel 4.2.

PwC antok en premievekst på ca. 34 prosent fra 2013 til 2015, og med null bruk av premiefond i 2015. Vi har ikke hatt tilgang til BASIL-data for 2013, og kan dermed ikke sammenligne endringen fra 2013 til 2015. Ifølge våre beregninger har det vært en økning i pensjonsutgiftene fra 2014 til 2015 på 22 prosent for ytelsesbaserte ordninger. Fra 2015 til 2016 har det derimot vært en reduksjon i pensjonsutgifter på 12,5 prosent. Fra 2016 til 2017 har pensjonsutgiftene økt med 10,4 prosent. Utviklingen i pensjonsutgiftene til private barnehager med ytelsesbaserte ordninger ser dermed ut til å variere fra år til år.

PwCs estimat er basert på regnskapsdata fra 165 regnskapskunder i PBL Regnskap AS med ytelsesbasert pensjonsordning. Våre beregnede pensjonsutgifter baserer seg på BASIL-data for 1680 private barnehager med ytelsesbaserte pensjonsordninger. Resultatene fra PwCs undersøkelse er derfor basert på et mer begrenset grunnlag enn våre, og kan i mindre grad enn våre undersøkelser sies å representere et landsgjennomsnitt.

4.2 VURDERING AV HVA SOM VIL VÆRE RIKTIG TALLGRUNNLAG VED BEREGNING AV PENSJONSUTGIFTER

4.2.1 Bruk av premiefond skal ikke med i tallgrunnlaget for beregning av barnehagens pensjonsutgifter

Telemarksforskning har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjort en vurdering av om satsen for pensjonspåslaget for private ordinære barnehager burde justeres. Det er denne vurderingen som ligger til grunn i departementets høring. Tallgrunnlaget i rapporten er basert på data fra BASIL, som inneholder resultatregnskap og årsmelding for barnehager.

Telemarksforskning fant at hva de private barnehagene mottok i tilskudd til pensjon i 2017, beregnet som 13 prosent av de kommunale lønnsutgiftene, utgjorde nesten 1 milliard kroner mer enn hva deres faktiske pensjonsutgifter var i 2017. Dette begrunnes blant annet med at private barnehager har lavere pensjonsprosent og delvis at de har lavere lønnskostnader per barnehageplass.³⁰

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) har i etterkant av publiseringen av høringsnotatet kritisert tallgrunnlaget som Telemarksforskning har benyttet.³¹ Kritikken fra PBL går blant annet ut på at delen av pensjonskostnaden som er betalt av barnehagens premiefond ikke er tatt med, og at pensjonskostnadene i de private barnehagene fremstår som lavere enn de i realiteten er.

Bruk av virksomhetens premiefond til (delvis) betaling av et års beregnede pensjonsutgifter vil redusere barnehagens direkte premieinnbetaling. Fondets midler tilhører den enkelte barnehagevirksomheten og oppstår som følge av tilbakeføringer av betalinger barnehagen har gjort til livselskapet (f.eks. for medlemmer som har gått ut av pensjonsordningen) og/eller overskudd i pensjonsordningen fra tidligere år (f.eks. meravkastning på finansielle investeringer ut over forventningene). Fondet kan folkelig sett beskrives som om man har en «bankkonto» i livselskapet for penger man får tilbake, men hvor pengene er bundet etter nærmere lovfastsatte regler. Disse pengene kan benyttes til å betale deler (eller hele dersom det er stort nok) av neste års premiekrav fra livselskapet. Dette innebærer at fondets midler for barnehagene reelt sett består av tilskuddene fra tidligere år, som barnehagen har fått refundert, og

³⁰ Lunder, T.E. (2019). *Finansiering av private barnehager*. TF-notat 15/2019, Telemarksforskning.

³¹ <https://www.pbl.no/aktuelt/tariff-lonn-og-personal/feil-om-pensjon-i-private-barnehager---tok-saken-opp-med-departementet/>

(mer)avkastningen på disse. Bruk av fond er således en likviditetseffekt for virksomheten, og det er etter vår vurdering ikke korrekt å inkludere bruk av premiefond i beregningene av pensjonsutgifter.

4.2.2 Innbetalt premie bør benyttes som grunnlag for beregning av pensjonsutgifter

Vi ser at det er flere barnehager som ikke har oppført pensjonskostnader eller premieinnbetaling i BASIL. Videre er det et fåtall barnehager som ikke har innrapportert hvilken pensjonsordning de benytter. Vi har forsøkt å ta hensyn til feilføringer på best mulig måte. Det er også noen innrapporterte pensjonskostnader som virker urimelige. Vi mener likevel at tallgrunnlaget fra BASIL er det beste tilgjengelig datagrunnlaget, da det ikke finnes annen regnskapsdata på barnehagenivå.

I kapittel 3 har vi også vist til hvor følsomme pensjonskostnadene vil være for ulike forutsetninger som legges til grunn i beregningene. Når ulike tilbydere av pensjonsordninger markedsfører seg, er mottatt avkastning som tildeles de ulike fondene et av argumentene som brukes overfor kundene. God avkastning på pensjonsmidler vil gi lavere premiekostnaden for selskapet da de kan dekke premie fra premiefond og pensjonistenes overskuddsfond. Det vil derfor være mest korrekt å bruke innbetalt premie, og ikke den beregnede premien.

4.2.3 Oppsummering av beste sammenligningsgrunnlag

Våre undersøkelser viser at det beste sammenligningsgrunnlaget for de private barnehagenes årlige pensjonsutgifter er den ordinære pensjonspremien, som inngår i dagens BASIL-rapportering. Dette på bakgrunn av at de regnskapsførte pensjonskostnadene vil være følsomme for forutsetningene som legges til grunn i beregningene. Videre legger vi til grunn at bruk av premiefond til dekning av et års beregnede pensjonsutgifter ikke skal inngå i beregningene av pensjonsutgifter, da fondet reelt sett består av tilskudd fra tidligere år og avkastningen på disse.

4.3 BETYDNINGEN AV KRAVET OM SELVSTENDIG RETTSSUBJEKT

Kunnskapsdepartementet har i *Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)* kommet med et forslag om at det innføres et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, slik at barnehagene vil måtte utarbeide et årsregnskap med balanse, inkludert egenkapital, gjeld og avsetning til utbytte.³² Denne informasjonen vil være offentlig tilgjengelig i Brønnøysundregistrene. Departementet mener at dette vil gjøre det lettere å se hvilke midler eierne har tatt ut av barnehagen som utbytte, og om kostnadene i regnskapet er relevante for barnehagedriften. Det vil også være lettere å etterprøve om barnehagen har blitt belastet rentekostnader som ikke er relevant for barnehagedriften.

Forslaget om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt vil føre til økt transparens hos den enkelte barnehage. Færre kostnader vil da være gjenstand for fordeling mellom ulike barnehagers regnskaper, enn hva som er tilfelle når barnehagene kun er avdelinger i en større virksomhet. Dermed blir lønnskostnader, herunder pensjonskostnader direkte registrert i regnskapet på barnehagen. Videre vil det som rapporteres inn til BASIL da være direkte sammenlignbart med barnehagenes regnskaper. Vi mener derfor at forslaget vil bidra til at barnehagenes pensjonskostnader blir bedre dokumentert i barnehagenes regnskaper, men vi kan ikke med sikkerhet si at det vil være tilstrekkelig. Det kan fremdeles være informasjon som ikke finnes i regnskapene. Dette bør undersøkes videre av Utdanningsdirektoratet og/eller Kunnskapsdepartementet.

³² Kunnskapsdepartementet. (2019). *Høringsnotat - Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter*.

5 ANALYSE AV KONSEKVENSER FOR ULIKE SATSER

5.1 KONSEKVENSER AV ULIKE SATSER FOR PENSJONSPÅSLAG FOR DEKNING AV PENSJONSUTGIFTENE

Kommunene har siden 2016 beregnet et fast tillegg til dekning av de private pensjonsordningene i de private barnehagene på 13 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4.

Videre kan private barnehager som har vesentlig høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom påslaget søke særskilt om å få dekket disse ekstra pensjonsutgiftene. De private barnehagene har ikke krav på å få dekket høyere pensjonsutgifter enn kommunen selv har, hvor gjennomsnittlige pensjonsutgifter i tilsvarende kommunale barnehager utgjør en øvre grense for hva kommunen er forpliktet til å dekke.³³

Tabellen nedenfor viser andelen barnehager som får dekket sine pensjonsutgifter gitt ulike satser for det faste pensjonspåslaget. Tallene er beregnet ved å ta utgangspunkt i regelverket for søknadsordningen for barnehager med vesentlig høye pensjonsutgifter.³⁴ Tabellen viser at 93 prosent av barnehagene får dekket sine pensjonsutgifter i 2017, gitt et pensjonspåslag på 13 prosent. Hvis pensjonspåslaget er på 8 prosent er det under halvparten av barnehagene som får dekket sine utgifter. Tabellen viser dekningen fra 2014 til 2017. Andelen som får dekket sine pensjonsutgifter er noe lavere i 2015 enn i de andre årene. Dette henger sammen med at de beregnede pensjonsutgiftene er på det høyeste nivået dette året.

Andel barnehager med kostnadsdekning ³⁵				
	2014	2015	2016	2017
8,0 %	68,4 %	45,0 %	60,2 %	48,3 %
8,5 %	73,5 %	50,8 %	65,7 %	55,2 %
9,0 %	78,5 %	55,9 %	70,2 %	61,8 %
9,5 %	82,4 %	60,6 %	75,3 %	68,6 %
10,0 %	84,8 %	65,3 %	80,2 %	73,3 %
10,5 %	87,5 %	69,7 %	83,4 %	78,2 %
11,0 %	90,1 %	74,1 %	87,3 %	81,6 %
11,5 %	91,9 %	78,8 %	89,9 %	85,3 %
12,0 %	93,6 %	82,3 %	92,3 %	88,3 %
12,5 %	94,5 %	85,9 %	93,8 %	91,1 %
13,0 %	95,4 %	88,1 %	94,9 %	93,0 %

³³ Det fremgår av merknadene i forskriften at det er pensjonsutgifter per heltidsstilling som skal vurderes i søknad om dekning av pensjon utover pensjonspåslaget.

³⁴ Det er enkelte observasjoner i datagrunnlaget som faller bort som følge av at data om antall plasser eller årsverk ikke er tilgjengelig for den aktuelle barnehagen, som er nødvendig for å foreta beregningene iht. regelverket.

³⁵ Årstallene i tabellen viser til året pensjonspremien er ført i barnehagenes regnskap i BASIL. Tilskuddet som sammenlignes med denne utgiften blir betalt ut først to år senere.

Tabell 4: Andelen private barnehager som får dekket pensjonsutgiftene sine ved ulike prosentpåslag. Kilde: BASIL og KOSTRA. Beregnet av BDO

Videre har vi sett på hvordan andelen som får sine pensjonsutgifter dekket skiller seg mellom de barnehagene som har ytelsesbasert og de som har innskuddsbasert ordning. Tabellene nedenfor viser at det er svært store forskjeller. I 2017 fikk om lag 91 prosent av barnehagene med ytelsesbasert ordning dekket sine pensjonsutgifter, mens hele 99 prosent av barnehagene med innskuddsbasert ordning fikk sine utgifter dekket. Ved et pensjonstilskudd på 8 prosent er forskjellen enda tydeligere. Bare 35,5 prosent av barnehagene med ytelsesbasert ordning ville fått dekket sine utgifter med denne satsen. For barnehagene med innskuddsbasert ordning er andelen 87,1 prosent.

Andel barnehager med kostnadsdekning (Ytelsesbasert ordning)				
	2014	2015	2016	2017
8,0 %	61,1 %	32,1 %	53,1 %	35,5 %
8,5 %	67,3 %	39,0 %	59,5 %	43,8 %
9,0 %	73,7 %	45,2 %	64,8 %	51,6 %
9,5 %	78,5 %	50,8 %	70,9 %	59,8 %
10,0 %	81,4 %	56,7 %	76,7 %	65,1 %
10,5 %	84,7 %	62,3 %	80,3 %	71,4 %
11,0 %	87,8 %	67,5 %	85,2 %	75,7 %
11,5 %	89,8 %	73,3 %	88,5 %	80,9 %
12,0 %	92,1 %	77,8 %	91,1 %	85,0 %
12,5 %	93,3 %	82,4 %	93,1 %	88,7 %
13,0 %	94,5 %	85,3 %	94,4 %	91,1 %

Tabell 5: Andelen private barnehager med kun ytelsesbasert pensjonsordning som får dekket pensjonsutgiftene sine ved ulike prosentpåslag. Kilde: BASIL og KOSTRA. Beregnet av BDO

Andel barnehager med kostnadsdekning (Innskuddsbasert ordning)				
	2014	2015	2016	2017
8,0 %	92,9 %	86,6 %	88,1 %	87,1 %
8,5 %	93,9 %	88,4 %	91,3 %	89,8 %
9,0 %	95,1 %	90,0 %	92,1 %	91,2 %
9,5 %	95,8 %	92,1 %	93,3 %	93,0 %
10,0 %	96,6 %	92,6 %	95,3 %	94,8 %
10,5 %	97,6 %	93,2 %	96,3 %	95,5 %
11,0 %	98,3 %	94,5 %	97,5 %	97,1 %

Andel barnehager med kostnadsdekning (Innskuddsbasert ordning)				
	2014	2015	2016	2017
11,5 %	98,8 %	96,3 %	98,0 %	97,7 %
12,0 %	99,0 %	97,1 %	98,5 %	98,0 %
12,5 %	99,0 %	97,4 %	98,5 %	98,4 %
13,0 %	99,3 %	97,9 %	99,0 %	99,1 %

Tabell 6: Andelen private barnehager med kun innskuddsbasert pensjonsordning med kostnadsdekning ved ulike prosentpåslag. Kilde: BASIL og KOSTRA. Beregnet av BDO

Vi ser at selv med et høyt pensjonspåslag er det enkelte barnehager med innskuddsbaserte pensjonsordninger som ikke får dekket pensjonsutgiftene sine. Dette må sees i sammenheng med hypotesen om at det kan være barnehager som har utgifter knyttet til gamle ytelsesbaserte ordninger, men som nå har en innskuddsbasert ordning og derfor oppgir at de kun har innskuddsbasert ordning. Det vil si at de i tabellen regnes som en barnehage med innskuddsbasert ordning, selv om de i realiteten har begge ordninger.

Kommunene gjør selvstendige vurderinger av regnskapstallene når de beregner grunnlaget for pensjonspåslag. Vi har som nevnt i metodekapittelet estimert grunnlaget for pensjonspåslag i de ulike kommunene på bakgrunn av lønnsutgifter i KOSTRA. Det faktiske grunnlaget i kommunene kan avvike fra dette, og resultatene kunne blitt annerledes dersom vi hadde hatt tilgang til data for kommunenes egne tilskuddsberegninger.

BDO har fått tilsendt et datasett fra PBL som viser grunnlaget for beregning av pensjonstilskudd i kommuner som har barnehager som er medlem av PBL. Vi har sett på effekten av å benytte disse satsene i stedet for våre estimater (estimerte tilskuddssatser i alle kommuner). Dersom disse satsene hadde vært benyttet ville andelen barnehager som får sin pensjonsutgift dekket vært om lag to prosentpoeng lavere ved 13 prosent påslag og i underkant av fem prosentpoeng lavere ved 9 prosent påslag (jf. Tabell 4). Dette betyr at kommunene ser ut til å nedjustere sine beregningsgrunnlag sammenlignet med det rene uttrekket fra KOSTRA. Dette anser vi å være så små utslag i totalbildet at vi i det følgende ikke vil ta hensyn til dette.

5.1.1 Administrativt merarbeid ved flere søknader om tilleggsdekning av pensjonsutgifter

Ved lavere sats for pensjonspåslaget vil flere private barnehager ha rett på tilleggsdekning av pensjonsutgifter. Dette vil medføre økt administrativt arbeid både for barnehagene og for kommunene som mottar søknadene.

Telemarksforskning har som del av sitt oppdrag for Utdanningsdirektoratet vært i kontakt med et utvalg kommuner som har erfaring med å behandle søknader om pensjonsdekning. Disse kommunene anslår merarbeid på 10-20 timer per barnehage. Kommunene Telemarksforskning har vært i kontakt med er større kommuner med høy kompetanse i administrasjonen, og som har erfaring med denne typen søknader. I en overgangsperiode vil dermed kommuner som ikke har erfaring med å behandle denne type søknader antagelig ligge noe høyere enn timeanslaget på 20. Videre kan det kreve gjennomsnittlig flere timer i en liten kommune som behandler få søknader. Vi antar dermed at alle kommuner i snitt vil bruke rundt 20 timer per søknad på sikt. I beregningen legger vi for enkelhets skyld til grunn en årsverkskostnad i kommunen på 1 mill. kroner.

I tabellen under har vi synliggjort økninger i administrasjonskostnader for kommunene ved endringer i satsen på pensjonspåslaget som potensielt fører til flere tilleggssøknader om dekning av pensjon.³⁶

³⁶ Beregningene er basert på tall for pensjonsutgifter i 2017, og andel barnehager som får dekket pensjonsutgiftene sine ved ulike satser for pensjonspåslaget.

	Fra 13 til 12 %	Fra 13 til 11 %	Fra 13 til 10 %	Fra 13 til 9 %	Fra 13 til 8 %
Økning i administrasjonskostnader for kommunene (mill. kr)	1,39	3,41	5,87	9,29	13,3

Tabell 7: Økning i administrasjonskostnader for kommunene som følge av en endring i satsen for pensjonspåslaget.

Kilde: BASIL, SSB, Telemarksforskning. Beregninger av BDO.

Med en nedjustering av pensjonspåslaget fra 13 til 11 prosent, vil dette bety at kommunene får økte administrasjonskostnader på rundt 3,4 mill. kroner. Dersom pensjonspåslaget nedjusteres fra 13 til 9 prosent vil kommunene få økte administrasjonskostnader på om lag 9,3 mill. kroner. Dette beløpet må sees opp mot beløpet kommunene sparer ved å redusere satsen for pensjonspåslag. BDO har ikke gjort slike beregninger, men tidligere beregninger gjort av Telemarksforskning viser at økningen i administrasjonskostnader er lave sammenlignet med beløpet kommunene sparer.

Nedjusteringer i satsen for pensjonspåslag vil også føre til økte administrasjonskostnader for flere private barnehager, knyttet til fremskaffelse av informasjon og administrative kostnader. Det kan være tidkrevende for barnehagene å gjøre beregninger for å vurdere om de har grunnlag for å søke om å få dekket særskilt høye pensjonskostnader. Dette er ressurser som alternativt kunne kommet barna til gode.

5.2 FORVENTET UTVIKLING I PRIVATE BARNEHAGERS PENSJONSUTGIFTER

BDO har blitt bedt om å vurdere forventet utvikling i pensjonsutgifter fremover. Videre skal det vurderes om det er sannsynlig at det vil skje vesentlige endringer i private barnehagers pensjonsregime fremover, og i så fall hvordan dette vil påvirke hvilken sats som bør settes for pensjonspåslaget.

Det er totalt 35 276 årsverk i private barnehager. Av disse var rundt 96,7 prosent omfattet av en tariffavtale i 2018.³⁷ Av totalt antall ansatte i private barnehager er 70 prosent tilknyttet virksomheter som er tilknyttet PBL og deres tariffavtale. Denne har historisk lagt til grunn at det som hovedregel skal inngås ytelsesbaserte pensjonsordninger.³⁸

5.2.1 Endret avtaleverk forventes å gi liten effekt på pensjonsutgiftene på kort sikt

Høsten 2019 signerte PBL en ny pensjonsavtale med Utdanningsforbundet, Fagforbundet og Delta, som vil tre i kraft 1. januar 2020. Ordningen vil ligge på omtrentlig samme kostnadsnivå for både arbeidsgivere og arbeidstakere som i dag.³⁹ For arbeidstakere født etter 1968 skal det etableres en tjenstepensjonsordning basert på innskuddsbasert opptjeningsystem med opptjening for alle år. Årlig innskudd vil være til sammen 7 prosent av pensjonsgrunnlaget, hvorav 4 prosent dekkes av arbeidsgiver og 3 prosent av arbeidstaker. I forhandlingsprotokollen fremgår det at dette er en midlertidig fordeling på bakgrunn av kostnader ved avvikling av dagens pensjonsordning. Partene har som målsetting at arbeidsgiver skal betale 5 prosent og ansatte 2 prosent, innen 2023.

Pensjonsordningen omfatter ikke ny AFP-ordning, da AFP i privat sektor generelt er under utredning, og skal forhandles om i 2020. I den nye pensjonen videreføres inntil videre dagens tidligpensjonsordning. PBL sier i en pressemelding at den nye pensjonsordningen vil ligge på

³⁷ <https://www.faktisk.no/faktasjekker/qZP/over-95-prosent-av-ansatte-i-private-barnehager-har-tariffavtale>

³⁸ <https://www.pbl.no/tariff/lonn-og-tariff/hovedavtale-og-hovedtariffavtale/>

³⁹ <https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/lonn-og-arbeidsvilkar/pbl/pbl-2019/protokoll-mellomoppgjor-2019---endelig.pdf>

samme kostnadsnivå som i dag.⁴⁰ Resultatene fra pensjonsforhandlingene antas dermed ikke å påvirke utviklingen i pensjonsutgifter fremover nevneverdig. Vi tror dermed at den nye avtalen vil gi liten effekt på pensjonsutgiftene på kort sikt.

5.2.2 Endret avtale om minstelønn forventes å ha liten effekt på pensjonsutgiftene

Forhandlingene mellom PBL og fagforeningene resulterte også i at minstelønnsnivået for PBL-medlemmer økes slik at det tilsvarer lønnsnivået for barnehageansatte i kommunal sektor.⁴¹ Ifølge Agenda Kaupangs rapport *Lønnsammenlikning* utarbeidet på oppdrag for PBL var gjennomsnittlig grunnlønn for styrere i private barnehager noe høyere enn gjennomsnittlig grunnlønn i kommunale barnehager i 2016.⁴² Gjennomsnittlig grunnlønn for assistenter, fagarbeidere, førskolelærere og pedagogiske ledere var i snitt lavere i private barnehager sammenlignet med kommunale barnehager. Ved at minstelønnen til de ansatte innenfor disse stillingskategoriene øker til kommunalt nivå, vil dette føre til noe høyere pensjonsutgifter, som igjen resulterer i at færre private barnehager får dekket pensjonsutgiftene sine. Det er dog totalt sett små forskjeller i gjennomsnittslønnen for ansatte i private barnehager og kommunale barnehager. At minstelønnen til PBL-medlemmer blir tilsvarende lønnsnivået i kommunal sektor vil dermed gi små utslag på pensjonsutgiftene.

5.2.3 Overgang til innskuddsbasert ordning for øvrige private barnehager vil ikke påvirke de totale pensjonskostnadene i sektoren i særlig grad

Ansatte i private barnehager som er tilknyttet PBL utgjør 70 prosent av totalt antall ansatte i sektoren. Dersom de resterende ansatte som er tilknyttet andre tariffavtaler på sikt skulle gå over til innskuddsbasert pensjon med lavere pensjonskostnader, i likhet med trenden for øvrige private bedrifter, vil det resultere i lavere pensjonsutgifter. Dette vil igjen føre til at en høyere andel av private barnehager får dekket pensjonsutgiftene sine. Utslaget på utviklingen i pensjonsutgiftene vil dog være lite, da PBL-medlemmene utgjør majoriteten av alle private barnehager.

5.2.4 Ny bemanningsnorm kan medføre at pensjonsutgiftene øker

Bemanningen i private barnehager har historisk sett vært lavere enn bemanningen i kommunale barnehager.⁴³ Innføringen av bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm vil antas å kunne redusere forskjellene mellom private og kommunale barnehager når det gjelder antall årsverk per barn, og dermed føre til økte pensjonsutgifter for de private barnehagene. Dette vil igjen føre til at en lavere andel av de private barnehagene vil få dekket pensjonsutgiftene sine.

Vi har gjort noen svært grove anslag for å beregne effekten av en økt bemanning i de private barnehagene. Ifølge anslagene vil andelen barnehager med begge ordninger (Tabell 4) som får dekket sine pensjonsutgifter bli redusert med om lag 5 prosentpoeng ved et pensjonspåslag på 8 prosent og i underkant av 2 prosentpoeng ved et pensjonspåslag på 13 prosent, dersom vi antar at bemanningen i de private barnehagene øker slik at den tilsvarer bemanningen i de kommunale barnehagene.⁴⁴ Det må understrekes at dette kun er grove anslag ment for å illustrere effekten av økt bemanning.

⁴⁰ <https://www.pbl.no/aktuelt/tariff-lonn-og-personal/enige-om-historisk-avtale-om-ny-barnehagepensjon/>

⁴¹ <https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2019/lonnsoppgjoret-2019-enighet-med-pbl-om-ny-pensjonsordning/>

⁴² Agenda Kaupang. (2017). *Lønnsammenlikning*. Rapport fra Agenda Kaupang til PBL.

⁴³ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/Statistikknottat-bemanningsnorm-barnehage/>

⁴⁴ Dersom vi antar at bemanningen i de private barnehagene øker med 3 prosent vil andelen barnehager som får dekket sine pensjonskostnader bli redusert med om lag 3 prosent ved et pensjonspåslag på 8 prosent og i overkant av 1 prosent ved et pensjonspåslag på 13 prosent.

6 ANBEFALINGER

6.1 INNFORING AV TO ULIKE PENSJONSPÅSLAG

Som tidligere nevnt har de to pensjonsordningene, ytelsesbasert og innskuddsbasert, svært forskjellige produkttegnelser, med vesentlige kostnadsforskjeller. Det å beregne ett felles tilskudd som er «rettferdig» for begge ordninger er ikke mulig.

Dersom det skal være kun et pensjonspåslag vil dette innebære at det må foretas et valg om enten å kompensere i tråd med den dyre ytelsesordningen, og dermed gi overkompensasjon til en stor andel barnehager med innskuddsbasert ordning. Alternativt kan det kompenseres for den rimeligere innskuddsløsningen og dermed underfinansiere en stor andel barnehager med ytelsesbasert ordning. Sistnevnte underfinansiering kan etter dagens regelverk kompenseres særskilt etter søknad fra barnehagen.

Et alternativ kan derfor være å innføre to differensierte satser for pensjonstillegg avhengig av om barnehagen har ytelsesbasert eller innskuddsbasert pensjonsordning. Dette vil føre til at færre barnehager med innskuddsbaserte ordninger blir overkompensert, samtidig som færre barnehager med ytelsesbaserte ordninger vil måtte søke kommunen om å få dekket høye pensjonsutgifter. For barnehager som benytter begge pensjonsordningene vil det måtte vurderes alternative modeller, for eksempel i form av forholdsmessig fordeling etter ansattes deltakelse i de ulike ordningene.

En annen løsning kan være å gi en lavere tilskuddssats for å dekke de fleste innskuddsbaserte ordninger, mens det gis høyere sats for dem som kan dokumentere at de er medlem av en landsomfattende tariffavtale. Denne satsen kan settes lik den satsen som kan utledes av den aktuelle avtalen. Dette er formodentlig avtaler som er forhandlet frem og som er representative for hvilket nivå både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden mener er riktig.

6.2 PRESISERING AV REGELVERKET

Som diskutert ovenfor legger vi til grunn at premiefondet tilhører virksomheten og stammer fra tilbakeføringer av betalinger⁴⁵ og overskudd i pensjonsordningen fra tidligere år. Det vil si at fondets midler reelt sett består av tilskudd fra tidligere år og avkastningen på disse.

Regelverket, slik det står beskrevet i dag, bør derfor presiseres slik at fokuset blir på premier som faktisk er betalt. Det bør også vurderes om det skal legges til en restriksjon om at det ikke er tillatt å betale inn ekstra midler til premiefondet frivillig, eller at dette i så fall ikke vil bli dekket. Barnehagene vil i så fall måtte dokumentere den årlige «obligatoriske» innbetalingen til pensjonskassen når de skal søke om å få dekket særskilt høye pensjonsutgifter. Å fokusere på de faktiske innbetalte premiene vil gjøre at man unngår å legge til grunn pensjonskostnader som er beregnet basert på ulike estimater med stor grad av usikkerhet fra barnehage til barnehage. Samtidig får barnehagene dekket det de faktisk må betale inn i pensjonspremie.

⁴⁵ Tilbakeføringer kan være midler som er opptjent av en person som ikke har oppnådd krav til fripolise (YTP) eller pensjonskapitalbevis (innskuddsordning), og som når de slutter i jobben skal tilbakeføres til selskapets premiefond eller innskuddsfond. Premiefondet/innskuddsfondet kan også ha fått tilbakeført for mye betalt premie for samme person.

7 VEDLEGG

7.1 REGNEEKSEMPEL: EFFEKTEN AV PREMIEFOND

Barnehage A har 10 ansatte som alle har samme forsikringstekniske forhold (det vil si lik alder, lønn etc.). Forsikrings-selskapet har beregnet at det skal innbetales kr 10 000 for hver ansatt i dette tilfellet, det vil si totalt kr 100 000. Midt i året slutter en av de ansatte, og det tar litt tid å få ansatt en ny etterfølger, som ikke starter før i januar året etter. Fordi den ansatte trådte ut av pensjonsordningen, får barnehage A tilbakeført innbetalingen på kr 10 000, som settes på premiefondet. Dette innebærer at årets kostnad egentlig var kr 90 000.

Neste år er de igjen 10 ansatte, og vi forutsetter igjen for eksemplets skyld at alle forhold er like. Dette medfører igjen en innbetaling på $kr\ 10\ 000 * 10\ ansatte = kr\ 100\ 000$. Men fordi man allerede har kr 10 000 stående på premiefondet som virksomheten har betalt inn for mye tidligere, trenger man bare betale inn kr 90 000 dette året.

Bruk av premiefondet innebærer derfor en periodiseringseffekt av innbetalt eller opptjent likviditet (meravkastning/finansinntekt på midlene). Hvordan dette faktisk fremkommer i regnskapene hos den enkelte barnehage kommer an på hvilke regnskapsmessige prinsipper som følges.

KONTAKT

MORTEN THUVE

Partner

m: +4791647115
e: Morten.Thuve@bdo.no

www.bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

