

Høring - reduksjon i amortiseringstiden for premieavvik – sak
13/2041.

Hørings svar

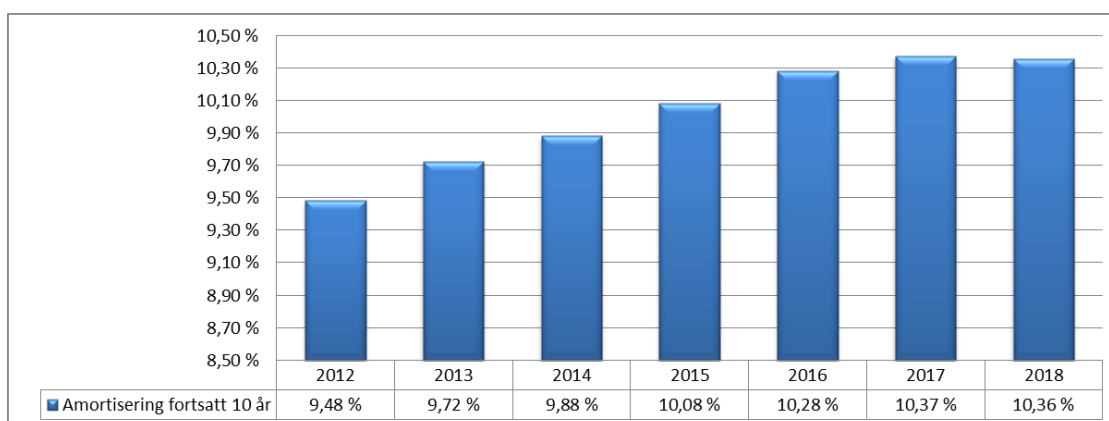
Viser til tilsendt høringsbrev vedørende reduksjon i amortiseringstiden for premieavvik.

Aon Norway AS har stor forståelse for motivene bak forslaget om å forkorte amortiseringsperioden.

Vi mener likevel ulike virkninger og karakteristikk ved dagens standard bør evalueres i større bredde. En slik evaluering vil kunne resultere i forslag som adresserer bedre og mer treffsikkert de underliggende problemstillingene.

Inntil en slik evaluering foreligger mener vi det er best å la amortiseringsperioden stå på 10 år.

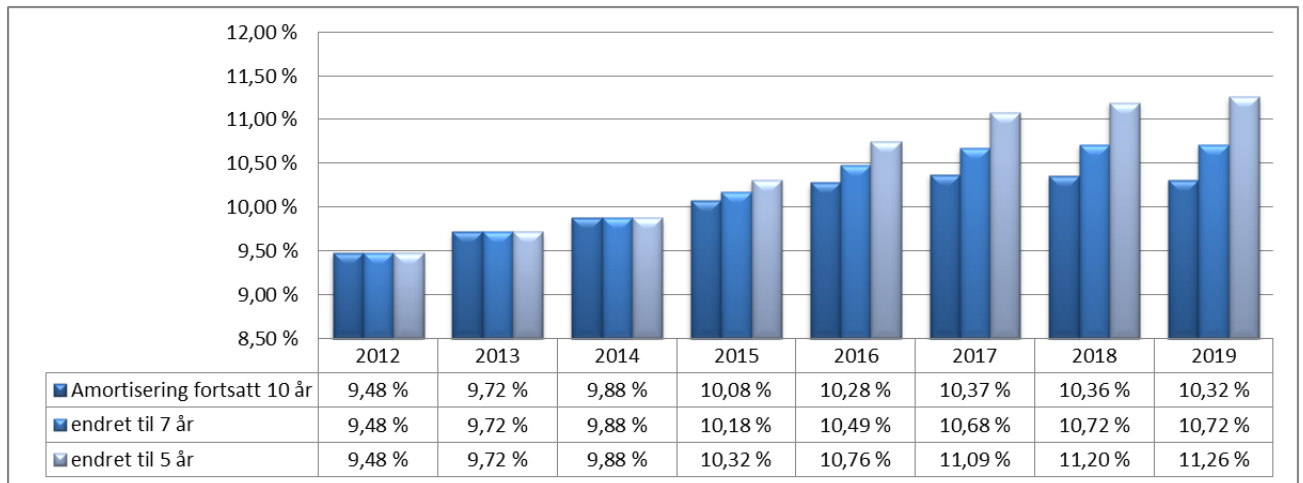
Selv om amortiseringstiden ikke endres tror vi at netto belastning i driftsregnskapet vil øke om lag som i figuren under for gjennomsnittet av norske kommuner i perioden 2012 til 2018. Det er pensjonskostnad i prosent av brutto driftsinntekter som vises.



Pensjonskostnadene som må føres i regnskapet fra år til år vokser relativt sett raskere enn inntektene, i nærheten av ett prosentpoeng fra 2012 til toppåret 2017. Deretter kan det se ut som om det flater ut noe. En forklaring til dette er at 2017 er det siste året det amortiseres inn kostnader som opprinnelig oppsto i 2002. Da er all gjelden fra 2002 endelig oppgjort. Tilsvarende vil all gjeld fra 2003 være endelig oppgjort i 2018. Med systemet slik det fungerer i dag vil aldri premieavviket gå mot null, men uten ytterligere endringer av regelverket eller andre ytre impulser så vil regnskapsførte pensjonskostnader stabilisere seg på i overkant av 10 % av brutto driftsinntekt og veksten i premieavviket vil falle ned mot indeks.

Utfordringen i fireårsperioden 2014 – 2018 er at gjennomsnittskommunen må omdisponere i sum en prosent av driftsbudsjettet fra andre formål til pensjonskostnader. Hvis vi sier at personalkostnader utgjør halvparten av et kommunebudsjett, så kan et kutt på én prosent oppnås ved å redusere staben med to prosent, f.eks. med ti årsverk for en kommune med 500 årsverk.

Neste figur viser konsekvensene av å endre amortisering til enten syv eller fem med virkning for premieavvik som oppstår fra og med 2014. Det er fortsatt pensjonskostnad i driftsregnskapet sett i forhold til brutto driftsinntekt som vises.



Perioden med vekst i kostandene vil forlenges og utfordringene for kommunene vil være dertil større.

Grunnlaget for beregningene er KOSTRA – tall, supplert med opplysninger fra pensjonsleverandørene og egne vurderinger. Det er benyttet en regnemodell opprinnelig utviklet av Vidar Pedersen i Aon Norway AS på oppdrag fra ukeavisen Kommunal Rapport. Enkelte av oversiktene er tidligere gjengitt i bladet Kommunal Økonomi.

Driftsinntektene er forutsatt å vokse med seks prosent per år fra 2013. Dette stemmer bra med observert gjennomsnitt for perioden 2003 til 2011.

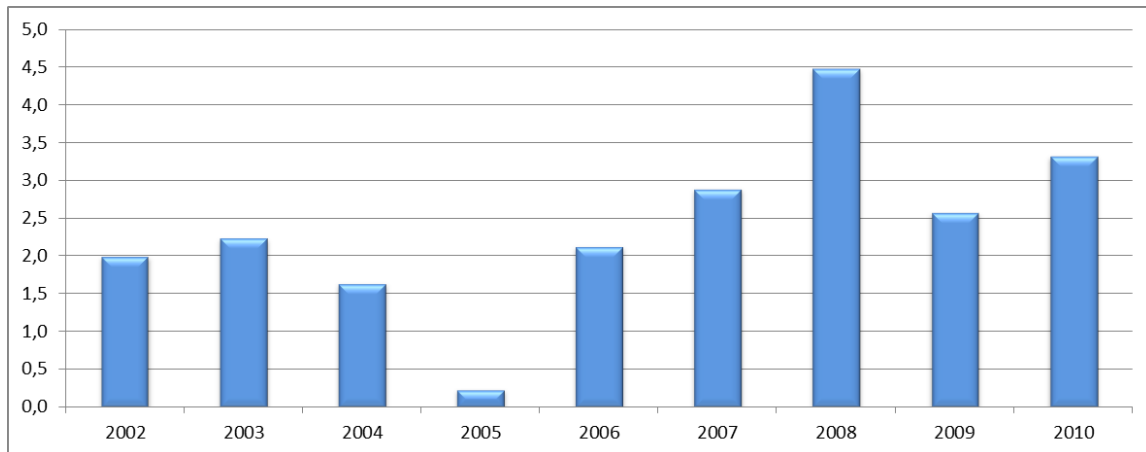
Pensjonskostnaden tar utgangspunkt i en standard fastsatt av den norske aktuarforening for ytelsesordninger i privat sektor. Når innbetalt premie er høyere enn kostnad etter aktuarforeningens standard føres differansen i regnskapet som fordring. Dette er det berømte premieavviket og representerer et brudd med vanlige periodiseringsprinsipper i et kommuneregnskap.

Det var et utvalg ledet av kommunaldepartementet med representanter fra KS og de største pensjonsleverandørene som i 2002 laget utkast til det som nå er § 13 i Forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner. Det uttalte motivet var å jevne ut pensjonskostnaden over tid. Det ble fastsatt en mekanisme der premieavviket over tid skulle tilbakeføres resultatet (amortiseres), slik at det over tid likevel er den innbetalte premien som er reflektert i regnskapet. I 2002 ble det bestemt at denne perioden kunne være 15 år, fra 2011 er dette endret til 10 år.

Det er effektiv pensjonskostnad i driftsregnskapet, inklusiv amortisering, som er målt over og det er den som øker. Det er amortiseringen av historisk premieavvik som er en viktig underliggende årsak til at kostnaden nå stiger. Prognosen bygger på at kommunen amortiserer over 10 år (og benyttet 15 år frem til 2011).

Premieavviket har økt jevnlig. Noen år mer enn andre, men det har økt hvert år, selv om en tar hensyn til at noe blir tilbakeført til resultatet via amortiseringen.

Figuren under viser hvor mye premieavviket har økt det enkelte år, i milliarder kroner:



I debatten har det ofte vært pekt på de såkalte forutsetningene som underliggende årsak til at premieavviket har vokst så mye.

Beregningsforutsetninger:	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avkastning	7,24 %	7,42 %	7,24 %	6,00 %	6,00 %	6,00 %	7,00 %	6,50 %	6,00 %	5,50 %
Diskonteringsrente	6,24 %	6,42 %	6,24 %	5,00 %	5,00 %	5,00 %	6,00 %	5,50 %	5,00 %	4,50 %
G-regulering	3,70 %	3,90 %	4,20 %	3,19 %	3,19 %	3,19 %	4,23 %	3,79 %	3,35 %	2,96 %
Lønnsvekst	3,70 %	4,00 %	4,23 %	3,19 %	3,19 %	3,19 %	4,23 %	3,79 %	3,35 %	2,96 %
"Forholdstall"	2,45	2,33	1,93	1,75	1,75	1,75	1,70	1,65	1,60	1,50

Forholdstallet er et uttrykk for hvor strenge forutsetningene er. Historien viser at departementet gradvis har strammet til forutsetningene, bortsett fra en pause i perioden 2005 -2008.

En viktig egenskap ved en kommunal tjenstepensjonsordning er den pliktige oppreguleringen av rettighetene til de som har sluttet i stilling og de som har tatt ut pensjon. Slik er det ikke en privat ytelsesordning. I en privat ordning blir det utstedt fripoliser til de som slutter. Verdiutviklingen av denne er ikke arbeidsgiverens ansvar.

Vi mener det bør undersøkes nærmere om formelverket kan ha innebygde svakheter når det gjelder å fange opp dette.

La oss se på to kommuner 1 og 2. Dette er genuine tall for faktiske kommuner der premie og kostnad er beregnet av samme pensjonsleverandør. Begge kommunene har også omtrent lik leverandørhistorikk. De er omtrent jevnstore i forhold til størrelsen på pensjonsmidlene. For øvrig er det litt forskjellige karakteristikk. Kommune 2 er kjennetegnet av høyt uttak av pensjon over noe tid, mens kommune 1 er middels til lav på dette området.

Kun fellesordningen	kommune 1	Kommune 2	K1 i % av K2
Pensjonsmidler per 1.1.13	415 164 025	389 189 647	107 %
Andel pensjonsmidler knyttet til ansatte i dag	44 %	33 %	135 %
Andel pensjonsmidler knyttet pensjonister/uføre/fratrådte	56 %	67 %	83 %
Pensjonsgrunnlag per 1.1.13 (i fellesordningen)	231 999 268	171 594 158	135 %
Betalbar premie 2013	48 108 963	39 087 147	123 %
Betalbar premie 2013 i % av pensjonsgrunnlaget	20,7 %	22,8 %	91 %
"Netto pensjonskostnad" etter aktuarstandarden 2013	40 546 047	29 416 614	138 %
"Netto pensjonskostnad" etter aktuarstandarden 2013 i % av pensjonsgrunnlaget	17,5 %	17,1 %	102 %
Årets premieavvik 2013	4 907 086	7 255 435	68 %
Årets premieavvik i % av brutto driftsinntekt	0,64 %	1,07 %	60 %
Snitt årlig vekst brutto driftsinntekt 2003 - 2011	5,9 %	6,3 %	93 %
Innbyggere 2012	10000	10200	98 %
Årsverk 2012	480	500	96 %
Uttak av uførepensjon	Middels	Høyt	
Uttak av AFP	Lavt	Middels	

Kommune 2 har en mye høyere andel av pensjonsmidlene knyttet til pensjonister og fratrådte. Etter endringer i forsikringsvirksomhetsloven som ble vedtatt høsten 2003 (Ot. prp. 11 2003-2004) har denne typen demografiske forhold medført relativt sett høyere premier.

Med den standarden som benyttes for regnskapsføring av kommunal pensjon i dag blir det likevel ikke høyere kostnad. Aktuarberegnet pensjonskostnad blir nesten lik, faktisk får kommune 2 litt lavere beregnet kostnad. Premieavviket for kommune 2 blir betydelig høyere enn for kommune 1. Dette bildet er om lag konstant også for hele perioden 2003 – 2011. Kommune 2 har derfor i dag en signifikant større byrde i form av uamortisert premieavvik enn kommune 1.