



BERGEN KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP
Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Sentralbord 05556
Telefaks 55 56 69 15
finans@bergen.kommune.no
www.bergen.kommune.no

Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
13/2041-3	19 09 2013	201301097-24 GOMI	ESARK-03	27. desember 2013

Høring - Reduksjon i amortiseringstiden for premieavvik

Bystyret i Bergen behandlet saken i møtet 18.12.2013. Saksfremstilling og vedtak er vedlagt.

Med hilsen

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP

Geir Ove Misje - leder

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.



Høring om endring i regnskapsforskriften- reduksjon i amortiseringstiden for premieavvik

GOMI ESARK-03-201301097-16

Hva saken gjelder:

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår å redusere amortiseringstiden for premieavvik oppstått i 2014 og senere. Det skisseres to alternativer. Alternativ 1 er en reduksjon i amortiseringstiden til fem år. Alternativ 2 er en reduksjon i amortiseringstiden til sju år. Departementet ber om at høringsinstansene tar stilling til hvilket av alternativene de ser på som mest hensiktsmessig. Høringsfristen er 03 01 2014.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Byrådets fullmakter del 1 § 7:

«Byrådet selv avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.» Etter byrådets vurdering er den foreslåtte endringen i regnskapsforskriften en prinsipiell sak.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune anbefaler på prinsipielt grunnlag at premieavvik amortiseres over sju år.

Det forutsettes at merutgiftene som følger av regelendringen kompenseres ved økt rammetilskudd til kommunene.

Dato: 29. oktober 2013

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Ragnhild Stolt- Nielsen
byrådsleder

Liv Røsland
byråd for finans, eiendom og eierskap

Vedlegg:

- 1) E-Postmelding - Reduksjon i amortiseringstiden for premieavvik
- 2) Høring - Reduksjon i amortiseringstiden for premieavvik
- 3) Høringsforslag – Endring i forskriftsreglene - Reduksjon i amortiseringstiden for premieavvik
- 4) Høringsinstanser - Reduksjon i amortiseringstiden for premieavvik

Saksutredning:

Årets premieavvik er differansen mellom årets pensjonspremie og regnskapsmessig beregnet netto pensjonskostnad. Årets premieavvik inntektsføres eller utgiftsføres mot balansen, avhengig av fortegnet på premieavviket, jf. regnskapsforskriften § 13-4 bokstav A og B. Det balanseførte premieavviket skal deretter tilbakeføres ("amortiseres") ved utgiftsføring eller inntektsføring. Siden innføringen av ordningen i 2002 har premiene vært høyere enn regnskapsmessig beregnet pensjonskostnad slik at det akkumulerte premieavviket har økt år for år.

Amortiseringen skal skje over 1 år, alternativt 15 år for avvik mellom 2002-2010 og 10 år for avvik oppstått i 2011 eller senere, jf. 13-4 bokstav C. Bergen kommune har valgt 15 år for premieavvik fra 2002-10 og 10 år for avvik som er oppstått senere.

Intensjonen med forskriftsbestemmelsen var å innføre en utjevningsordning som skulle gjøre det lettere for kommunene å håndtere svingninger i premieinnbetalingene. For at utjevningen skal ha en effekt er det viktig med et tilstrekkelig antall år å amortisere premieavviket på. Samtidig har det akkumulerte premieavviket vokst jevnt over de siste årene, og departementet ser det som nødvendig å øke amortiseringstakten.

Departementet skisserer to alternativer for premieavvik oppstått i 2014 og senere. Alternativ 1 er en reduksjon i amortiseringstiden til fem år, og alternativ 2 er reduksjon i amortiseringstiden til sju år. Begge alternativene vil føre til at kostnadene øker og at det akkumulerte premieavviket bygges ned raskere enn ved gjeldende regler i de tilfeller der premien er høyere enn kostnaden. Amortisering over fem år betyr at større beløp vil amortiseres over kortere tid enn ved sju, og vi får dermed en enda raskere nedbygging av det akkumulerte premieavviket. Departementet foreslår at regelendring trer i kraft fra og med regnskapsåret 2015.

Bergen kommune og premieavviket.

Ved inngangen til 2013 utgjorde bykassens akkumulerte premieavvik kr 2 129,4 mill. kr inkludert arbeidsgiveravgift. Dette er utgifter som er utbetalt, men så langt ikke kostnadsført i kommuneregnskapet. Premieavviket utgjør en betydelig belastning for kommunens likviditet, og er i praksis i stor grad lånefinansiert gjennom ubrukte lånerammer for vedtatte, men ikke gjennomførte investeringsprosjekter. Kommunens lånefond hadde ved årsskiftet lånt inn kr 1 628 mill. mer enn det som var lånt ut til investeringer og til videre utlån.

Kommunen innskjerper rutine for løpende budsjettjustering av investeringsbudsjettet. Dette innebærer at vedtatte investeringer som ikke igangsettes i budsjettåret, tas ut av årsbudsjettet. Gjennom dette oppfylles kravet om realistisk budsjettering slik dette fremgår av kommuneloven § 46.3. Kommuneloven § 50.1. fastsetter at det kan kun tas opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet

Disse bestemmelsene innebærer at betydelige deler av premieavviket må finansieres ved likviditetslån fordi nedjusteringer av årets investeringsbudsjett også reduserer ubrukte lånemidler.

Økonomiske konsekvenser i økonomiplanperioden

Basert på justert budsjett 2013 og byrådets forslag til økonomiplan for 2014-2017, vil reduksjon av amortiseringstiden for premieavvik innebære følgende merbelastning i mill. kr. i bykassens driftsbudsjett og driftsregnskap (tabell 1):

Tabell 1

Årstall	5 års amortisering	7 års amortisering
2014	0	0
2015	29	12
2016	46	20

I tillegg vil beløpene bli påvirket av budsjettavvik for det premieavvik som kommer til å bli regnskapsført i bykassens driftsregnskap i år og de påfølgende to år.

Som det fremgår av tabellen vil begge alternativene utgjøre en merbelastning i kommunens driftsregnskap. Denne vil komme på toppen av merbelastningen som følger av innskjerpede forutsetninger for beregning av kommunenes pensjonskostnader, omtalt i byrådets forslag til økonomiplan for 2014-2017. En amortiseringstid på fem år vil isolert sett gi mer enn dobbelt så høy økning i driftskostnadene sammenlignet med sju års amortiseringstid. Dersom merkostnadene ikke kompenseres gjennom økt rammetilskudd, vil dette medføre en betydelig uløst salderingsutfordring med konsekvenser også utover økonomiplanperioden.

Bystyret behandlet i møte 26.06.2013 sak 131-13 Bergen kommunes Årsregnskap 2012 og Årsmelding 2012 og fattet følgende enstemmige vedtak: (pkt. 4)

«Bystyret i Bergen ber KS om å samordne et krav overfor regjering og Storting om at staten dekker premieavviket for kommunesektoren. Dette fordi premieavviket kom som en følge av forskriftsendring fastsatt av KRD, og nedbetalingen vil gjøre det svært vanskelig å gjennomføre Stortingets krav til velferdsstandard i kommunene, slik som Barnehagereformen, Samhandlingsreformen, økt lærertetthet i skolene, og kvalitet i pleie- og omsorg.»

Dersom det forutsettes at merutgiftene dekkes inn ved økt rammetilskudd slik at regelendringen ikke rammer tjenestetilbudet, vil spørsmålet kunne vurderes på et prinsipielt grunnlag.

Prinsippvalg mellom fem eller sju års amortisering av premieavviket

Valg mellom fem eller sju års amortisering bør vurderes ut fra målet om en jevnest mulig pensjonsbelastning i regnskapet forutsatt et realistisk nivå på de årlige pensjonskostnadene.

Pensjonskostnader:

Da ordningen med regnskapsføring av pensjonskostnader ble innført i 2002, var målet å utjevne regnskapsbelastningen som oppstår som følge av at pensjonspremiene varierer fra år til år.

Med hjemmel i regnskapsforskriften fastsetter departementet årlig det forholdstall som skal benyttes ved beregning av premiekostnadene. Det er kostnadene som bokføres i kommunenes driftsregnskaper, samt amortisering av premieavvik. Ut fra forholdstallet fastsettes forutsatt rente og lønnsvekst. Renten samsvarer noenlunde med markedsrentene det enkelte år, men forutsatt lønnsvekst har vært for lav. I gjennomsnitt har den forutsatte langsiktige lønnsveksten fra departementet vært 3,3 % årlig. I samme periode har Norge opplevd økonomisk vekst som har medført langt høyere lønnsvekst enn dette. I tabell 3 fremgår det at gjennomsnittlig årlig lønnsvekst i primærkommunene i årene fra 2005 til og med 2013 har vært 4,4 %. Siden mye av pensjonsutgiftene er utsatt lønn har det derfor blitt akkumulert et betydelig premieavvik.

Tabell 2 viser forholdstall fra kommunaldep., rente og lønnsvekst fra og med 2005 og til og med 2014.

Forutsetninger	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Forholdstall *)	1,75	1,75	1,75	1,70	1,65	1,60	1,50	1,30	1,10	1,00
Diskonteringsrente	5,00 %	5,00 %	5,00 %	6,00 %	5,50 %	5,00 %	4,50 %	4,50 %	4,00 %	4,00 %
Lønnsvekst	3,19 %	3,19 %	3,19 %	4,23 %	3,79 %	3,35 %	2,96 %	3,16 %	2,87 %	2,97 %
Forholdstall *)	$((1+r)/(1+l\text{ønnsv})) - 1 * 100$									

Tabellen viser også at departementet har skjerpet beregningsforutsetningene år for år fra og med år 2007 uten at målet om utjevning mellom pensjonskostnader og pensjonspremie er oppnådd så langt. (For 2014 er i tillegg forutsatt avkastning av pensjonsmidlene redusert. Dette framgår ikke av tabellen.)

Et av problemene har vært at forskjellen mellom forfalt pensjonspremie og beregnede pensjonskostnader, (premieavviket) ble fordelt over hele 15 år fram til år 2010, og 10 år for avvik som er oppstått fra og med 2011. Dette innebærer at det tar svært mange år før konsekvensene av avvik mellom forutsatt og observert lønnsvekst blir utlignet gjennom amortisering av premieavvik. På denne bakgrunn er det naturlig at departementet ønsker å redusere amortiseringstiden til fem eller sju år.

Lønnvekst og pensjonspremier.

Det er i hovedsak årsvariasjoner i lønnsvekst og vekst i folketrygdens grunnbeløp som fører til betydelige forskjeller i pensjonspremiene. Denne delen av pensjonspremiene kalles reguleringspremie og er hjemlet i tariffavtaler samt i forsikringsvirksomhetsloven § 10-5, andre ledd:

«Pensjonsordningen skal i tillegg hvert år tilføres premie til dekning av oppreguleringen i løpet av året av opptjente pensjonsrettigheter og løpende pensjoner (reguleringspremie). Reguleringspremie beregnes på tidspunktet for oppreguleringen ut fra lønnsutviklingen i løpet av året og reguleringen av pensjoner under utbetaling og opptjent rett til pensjon til medlemmer som har fratrudd sin stilling uten rett til utbetaling av pensjon, i samsvar med endringen av folketrygdens grunnbeløp.»

Årslønnsveksten er høyest i de årene det er hovedtariffoppgjør. Det fremgår av den siterte lovbestemmelsen at reguleringspremien for ansatte beregnes ut fra datolønnsveksten fra 1.1.-31.12. hvert år. Forskjellen mellom årslønnsvekst og datolønnsvekst kalles lønnsoverheng og er definert som forskjellen mellom lønn pr. 31.12. og gjennomsnittslønn i året.

Endring i grunnbeløpet i folketrygden øker de løpende pensjonene for pensjonister og pensjonsrettigheter for tidligere arbeidstakere som har rett til pensjon. For disse skal det også betales reguleringspremie. Dette innebærer at betydelige deler av pensjonspremiene er knyttet til pensjonister og tidligere ansatte, mens pensjonskostnadene beregnes ut fra de som var ansatt pr. 1.1. hvert år. , men størrelsen på avviket vil variere mellom år og kan begrenses hvis beregningsforutsetningene er realistiske. (For lærere og sykepleiere beregnes og betales det ikke reguleringspremie for fratrudd og pensjonister.)

Reguleringspremien beregnes i forhold til opptjente pensjonsrettigheter både for ansatte, pensjonister og fratrudd. Rettighetene utgjør et betydelig større beløp enn samlet lønn hvert år. Reguleringspremie kommer i tillegg til de ordinære pensjonspremiene. De ordinære premiene er noenlunde stabile. For arbeidsgivers del har de i løpet av noen år økt fra vel 8 % til vel 9 % av pensjonsgrunnlaget for ansatte som er medlemmer av BKP eller KLP.

Tabell 3 viser datolønnsvekst og årslønnsvekst de siste 8 år i kommunene slik tallene fremkommer i rapporter fra Teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren, samt vekst i folketrygdens grunnbeløp (G). I tillegg vises reguleringspremie i prosent av opptjente pensjonsrettigheter (premiereserve). For reguleringspremien er tall fra KLPs felles kommunale pensjonsordning benyttet. For årene 2012-13 er dette å konto satser.

Årstall	Datolønnsvekst	Årslønnsvekst	G-regulering	Reg. premie
2005	2,6 %	3,8 %	3,3 %	3,0 %
2006	5,7 %	4,2 %	3,5 %	4,9 %
2007	4,7 %	5,0 %	5,4 %	5,5 %
2008	7,7 %	6,6 %	5,5 %	6,4 %
2009	3,7 %	4,8 %	4,2 %	3,8 %

2010	5,0 %	3,5 %	3,8 %	4,5 %
2011	2,5 %	4,3 %	4,4 %	3,7 %
2012	6,2 %	4,1 %	4,0 %	5,7 %
2013	1,3 %	3,6 %	3,8 %	2,8 %
Gjennomsnitt	4,4 %	4,4 %	4,2 %	4,5 %
Standardavvik	2,0 %	1,0 %	0,8 %	1,2 %

Variasjonene i fra år til år er målt med standardavviket. Hovedsakelig på grunn av varierende lønnsoverheng er standardavviket til datolønnsveksten det doble av standardavviket til årslønnsveksten. Dette innebærer at størrelsen på pensjonspremiene varierer mye mer fra år til år enn størrelsen på årslønnsveksten. Reguleringspremie i prosent av pensjonsgrunnlag (lønn) har variert fra ca. 5 % til ca. 10 % fra år til år.

For å kunne begrunne anbefalt valg mellom fem eller sju års amortisering av premieavviket, er årene fra 2005 til 2013 delt inn i fem- års perioder. Tabell 4 viser gjennomsnittlig datolønnsvekst og reguleringspremie i prosent av premiereserve i disse femårsperiodene.

Tabell 4

5 års periode	Datolønnsvekst	Reg. premie *)
2005-2009	4,9 %	4,7 %
2006-2010	5,4 %	5,0 %
2007-2011	4,7 %	4,8 %
2008-2012	5,0 %	4,8 %
2009-2013	3,7 %	4,1 %

Sammenlignet med hele perioden fra 2005-13 gir datolønnsvekst og reguleringspremie i de ulike fem års periodene betydelige avvik fra gjennomsnittet. Reguleringspremien har et absolutt avvik fra gjennomsnittet i perioden på nær ½ prosent av premiereserven. Datolønnsvekstvariasjonen var høyere. Sju- års periodene gav naturlig nok kostnader nær gjennomsnittet. Basert på historiske tall gir utjevning over sju år gir jevnere kostnadsfordeling enn over fem år. Økt stabilitet i kostnadene innebærer tryggere budsjettering og mindre behov for økonomiske sikkerhetsmarginer for driften. Stabile rammer for tjenestepensjonen er viktigere enn to års kortere amortisering av premieavviket. Bergen kommune anbefaler derfor sju års amortisering fremfor fem.

BERGEN KOMMUNE

Bystyrets kontor

Saknr	288-13
Emnekode	03
Arkivsak	201301097

Til Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap.

Høring om endring i regnskapsforskriften- reduksjon i amortiseringstiden for premieavvik

Bergen bystyre behandlet saken i møtet 181213 sak 288-13 og fattet følgende vedtak:

1. Bergen kommune anbefaler på prinsipielt grunnlag at premieavvik amortiseres over sju år.
2. Det forutsettes at merutgiftene som følger av regelendringen kompenseres ved økt rammetilskudd til kommunene.

Bystyrets behandling:

Følgende representanter tok ordet:

Robert Monsen (H), Hege Stormoen (FrP), Espen Edvardsen (SV) og Torstein Dahle (R).

Forslag fremsatt i bystyret

Espen Edvardsen (SV) fremsatte følgende alternative forslag til punkt 1:

«Bergen kommune anbefaler at premieavvik amortiseres over fem år. Det forutsettes at merutgiftene som følger av regelendringen kompenseres ved økt rammetilskudd til kommunene.»

Torstein Dahle (R) fremsatte følgende alternative forslag til punkt 1:

«Bergen kommunes primære standpunkt er at hele ordningen med premieavvik bør avvikles, og at betalt premie skal oppføres som årets utgift i budsjett og regnskap. Den nåværende ordningen er i strid med de grunnleggende regnskapsprinsippene i kommunalt regnskap.»

Torstein Dahle (R) fremsatte følgende tilleggforslag:

«Da ordningen med premieavvik ble innført i 2002, var det for at kommunenes budsjetter og

regnskaper ikke skulle bli belastet med sterkt stigende pensjonspremier, men i stedet benytte en beregnet pensjonskostnad med en jevnere utvikling i driftsbudsjett og driftsregnskap. Den var et svar på kommunenes behov for å få dekket økte utgifter gjennom økte overføringer. Kommunene kan ikke klandres for at de har benyttet den ordningen som KRD selv utformet, og som har ført til at det nå er et akkumulert premieavvik på landsbasis i størrelsesorden 30 milliarder kroner. Denne utfordringen bør løses ved at alle kommuner, også de som har valgt å dekke hele årets premieavvik på neste års regnskap og som derfor ikke har noe akkumulert premieavvik i balansen, får dekket den samlede premieavvikseffekten fra og med 2002.»

Votering:

Torstein Dahles alternative forslag til punkt 1 fikk 7 stemmer (SV+R+MDG+Sp) og var dermed falt.

Espen Edvardsen alternative forslag til punkt 1 fikk 9 stemmer (V+SV+MDG) og var dermed falt.

Innstillingen punkt 1 ble vedtatt med 62 stemmer (H+A+FrP+V+KrF+Sp+BY).

Innstillingen punkt 2 ble vedtatt enstemmig.

Torstein Dahles tilleggsforslag fikk 6 stemmer (SV+R+MDG) og var dermed falt.

Komite for finans behandlet saken i møtet 041213 sak 153-13 og avga følgende innstilling:

Komiteens innstilling er likelydende med bystyrets vedtak.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Byrådets og komiteens innstilling er likelydende.

Bystyrets kontor, 20. desember 2013

Birgitte W Bratland
førstekonsulent