

Det kongelige Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

postmottak@krd.dep.no

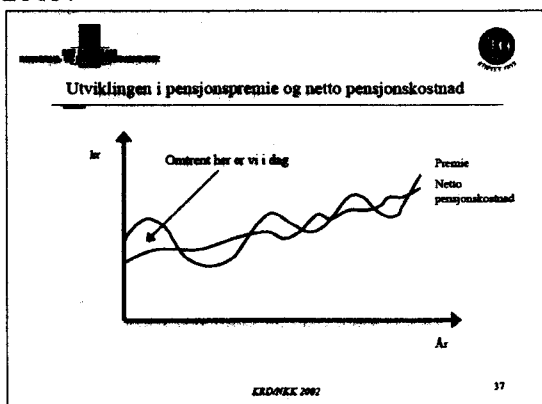
Dato: 02.01.2014
Saksbehandler: Linda Johnsen
Telefon direkte: 75 55 58 22
Deres ref.: 13/2041-3
Løpenr.: 427/2014
Saksnr./vår ref.: 2013/2647
Arkivkode: 210

Høring - Reduksjon i amortiseringstiden for premieavvik

Det vises til høringsbrev av 19.09.13 der det foreslås å redusere amortiseringstiden for premieavvik oppstått i 2014 og senere til 5 eller 7 år. Etter vårt syn gir det liten mening å uttale seg om **amortiseringstiden** for premieavvik uten samtidig å komme inn på **forutsetningene** som legges til grunn i aktuarberegningene som danner grunnlaget for regnskapsføring av pensjonskostnadene, og som dermed også er avgjørende for **størrelsen** på premieavviket som foreslås amortisert over 5 eller 7 år. Vi tillater oss derfor også å kommentere forutsetningene som legges til grunn ved regnskapsføring av årlige pensjonskostnader basert på aktuarberegninger.

Forutsetninger som legges til grunn ved beregning av pensjonskostnader

Den opprinnelige intensjonen bak dagens ordning for regnskapsføring av pensjonskostnader og premieavvik synes god, da denne skulle gjøre det enklere for kommunene å håndtere svingninger i pensjonsinnbetalingene fra år til år, og dermed medføre en jevnere årlig kostnadsbelastning enn tidligere ordning der premieinnbetalingen dannet grunnlag for utgiftsføring. Vi antar at dette var ut fra en opprinnelig forventning om at pensjonspremien og pensjonskostnaden over år ville svinge «om hverandre». Dersom pensjonspremien ble høyere enn pensjonskostnaden ett eller flere år, ville dette ventelig oppveies av lavere pensjonspremie enn pensjonskostnader senere år. Vi gjengir i denne sammenheng et lysbilde fra « Notat – Om § 13 Regnskapsføring av pensjon » fra KRD januar 2003:



Siden ordningen ble innført i 2002 har det imidlertid vist seg at pensjonspremien over år gjennomgående har vært langt høyere enn pensjonskostnadene. Etter vår forståelse må dette skyldes at det legges ulike forutsetninger til grunn ved beregning av nødvendig årlig premieinnbetaling og aktuarberegningen som danner grunnlaget for pensjonskostnadene.

Regnskap

Postadresse:

Besøksadresse:

Telefoner:
Sentralbord: 75 55 50 00
Ekspedisjon:
Telefax:

Elektroniske adresser:

linda.johnsen@bodo.kommune.no
www.bodo.kommune.no

Orgnr.:

972 418 013

Bankkonto:

4500 55 00080

Dersom eksempelvis lønnsoppgjøret for et enkelt år blir høyere enn forutsatt, vil pensjonspremieinnbetalingen for dette året måtte økes for å oppfylle de forsikringstekniske forutsetningene som legges til grunn ved beregning av årets pensjonspremie. Den årlige regnskapsføringen av pensjonskostnadene skal imidlertid baseres på de *langsiktige* forutsetningene for lønnsvekst. Årets pensjonskostnad vil av denne grunn ikke øke som følge av at lønnsoppgjøret for inneværende år ble dyrere enn opprinnelig forutsatt, da det forventes at dette vil utjevnes på sikt, dvs at lønnsveksten for et senere år sannsynligvis vil bli lavere enn de langsiktige forutsetningene som er lagt til grunn i aktuarberegningene. Tilsvarende vil også kunne gjelde for andre av de økonomiske forutsetninger som er lagt til grunn i aktuarberegningene.

Ved forrige årsskifte utgjorde differansen mellom innbetalt premie og regnskapsførte pensjonskostnader **235 mill kr** for Bodø kommunes del. Dette premieavviket fremsto som en eiendel i kommunens balanse pr 31.12.12. Etter vår mening har det imidlertid ingen verdi, så lenge det ikke vil oppveies av at fremtidige års premieinnbetalinger blir lavere enn fremtidige års pensjonskostnader. Premieavviket er etter vår mening derimot et uttrykk for at kommunen i årene 2002 tom 2012 i gjennomsnitt hvert år har regnskapsført 21,4 mill kr for *lave pensjonskostnader*. Dette til tross for at kommunens regnskapsføring av pensjon er i henhold til regelverk og god kommunal regnskapskikk.

Det er derfor grunn til å stille spørsmålsteget ved om det er riktig at det er så stor avstand i de økonomiske forutsetningene som legges til grunn i aktuarberegningene og de økonomiske forutsetningene som legges til grunn ved fastsettelse av årlig premieinnbetaling. Vi stiller også spørsmål ved hvorfor det legges til grunn andre økonomiske forutsetninger i kommunesektoren enn i eksempelvis helsesektoren.

Vi har tatt utgangspunkt i 2012, som er det siste avlagte regnskapsår, og sammenlignet de økonomiske forutsetningene som er benyttet i aktuarberegningene i kommunesektoren opp mot økonomiske forutsetninger benyttet i aktuarberegninger i helsesektoren (for regionale helseforetak) samme regnskapsår. For å få et bilde av eventuelle endringer mellom år, har vi også sett på tilsvarende forutsetninger lagt til grunn i 2011 (tall i parentes). Dette viser følgende:

Økonomiske forutsetninger	Aktuarberegning Bodø kommune	Aktuarberegning regionale helseforetak (*)
Diskonteringsrente	4,50% (4,50%)	4,05% (3,80%)
Forventet avkastning pensjonsmidler	5,50% (5,50%)	4,00% (4,10%)
Årlig lønnsregulering	3,16% (2,96%)	3,50% (3,50%)
G-regulering	3,16% (2,96%)	3,25% (3,25%)
Pensjonsregulering	3,16% (2,96%)	2,48% (2,48%)

(*) I henhold til årsrapporter 2012 for Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF

Vi har i ikke gjort tilsvarende sammenligning av de aktuarmessige forutsetningene som legges til grunn i de to sektorene.

Som det fremgår av ovenstående tabell legges det til grunn langt mer optimistiske forutsetninger i kommunesektoren enn i helsesektoren, både med hensyn til forventet fremtidig avkastning på pensjonsmidler, årlig lønnsvekst og G-regulering, samt diskonteringsrente. I tillegg utgjør differansen mellom forventet avkastning og diskonteringsrenten et helt prosentpoeng i kommunesektoren (og da med forventet avkastning *høyere* enn diskonteringsrenten), mens helsesektoren opererer med en forventet avkastning på pensjonsmidler som er 0,05 prosentpoeng *lavere* enn diskonteringsrenten.

Vi finner det bemerkelsesverdig at de to departementene (KRD og HOD) kan ha såpass forskjellige forventninger i forhold til landets fremtidige *langsiktige økonomiske forutsetninger*, og stiller spørsmåltegn ved om ikke Finansdepartementet her burde inntatt en overordnet rolle og sørget for at tilnærmet samme forutsetninger ble lagt til grunn i begge sektorene. Selv om det kan være mindre variasjoner i lønnsutviklingen mellom de ulike sektorene, bør en i utgangspunktet kunne forvente at det benyttes noenlunde *like forutsetninger for diskonteringsrenten* (der det for eksempel kan være naturlig å ta utgangspunkt i renten på statsobligasjoner) og *avkastning* på pensjonsmidler, spesielt med tanke på at samme selskap (KLP) opererer som stor leverandør av pensjon (og dermed står for plasseringen av en stor del av pensjonsmidlene) i begge sektorene.

Dersom det i aktuarberegningene i kommunesektoren hadde vært lagt til grunn samme økonomiske forutsetninger som hos de regionale helseforetakene, ville dette ha medført langt *høyere pensjonskostnader for kommunene*, og dermed *lavere premieavvik*. Etter vårt syn bør fokuset i høringen om premieavvik i kommunesektoren flyttes bort fra *antall år for amortisering* av premieavvikene og over til *forutsetningene* som legges til grunn for beregning av årlige pensjonskostnader, og dermed til *størrelsen på premieavvikene*.

Forutsetningene som legges til grunn ved beregning av kommunenes årlige pensjonskostnader fastsettes som kjent av departementet, jfr § 13-5 A i Forskrift om årsregnskap og årsberetning. I henhold til § 13-5 D skal forutsetningene fastsettes slik at de akkumulerte årlige premieavvik over tid går mot null, men vi registrerer at så ikke synes å være tilfelle for tolvårsperioden fra og med 2002 til og med 2013.

For helseforetakene, som fører sine regnskap etter regnskapslovens regler og er underlagt ekstern revisjon, må forutsetningene for aktuarberegningene i tillegg følge Norsk regnskapsstandard nr 6 om pensjonskostnader. Utdrag av denne fremgår av vedlegg 1. Vi viser i denne sammenheng spesielt til punkt 53: «*Skal regnskapet gi et mest mulig korrekt uttrykk for kostnadene ved en pensjonsordning, må forutsetningene være realistiske. De enkelte forutsetningene må være konsistente i den forstand at de gir uttrykk for den samme antagelse om fremtidig økonomisk utvikling. Økonomiske forhold som det vil være naturlig å ta hensyn til ved valg av forutsetninger er rentenivå, langsiktig utvikling i priser, alminnelig økonomisk vekst m.v.*»

Vi tillater oss i denne sammenheng å foreslå at punktene 49 til og med 53 i NRS 6 innarbeides i § 13-5 i Forskrift om årsregnskap og årsberetning. Videre bør det vurderes om forutsetningene som legges til grunn i aktuarberegningene også bør samordnes med øvrige departement før disse fastsettes endelig.

Økonomiske konsekvenser ved endrede forutsetninger

En justering av forutsetningene som legges til grunn i aktuarberegningene (eller en ordning der en går tilbake til å kostnadsføre premieinnbetalingene som årets pensjonskostnad) vil medføre betydelig økte kostnader for kommunesektoren. Det samme gjelder også ved reduksjon av antall år premieavviket skal fordeles over, om enn i noe mindre grad. Vi oppfatter denne høringen å gjelde den regnskapsmessige behandlingen av pensjonskostnader, og kommer derfor ikke med forslag til hvordan de økte kostnadene skal håndteres. Vi antar at dette vil bli tatt opp til nærmere vurdering på et senere tidspunkt når konklusjonen med hensyn til fremtidig regnskapsføring foreligger.

I denne sammenheng registrerer vi for øvrig at da pensjonskostnadene i helsesektoren økte betydelig fra 2011 til 2012, blant annet som følge av endrede økonomiske forutsetninger i aktuarberegningene, ble bevilgningene til sektoren økt med 2,3 mrd kr. Vi siterer i denne sammenheng fra revidert nasjonalbudsjett for 2012: «*Nye beregninger for 2012 tilsier en*

pensjonskostnad på 12,95 milliarder kroner for de regionale helseforetakene samlet. Dette er 2,1 milliarder kroner mer enn lagt til grunn i saldert budsjett 2012. I tråd med etablert opplegg for håndtering av pensjonskostnader foreslås det at basisbevilgningen økes med 2,1 milliarder kroner og at økningen motsvares av tilsvarende nedsettelse av driftskredittrammen.» I tillegg ble basisbevilgningen til de regionale helseforetakene økt med ytterligere 200 millioner kroner for å håndtere pensjonskostnadene til helseinstitusjoner som har avtale med de regionale helseforetakene, dvs en total økning på 2,3 mrd.

Vi merker oss også regnskapsstandardene og Norsk Regnskapsstiftelses betydning i denne sammenheng, da Helseministeren innledet sitt svar i Stortingets spørretime 12.02.13 med følgende: *«Norsk Regnskapsstiftelse har blant annet som følge av stadig lavere renteforventninger, kombinert med høy lønnsvekst, funnet det riktig å anbefale et "strammere" parametersett ved beregning av de årlige pensjonskostnadene for alle virksomheter som fører regnskaper etter regnskapsloven. Dette har medført en kraftig økning av pensjonskostnadene for helseforetakene i forhold til nivået i 2005. Det er naturlig å anta at også private institusjoner med tilsvarende pensjonsytelser og underlagt tilsvarende regnskapsregler har hatt en noenlunde tilsvarende utvikling.»*

Vi stiller spørsmål ved om ikke tilsvarende også gjelder for kommunesektoren, og mener det er viktig at regnskapsføringen av pensjonskostnadene snarest mulig baseres på realistiske langsiktige forutsetninger. Dagens situasjon, der regnskapsførte pensjonskostnader over år har vært betydelig lavere enn betalt pensjonspremie, medfører at kommunene skyver kostnader foran seg i tid, noe som igjen bidrar til å kamuflere kommunens reelle økonomiske situasjon. Dette medfører store utfordringer med å kommunisere den reelle økonomiske situasjonen, og kan i verste fall vanskeliggjøre ansvarlig økonomisk styring. Premieavviket vil på et fremtidig tidspunkt bli en stor økonomisk belastning for kommunesektoren.

Departementets forslag for amortisering av premieavvik

Under forutsetning av at det fra og med regnskapsåret 2015 er langsiktige realistiske forutsetninger som legges til grunn for aktuarberegningene, støtter vi alternativ 1 med en amortiseringstid på 5 år. Legges det derimot opp til at det også videre framover vil være store avvik i forutsetningene som legges til grunn i aktuarberegningene som danner grunnlaget for regnskapsføringen av pensjonskostnadene, og de forsikringstekniske forutsetningene som legges til grunn ved beregning av premieinnbetaling, foreslår vi å avvike dagens ordning der det gis anledning til å amortisere premieavviket over flere år. Vi foreslår i stedet at premieavviket i sin helhet må tas inn i påfølgende års regnskap, alternativt at en går tilbake til tidligere ordning der innbetalt pensjonspremie benyttes som grunnlag for utgiftsføring av kommunenes årlige pensjonskostnader. Vi viser i denne sammenheng til høringssvaret fra Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) av 14.11.13, og slutter oss til hovedtrekkene i NKKs høringsuttalelse, men presiserer likevel at det etter vårt syn er for gunstige forutsetninger lagt til grunn i aktuarberegningene som er hovedproblemet med dagens ordning. Vi deler for øvrig også NKKs bekymring i forhold til at dagens regelverk og regnskapspraksis er så komplisert at politiske beslutninger kan bli tatt på feil grunnlag.

En reduksjon av amortiseringstiden til 5 (eventuelt 7 år) vil uansett være en forbedring i forhold til dagens ordning med 10 års amortisering. Gjøres det ikke noe med forutsetningene som legges til grunn for kostnadsføringen slik at størrelsen på de årlige premieavvikene reduseres, vil imidlertid også en amortiseringstid på 5 år medføre at regnskapet ikke gir et riktig bilde av kommunenes reelle økonomiske situasjon.

Oppsummering

Fokuset i debatten om pensjonskostnader og premieavvik bør etter vår mening flyttes bort fra *antall år* for amortisering av premieavviket, og til *årsaken* til at de store premieavvikene har oppstått, nemlig *forutsetningene* som benyttes i aktuarberegningene som danner grunnlaget for regnskapsføring av pensjonskostnadene. Det bør videre framover legges realistiske, langsiktige forutsetninger til grunn, og for å tydeliggjøre dette bør det i tiknytning til de foreslåtte endringene av regnskapsforskriftens § 13-4 C også vurderes en endring av regnskapsforskriftens § 13-5, jfr NRS 6. Håndtering av merkostnadene som vil oppstå som følge av endrede økonomiske forutsetninger bør tas opp til vurdering på senere tidspunkt. Dersom beregningsforutsetningene oppdateres, støtter vi departementets alternativ 1, en reduksjon i amortiseringstiden til 5 år. I motsatt fall bør dagens ordning med adgang til å amortisere premieavviket over flere år avvikes, da dette medfører at det gis et uriktig og for godt bilde av kommunenes reelle økonomiske situasjon.

Med hilsen

for Kowelija Retic
Stephan Skjelvan
Kommunaldirektør
for økonomi og finans

Linda Johnsen
Linda Johnsen
Regnskapssjef

Vedlegg 1 – Utdrag fra Norsk RegnskapsStandard 6 Pensjonskostnader

Forutsetninger – endringer og avvik

49. Beregning av pensjonskostnader kan bygge på følgende økonomiske og aktuarmessige forutsetninger:

Økonomiske forutsetninger:

- Diskonteringsrente
- Forventet avkastning på pensjonsmidler
- Lønnsutvikling
- Regulering av løpende pensjon
- Regulering av Folketrygdens grunnbeløp

Aktuarmessige forutsetninger:

- Demografiske faktorer (dødelighet, uførhet m.v.)
- Frivillig avgang m.v.

50. Diskonteringsrenten skal være uavhengig av foretakets økonomiske situasjon og om pensjonsforpliktelsene finansieres med fondsopplegg eller over driften. Diskonteringsrenten fastsettes med utgangspunkt i den langsiktige risikofrie renten, statsobligasjonsrenten eller renten på foretaksobligasjoner med høy kredittverdighet. I den grad tidshorizonten for pensjonsforpliktelsen går utover observerbare markedsrenter, må renten justeres for å tilpasses løpetiden.
51. Den forventede avkastningen på pensjonsmidlene fastsettes på bakgrunn av hvordan pensjonsmidlene er investert. Avkastningen settes til den langsiktige forventede avkastning og skal justeres årlig dersom den langsiktige forventningen endres.
52. I den grad ordningen er knyttet opp mot folketrygdens ytelser gjennom avtale eller på annen måte, er også regulering av disse en viktig forutsetning (grunnbeløp m.v.).
53. Skal regnskapet gi et mest mulig korrekt uttrykk for kostnadene ved en pensjonsordning, må forutsetningene være realistiske. De enkelte forutsetningene må være konsistente i den forstand at de gir uttrykk for den samme antagelse om fremtidig økonomisk utvikling. Økonomiske forhold som det vil være naturlig å ta hensyn til ved valg av forutsetninger er rentenivå, langsiktig utvikling i priser, alminnelig økonomisk vekst m.v.

Vedlegg 2 – Utdrag fra Forskrift om årsregnskap og årsberetning

13-5. Nærmere om forutsetninger ved beregning av årets netto pensjonsforpliktelse og netto pensjonskostnad

- A. Forutsetningene som skal legges til grunn ved beregning av netto pensjonsforpliktelse og netto pensjonskostnad etter § 13, fastsettes av departementet.
- B. Dersom de aktuarmessige beregningsforutsetningene ikke er nærmere fastsatt av departementet, skal disse baseres på anerkjente metoder for beregning av sannsynlighet for død, uførhet, uttak av avtalefestet pensjon, uttreden av pensjonsordning og eventuelle andre forhold av betydning for pensjonsforpliktelsen og pensjonskostnaden. Departementet fastsetter likevel det nærmere tidspunktet for implementering av nye levealdersforutsetninger i beregningene. Departementet fastsetter tidspunktet for implementering av planendringer (pensjonsreformen) i beregningene.
- C. Beregningsforutsetningene skal fastsettes ut fra hva som faglig og realistisk kan forventes å bli den langsiktige framtidige utviklingen i økonomiske og aktuarmessige forhold, i den perioden pensjonsforpliktelsene løper.
- D. Beregningsforutsetningene skal fastsettes slik at budsjettmessig og regnskapsmessig stabilitet og forutsigbarhet oppnås, og slik at de akkumulerte årlige premieavvik over tid går mot null.

