



Cirkulärnr: 08:41
Diariernr: 08/2311
Handläggare: Siv Stjernborg, Kajsa Jansson
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Externmedverkan: Ulf Lennartsson
Datum: 2008-06-02
Mottagare: Ekonomi/finans
Pensionshandläggare
Rubrik: Pensionsstiftelse i kommun, landsting, kommunalför-
bund eller kommunalt företag m fl.
Bilagor: Bilaga 1: Bildande av pensionsstiftelse
Bilaga 2: Stadgar
Bilaga 3: Checklista



CIRKULÄR 08:41

Ekonomi och styrning
Ekonomisk analys
Ulf Lennartsson, Siv Stjernborg m.fl.
EJ

Ekonomi/finans
Pensionshandläggare

Pensionsstiftelse i kommun, landsting, kommunalförbund eller kommunalt företag m fl.

Bakgrund

I kommuner och landsting belastar sedan 1998 såväl pensionsutbetalningar på ansvarsförbindelsen som pensionsintjänande för dagens anställda den kommunala ekonomin. Under de närmaste decennierna kommer pensionsutbetalningarna att vara ansträngande i många kommuner och landsting. I cirkulär 2005:96 beskrev Sveriges Kommuner och Landsting tre alternativa sätt att hantera tillgångar för pensionsförpliktelser i framtiden. Alternativen var 1) att tillskapa medel i egen balansräkning, 2) att sätta av medel till pensionsstiftelse samt 3) att teckna försäkring hos pensionsförsäkringsbolag. Det var särskilt följande faktorer som vi belyste vid bedömning av de olika alternativen:

- ekonomiska effekter
- möjligheter att styra medelsförvaltningen från kommunens/landstingets sida
- möjligheter att inom gällande kommunal- och redovisningslag synliggöra sitt åtagande och öronmärka sina pensionsmedel

Vilket alternativ som är bäst för den egna kommunen eller det egna landstinget kan bara kommunen/landstinget själv avgöra. Det beror på vad som vid den samlade bedömningen hos den enskilda kommunen/det enskilda landstinget väger tyngst; kostnader på kort och lång sikt, kontroll över medlen och/eller synliggörandet av åtagandet.

Cirkuläret föranledde önskemål om ytterligare beskrivningar och fördjupningar av de tre alternativen.

Önskemålen var sammanfattningsvis

- Utveckla beskrivningen av alternativ 1 tillskapa medel i egen balansräkning. Gå igenom de redovisningsfrågor som hänger samman med detta.

- Fördjupa vad alternativ 2 i cirkuläret – att sätta av medel till pensionsstiftelse – innebär. Beskriva tillvägagångssätt vid bildande av stiftelse och beskrivning av villkor, innebörd, m.m.
- Beskriva vilka risker kunden tar i försäkringsalternativet – alternativ 3 – och vad försäkringsbolaget står som garant för, dvs. vad som definitivt försäkras och vad kvarstår som risk ur kundens synpunkt.

För att tillgodose önskemålen gavs i ett första steg i cirkulär 2007:37 en fördjupad beskrivning av försäkringsalternativet (alternativ 3) med en genomgång av vad avtalen innebär i risker, åtagande m.m.

Som ett andra steg görs nu en fördjupning av alternativet att avsätta medel till en pensionsstiftelse (alternativ 2). Det alternativet har numera beslutats men ännu inte satts av Umeå och Härnösands kommuner. Diskussioner pågår på flera håll att bilda pensionsstiftelse. I det följande beskrivs kort tillvägagångssättet, vilka principiella beslut som ska tas samt ekonomiska och andra villkor och konsekvenser av stiftelsevarianten. Liksom i de tidigare nämnda cirkulären om alternativa sätt att hantera tillgångar och om alternativet med pensionsförsäkring tar detta cirkulär inte upp redovisningsfrågor som hänger samman med pensionsstiftelse. Vi går inte heller in närmare på själva kapitalförvaltningens teknik och detaljer utan begränsar oss till frågan om påverkansmöjlighet för arbetsgivaren.

Det bör i detta sammanhang nämnas att det som beskrivs om pensionsstiftelser är mer relevant för kommunala företag än för kommuner. I kommuner och landsting sker ju säkerställandet av pensionsförpliktelser genom beskattningsrätten.

Det är därför viktigt att erinra om att det inte finns något formellt krav på att trygga pensioner i kommuner och landsting genom att bilda pensionsstiftelse eller att teckna försäkring i någon form. Dessa former har till syfte att öronmärka arbetsgivarens avsatta medel eller för andra behov av ekonomistyrning. Det finns heller inget krav på att öronmärka medel för pensionsändamål i egen balansräkning. De kommande ökningarna av pensionsutbetalningarna för de flesta kommuner och landsting kan motivera att åtgärder vidtas för att undvika att pensionskostnaderna tränger undan verksamhet. Att sätta undan medel på något sätt för att klara pensionskostnader eller pensionsutbetalningar är en sådan åtgärd.

Sveriges Kommuner och Landsting har i skrivelse till regeringen den 11.4.2008 funnit det önskvärt att en översyn görs av de bestämmelser i *lag om kommunal redovisning* som reglerar hanteringen av pensionskostnaderna (blandmodellen). En översyn bör också göras av det s.k. balanskravet. Reglerna är ett bekymmer för dem som haft fleråriga positiva resultat och medför att de har svårigheter att tillgodogöra sig historiskt upparbetade överskott. Regeringen bör således tillsätta en utredning med uppdrag att se över asymmetrin i balanskravsreglerna men också att överväga för- och nackdelar med olika redovisningsmodeller för pensioner.

Sveriges Kommuner och Landsting bevakar den fortsatta handläggningen i regeringen av frågan om utredning av balanskravet m.m. Det finns därför anledning att återkomma om detta efterhand som det finns mer att informera om.

Beskrivning av alternativet pensionsstiftelse

Regelverk

Pensionsstiftelse tillgodoser behovet av att trygga arbetsgivarens åtagande att utbetala intjänad del av utfäst pension. Det finns också möjlighet till fullständig insyn för arbetsgivaren/stiftaren. Det finns ett regelverk som reglerar både bildande och drivande av pensionsstiftelse. Regelverket syftar till att trygga pensionstagarnas pengar. Därför finns begränsningar i hur man kan använda pengarna och hur de placeras. Det regelverk som gäller för pensionsstiftelser har inte framtagits med syftet att de ska användas av kommuner/landsting för tryggande av kommande pensioner. Det är i första hand framtaget för näringslivets behov. Det är dock detta regelverk som ska tillämpas om en kommun/landsting väljer att starta en pensionsstiftelse för avgränsning av hela eller delar av sina pensionsåtaganden.

Reglerna om pensionsstiftelser finns i Lag (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelser mm (TrL). Stiftelselagen (1994:1220) är inte tillämplig på pensionsstiftelser. Stiftelselagens regler om skadestånd för styrelseledamöter och om tillsyn gäller för pensionsstiftelser enligt Tryggandelagen.

Andra regelverk som kan ha betydelse för förvaltning av medel för pensionsändamål är kommunallagen, lagen om kommunal redovisning samt Finansinspektionens författningssamling. Pensionsavtalet för kommuner och landsting KAP-KL, ställer inga krav på tryggande för kommuner och landsting. För kommun- och landstingsägda företag finns däremot krav i avtalet.

Några viktiga regler som gäller för pensionsstiftelse är följande.

- Pensionsstiftelsen har som enda uppgift att förvalta det kapital som arbetsgivaren satt av utifrån upprättade och av finansinspektionen godkända placeringsriktlinjer. Om arbetsgivaren av likviditetsskäl inte kan sätta av kapital för hela pensionsskulden kan den trygga en del av skulden genom att sätta av medel för till exempel vissa årgångar. Det kan då vara lämpligt att överväga en begränsning av stiftelsens ändamål. Därmed begränsas underlaget för de pensionsåtaganden som kapitalet ska garantera. På så sätt möjliggör man att stiftelsen har ett kapitalöverskott ur vilket man kan erhålla gottgörelse för gjorda pensionsutbetalningar.
- Pensionsstiftelse får inte själv utfästa pension och kan inte heller annat än i undantagsfall (om arbetsgivaren gått i konkurs, vilket inte är relevant för kommun/landsting men kan inträffa för deras bolag) betala ut pension utan den är endast en pant för (= tryggar) arbetsgivarens utfästelser.
- Gången är i korthet att arbetsgivaren betalar ut pension själv eller via pensionsinstitut och kan sedan vända sig till stiftelsen och begära gottgörelse (ersättning) för sina pensionskostnader. För att kunna få gottgörelse krävs att stiftelsens tillgångar överstiger kapitalvärdet av de utfästa pensioner som stiftelsen ska trygga. Gottgörelse kan också fås ur årets avkastning även om överskott inte föreligger. Gottgörelse får endast avse löpande utgifter som arbetsgivaren haft under det innevarande eller närmast föregående räkenskapsåret.

- Ledamöterna i en pensionsstiftelses styrelse väljs till lika antal av arbetsgivaren och de arbetstagarare som omfattas av stiftelsens ändamål.
- En pensionsstiftelse kan vara gemensam för flera arbetsgivare. Då har varje arbetsgivare sin egen pensionsfond i stiftelsen. Därmed kan stordriftsfördelar uppnås i kapitalförvaltningen.
- Pensionsstiftelser står under länsstyrelsens tillsyn i det län där arbetsgivaren har sin hemvist. Om det är mer än 100 anställda som omfattas gäller att Finansinspektionen är tillsynsmyndighet avseende kapitalförvaltningen. Finansinspektionen ska godkänna placeringsriktlinjer för stiftelse enligt tryggandelagen (pensionsstiftelse). Det ställs också särskilda krav på insikter och erfarenhet hos styrelseledamöter och suppleanter för sådan pensionsstiftelse. Styrelsen i en pensionsstiftelse kan inte som till exempel i ett aktiebolag delegera sitt ansvar för förvaltningen till VD.

Skatteeffekter

Avkastningsskatt

Om pensionsutfästelserna ska tryggas via pensionsstiftelse tillkommer en kostnad i form av avkastningsskatt. Avkastningsskatt utgår med 15 procent på avkastningen. Avkastningen definieras som den genomsnittliga statslåneräntan under året före beskattningsåret multiplicerat med det kapital som finns i stiftelsen vid beskattningsårets ingång. Detta innebär att om den faktiska avkastningen är lägre än statslåneräntan blir skattesatsen högre än 15 procent på faktisk avkastning och om den faktiska avkastningen är högre blir skattesatsen lägre än 15 procent. Schablonmässigt kan avkastningsskatten beräknas uppgå till 0,6 procent av värdet på de placerade tillgångarna.

Vid tryggande i försäkringsbolag inbetalas avkastningsskatten av försäkringsbolaget.

Det bör här nämnas att kommunala företag betalar avkastningsskatt även vid avsättning av medel i egen balansräkning (kontoföring). Utifrån den aspekten är de tre alternativen (pensionsstiftelse, försäkring och egen balansräkning) lika för de kommunala företagen.

Särskild löneskatt

Särskild löneskatt utgår med 24,26 procent på pensionskostnaderna. I de fall pensionskapitalet förvaltas direkt i kommuners och landstings balansräkningar betalas skatten när pensionerna betalas ut. Väljer man att istället trygga pensionerna i egen stiftelse eller med försäkring tas löneskatten ut redan vid betalning till stiftelsen eller försäkringsbolaget. Detta innebär en tidigareläggning av löneskattebetalningarna. Den tillväxt som sker i stiftelsen eller försäkringsbolaget på det avsatta kapitalet kommer däremot inte att bli föremål för särskild löneskatt. Underlaget för löneskatten som utgörs av den utbetalda pensionen får minska med det belopp som arbetsgivaren erhåller i gottgörelse.

Nackdelen med att betalning till stiftelse eller försäkringsbolag medför en tidigareläggning av löneskattebetalningen kan uppvägas av att löneskatt inte utgår på

avkastningen. Är avkastningen hög kan det vara en fördel ur skattesynpunkt att betala löneskatten när avsättningen görs istället för när pensionen betalas ut. Det beror förstås på hur avkastningen utvecklas, något som är svårt att i förväg prognostisera. Vid samma avkastning i de alternativa lösningarna är löneskatten kostnadsneutral. Den särskilda löneskatten på pensionskostnader är därför inte avgörande för om kapitalet ska förvaltas direkt i balansräkningen eller via pensionsstiftelse eller försäkring.

Pensionsstiftelse jämfört med andra alternativ

- De medel som sätts av till en pensionsstiftelse kan bara användas till pensionsändamål. De kan inte användas för andra ändamål till skillnad från öronmärkta pensionsmedel i egen balansräkning.
- Stiftaren har full insyn i stiftelsens verksamhet, till skillnad från försäkringslösning.
- Administrationen och därmed kostnaderna kan hållas lägre än vid försäkringslösning. Administrationen och kostnaderna kan dock bli högre än vid en förvaltning i egen regi. Såväl förvaltning i stiftelse som förvaltning inom balansräkningen kan ske i egen regi eller genom att anlita extern förvaltare.
- Avsättning av medel till pensionsstiftelse innebär en likviditetsbelastning men medlen blir som ovan nämnts skilda från kommunens/landstingets medel och destinerade till enbart pensionsändamål.
- Stiftelsen betalar avkastningsskatt på pensionsmedlen. Detta gäller även kontoföring i balansräkning hos kommunala företag samt försäkringslösning för samtliga. Det gäller inte öronmärkning i egen balansräkning/kontoföring för kommuner/landsting.

En viktig fråga är om det går att utan vidare avveckla stiftelsen., dvs. tömma den på kapital och flytta det inbetalade kapitalet till annat ändamål. En långsam avveckling är att ta gottgörelse för de pensioner som betalas ut. En möjlig snabbavveckling är att köpa tjänstepensionsförsäkringar för de pensioner som omfattas av stiftelsen och ta gottgörelse för försäkringspremierna. En avveckling av en pensionsstiftelse på något av ovanstående sätt kräver en noggrann beräkning så att man inte hamnar i den situationen att det kvarstår medel av överskottet. Om medel finns kvar ska dessa enligt Tryggandelagen användas till välgörande eller annat allmännyttigt ändamål som tillsynsmyndigheten bestämmer. Det går däremot **inte** att avveckla bara genom att återta det inbetalade kapitalet.

Det finns i regelverken (Tryggandelagen) föreskrifter om förfarande m.m. vid avveckling av stiftelse men dessa är närmast inriktade på företagsanknutna stiftelser – till exempel vid arbetsgivarens konkurs – och är således inte tillämpliga på kommun eller landsting som arbetsgivare

Utformning av och beslut om placeringsriktlinjer

Om kommun eller landsting förvaltar medel för pensionsändamål i egen balansräkning avgör kommunen/landstinget själv utformningen av placeringsriktlinjerna. Någon tillsynsmyndighet finns inte för kommuners och landstings förvaltning av medel. Det är kommunallagens regler som är styrande för kapitalförvaltning i egen balansräkning. Fullmäktige ska enligt kommunallagen 8 kap 3a § fastställa föreskrifter för sådan medelsförvaltning. Många kommuner och landsting har också beslutat om sådana föreskrifter som inkluderar placeringsriktlinjer etc. Om kommunen/landstinget väljer att bilda pensionsstiftelse för förvaltning av kapital för kommunens/landstingets pensionsutfästelser innebär detta att stiftelsens styrelse beslutar om placeringsriktlinjer för detta kapital och därmed påverkar hur och av vem kapitalet förvaltas. Fullmäktiges föreskrifter kan ange ramen för förvaltningen av pensionsmedel men inte besluta om stiftelsens utövande av sin medelsplacering. Fullmäktiges föreskrifter måste utformas så att de täcker in stiftelsens verksamhet.

Stiftelsens placeringsriktlinjer måste inrymmas inom ramarna för de riktlinjer som finansinspektionen i egenskap av tillsynsmyndighet anger. I bilagorna 1–2 finns exempel på utformning av stiftelseurkund och stadgar. I bilaga 3 finns en checklista för upprättande av placeringsriktlinjer med konsekvensanalys. Beträffande urvalet av tillåtna instrument, risker mm är upp till varje kommuns och landstings stiftelse att överväga och utforma. Finansinspektionen som ska godkänna placeringsriktlinjerna har inställningen att det krävs aktsamma placeringar. Detta brukar innebära krav på diversifiering/spridning. Placeringarna måste kunna ge en förväntad avkastning som är tillräckligt hög för att möta arbetsgivarens behov att finansiera pensionsåtagandet.

Till skillnad från försäkringsbolag så behöver en pensionsstiftelse inte matcha pensionsskulden. Begreppet matchning syftar på att ett försäkringsbolag måste placera sitt kapital så att det får största möjliga följsamhet mot de beräknade utbetalningarna av pensioner, d.v.s. den pensionsskuld som försäkringen tecknats för. En pensionsstiftelse tryggar arbetsgivarens pensionsutbetalningar och kan också matcha dennes pensionsskuld men behöver inte göra det. Det är arbetsgivarens vilja och förmåga att bära risk som avgör placeringarnas inriktning och löptider. Det är en fördel jämfört med de regler som gäller för försäkringsbolag.

Principiella beslut vid bildande av pensionsstiftelse

Beslut om bildande av pensionsstiftelse ska tas av fullmäktige. Fullmäktige ska också, efter förslag från kommunstyrelsen/landstingsstyrelsen godkänna de principiella regelverk som behövs för verksamhetens upprätthållande. (Stiftelseurkund, stadgar samt placeringsriktlinjer med konsekvensanalys m.m. Se exempel i bilagorna 1–3)

Förbundet driver själv en pensionsstiftelse (Sveriges Kommuner och Landsting Pensionsstiftelse) där erfarenheter av denna form finns. Åke Göransson, finanschef (se nedan) är ansvarig för stiftelsen och kan ge upplysningar om placeringsriktlinjer m.m.

På Sveriges Kommuner och Landstings webbplats, www.skl.se, kommer fortlöpande information att lämnas om frågor som rör pensioner och ekonomi. Välj: Vi arbetar med, Ekonomi, Pensioner.

Kommunalförbund och kommunala företag

Ovanstående information är i princip även giltig för kommunalförbund och kommunalt företag.

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av:

Namn	Funktion	Telefon	E-post
Lars Björnson	skatteexpert	08-452 79 72	lars.bjornson@skl.se
Åke Göransson	finanschef	08-452 77 65	ake.goransson@skl.se
Kajsa Jansson	ekonom	08-452 78 62	kajsa.jansson@skl.se
Leif Petersén	förbundsjurist	08-452 75 62	leif.petersen@skl.se
Siv Stjernborg	ekonom	08-452 77 51	siv.stjernborg@skl.se

SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING

Ekonomi och styrning

Ekonomisk analys

Maj-Lis Åkerlund

Ulf Lennartsson

Bilagor

Bilaga 1 Exempel på stiftelseurkund för X kommun

Bilaga 2 Exempel på stadgar för X kommuns pensionsstiftelse

Bilaga 3 Checklista för upprättande av placeringsriktlinjer med konsekvensanalys