

# Rapport

## Principer för redovisning av statens tjänstepensionsskuld



EKONOMISTYRNINGSVERKET

**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.**

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från [www.esv.se](http://www.esv.se). Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

**Datum:** 2014-11-03

**Dnr:** 1.1-507/2014

**ESV-nr:** 2014:56

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Anne-Marie Ögren

## Förord

Genom ändring av regleringsbrevet för 2014 gav regeringen i beslut den 20 mars 2014 ESV i uppdrag att utveckla principer för redovisning av statens tjänstepensionsskuld. Det ska ske efter samråd med Statens tjänstepensionsverk och i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet). I denna rapport redovisas resultatet av ESV:s utvecklingsarbete och bedömningar.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Expert Anne-Marie Ögren har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman, enhetscheferna Anne Bryne och Kristina Johansson samt experterna Ingemar Härneskog och Curt Johansson deltagit.

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Inledning</b> .....	<b>7</b>
2.1 Bakgrund.....	7
2.2 Långsiktiga åtaganden i staten.....	8
<b>3 Olika möjliga principer och metoder</b> .....	<b>10</b>
3.1 Pensionskostnad och skuld som följer ränteförändringar slår igenom fullt ut.....	10
3.2 Begränsning av resultatpåverkan både hos SPV och i årsredovisningen för staten .....	11
3.3 Att skilja på resultaträkningens resultat och totalresultat.....	13
3.4 Redovisning enbart i balansräkningen .....	14
3.5 Korridormetod .....	15
3.6 Fast ränta.....	15
3.7 Redovisningen i den kommunala sektorn .....	16
3.8 Den begränsningsmetod som hittills tillämpats används enbart i årsredovisningen för staten .....	16
<b>4 ESV:s förslag</b> .....	<b>18</b>
4.1 Långsiktig lösning.....	18
4.2 Lösning för de närmaste åren .....	19
4.3 SPV:s beräkningar .....	20
4.4 Notinformation i årsredovisningen för staten .....	20
4.5 Notinformation i SPV:s årsredovisning .....	21
4.6 På längre sikt .....	21
<b>5 Andra myndigheters pensionsskuld</b> .....	<b>22</b>

# 1 Sammanfattning

ESV tar i denna rapport ställning för att i årsredovisningen för staten bör en trögrörlighetsprincip tillämpas när det gäller förändring av grundräntan i den statliga tjänstepensionsrörelsen. Förändringen av grundräntan begränsas i de försäkringstekniska grunderna till högst 0,2 procentenheter per år, i riktning mot den ränta som används för beräkning av tjänstepensionsskulden för statens pensionsrörelse i SPV:s årsredovisning. Motivet är i första hand åtagandets långsiktiga karaktär. I Statens tjänstepensionsverks (SPV) årsredovisning och i årsredovisningarna för affärsverken används däremot de av SPV fastställda skuldgrunderna, där ränteantagandet överensstämmer med Finansinspektionens trygghetsgrunder, för att beräkna tjänstepensionsskulden. I årsredovisningen för Riksdagsförvaltningen används de beräkningsgrunder som Riksdagsförvaltningen beslutat om för skuldberäkning av åtagandet för riksdagsledamöternas pensioner. Sammantaget innebär detta att samma principer som gällde i årsredovisningen för 2013 även ska tillämpas för de närmaste åren för redovisning av statens tjänstepensionsskuld.

SPV:s styrelse ska enligt verkets instruktion besluta försäkringstekniska riktlinjer och premier både för statens pensionsrörelse och för affärsverken. ESV anser att det inte finns anledning att föreslå förändringar i den delen. För årsredovisningen för staten kvarstår däremot de argument som gällde för 2013, att det finns anledning att begränsa hur förändringar i ränteantagandet i de försäkringstekniska grunderna påverkar kostnaden för den försäkringstekniska avsättningen för tjänstepensioner i resultaträkningen. ESV har övervägt olika alternativ som ger en sådan begränsning: att tillämpa metod med totalresultat, att tillämpa en korridormetod eller andra lösningar. Med hänsyn till att ett omfattande utvecklingsarbete pågår internationellt när det gäller redovisningsprinciper för den offentliga sektorn, bedömer ESV det mest lämpligt att i avvaktan på att dessa principer läggs fast, fortsätta tillämpa den sorts trögrörlighetsmetod som har använts i årsredovisningen för staten sedan några år tillbaka.

Om fastställandet av de internationella redovisningsstandarderna för offentlig sektor för detta område drar ut på tiden, bör det ändå inom några år finnas indikationer på vart utvecklingen pekar. ESV bör därför relativt snart påbörja arbetet med att analysera och ta fram en lösning för hur omvärderingar av olika slag ska redovisas i resultaträkningen i årsredovisningen för staten. Ska vi förslå en metod med totalresultat, en korridormetod eller trögrörlighetsmetod eller ska omvärderingar kanske redovisas direkt mot eget kapital i balansräkningen? Även andra poster än förändringen av försäkringstekniska beräkningar i årsredovisningen för staten

kommer att beröras. Beroende på vilken redovisningslösning som väljs kan det också innebära att budgetlagen måste ändras.

Vid sidan av tjänstepensionsskulden avseende statens pensionsrörelse, ca 205 miljarder kronor i årsredovisningen för staten 2013, finns pensionsavsättningar i årsredovisningen för staten 2013. De uppgår till ca 9 miljarder kronor redovisade av främst Riksdagsförvaltningen (avseende riksdagsledamöter) och de tre kvarvarande affärsverken.

De beräkningsgrunder som SPV fastställt för affärsverken och de grunder som Riksdagsförvaltningen tillämpar skiljer sig åt från SPV:s beräkningsgrunder för statens pensionsrörelse. För Riksdagsförvaltningen gäller bl.a. särskild lag som påverkar beräkningen och den kan därför skilja sig något från affärsverkens. Dessa myndigheter redovisar därför inte tjänstepensionsåtagandet i sina årsredovisningar på samma sätt som för statens pensionsrörelse. ESV har överenskommit med SPV om att de ska ta fram en omräkningsfaktor som med god säkerhet gör det möjligt att räkna om affärsverkens och Riksdagsförvaltningens skulder så att de blir jämförbara med pensionsrörelsens skuld. När beräkningen är gjord kan denna omräkningsfaktor antingen användas för en direkt omräkning av dessa myndigheters tjänstepensionsskulder i årsredovisningen för staten eller som underlag för tilläggsupplysningar som väl belyser effekten av eventuella kvarstående skillnader.

## 2 Inledning

Regeringen gav genom beslut den 20 mars 2014 ESV i uppdrag att utveckla principer för redovisning av statens tjänstepensionsskuld. Det skulle ske efter samråd med Statens tjänstepensionsverk och i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet). ESV har samrått med SPV genom gemensamt möte, telefonsamtal, mail och möjlighet för SPV att lämna synpunkter på rapporten. SPV har lämnat samrådsyttrande över det slutliga förslaget till rapport den 30 oktober 2014. Under arbetets gång har vi haft möten med Finansdepartementet där vi lämnat information om hur arbetet har fortskridit.

### 2.1 Bakgrund

Bakgrunden är den förändring som Statens tjänstepensionsverk (SPV) gjorde inför 2013 som ledde till en kraftig förändring av ränteantagandet i de försäkringstekniska beräkningsgrunderna för statens pensionsrörelse. Detta fick direkt påverkan på kostnaderna för förändring av den försäkringstekniska avsättningen för tjänstepensionerna i årsredovisningen för staten.

SPV:s styrelse beslutar enligt sin instruktion om försäkringstekniska riktlinjer och premier. SPV:s styrelse fattade i slutet av 2012 beslut om att SPV:s försäkringstekniska beräkningsgrunder för 2013 fullt ut skulle följa ränteantagandet i de så kallade trygghandgrunderna som Finansinspektionen årligen beslutar om. Ränteantagandet i trygghandgrunderna sänktes kraftigt från 1,1 % 2012 till 0,4 % 2013 och hamnade därmed på en historiskt låg nivå. Sänkningen motsvarade en kraftig sänkning av marknadsräntan för den längsta realobligationen.

SPV:s förändring ledde till att tjänstepensionsskulden och kostnaderna i statens tjänstepensionsrörelse ökade med cirka 33 miljarder kronor under 2013. I SPV:s egen redovisning påverkade förändringen inte resultatet eftersom SPV tillämpar en princip med ”perfekt matchning” mellan tillgångar och skulder. Perfekt matchning innebär att när bruttoräntan i skuldgrunderna ändras så ska tillgångarna räknas om med samma procentförändring som skuldförändringen. Det här betyder att den beräknade avkastningen på SPV:s pensionsfordran på statsverket blir lika stor som kostnaden för skuldökningen. I årsredovisningen för staten elimineras denna beräknade avkastning eftersom den kan ses som statens avkastning till SPV och således är en intern statlig transaktion. Därför påverkar hela kostnadsökningen årets över/underskott resultaträkningen i årsredovisningen för staten. Det innebär enligt ESV att kortsiktiga förändringar av grundräntan påverkar årets över/underskott på ett sätt som inte är rättvisande. Detta eftersom pensionsavsättningen är ett långsiktigt åtagande som ska regleras under många år framöver.

ESV konstaterade i en promemoria<sup>1</sup> som upprättades i början av 2014 att förändringar i försäkringstekniska beräkningsgrunder inte slår fullt ut i andra organisationers (främst koncerners) resultaträkningar. Där finns metoder som ger någon form av begränsning, antingen genom att metoder med totalresultat används, eller att någon form av korridorredovisning tillämpas. Att låta ränteantaganden slå igenom fullt ut skulle även strida mot den önskvärda trögrörlighet för värderingen av långsiktiga åtaganden och tillgångar som ESV tidigare lyft fram som lämplig i staten. Det strider också mot det resultatutredande synsätt som finns i de statliga redovisningsprinciperna eftersom vi menar att balansräkningsperspektivet inte kan vara det övervägande perspektivet.

SPV har under perioden 2008-2012 haft en räntepolicy som tillät att grundräntan lämnades oförändrad om den inte avvek med mer än en tiondels procent från målräntan. Den har också inneburit att förändringar av ränteantaganden endast tillåtits påverka årets resultat med högst 0,2 procentenheter. Under de första åren ändrades inte ränteantagandet i Finansinspektionens trygghandgrunder vilket medförde att räntepolicyns krav på ändring av räntan inte behövde tillämpas. Under 2011 och 2012 användes dock denna begränsningsregel i praktiken.

Med hänsyn till den oklarhet som fanns om utvecklingen på det internationella området och den korta tid som i övrigt fanns tillhands för överväganden, bedömde ESV att det var mer rättvisande att använda en trögrörlighetsprincip som gav motsvarande effekt i årsredovisningen för staten även för 2013. Detta i likhet med den policy som SPV tidigare hade tillämpat. Efter att ha fått ett särskilt beräkningsunderlag från SPV, upprättade ESV därför sitt underlag för årsredovisningen för staten med tillämpning av den metoden där ränteantagandet i skuldgrunderna enbart var 0,2 procent lägre än 2012. Regeringen använde denna beräkning i årsredovisningen för staten 2013.

## 2.2 Långsiktiga åtaganden i staten

I den föreställningsram<sup>2</sup> som ESV utgår från i sitt normeringsarbete definieras kostnader och intäkter på samma sätt som i IASB:s (International Accounting Standard Board, som reglerar redovisningen i företag) föreställningsram, med utgångspunkt från förändringen av fordringar och skulder. ESV hävdar dock att värderingen inte i första hand syftar till att värdera balansposterna utifrån antaganden på balansdagen. Det skulle få till följd att intäkter och kostnader underordnas den värderingen. Det här ställningstagandet har haft betydelse vid värderingen av långsiktiga fordringar och skulder i staten såsom studiemedelsfordringar och tjänstepensionsskuld. Statens långsiktiga åtaganden finns kvar under många år.

---

<sup>1</sup> Dnr 5.5-144/2014

<sup>2</sup> Föreställningsram (ESV 2002:8)

Statens fordringar och skulder ska heller inte överlåtas till någon annan och därför finns inte motsvarande behov som i företagssektorn av att redovisa kortsiktiga värdeförändringar. Värderingen av skulderna och fordringarna i staten vid bokslut bör inte styras av räntenivån vid detta tillfälle eftersom det skulle medföra kraftiga fluktuationer i redovisade kostnader mellan åren som inte har en motsvarighet i verkliga förändringar av det långsiktiga åtagandet.

### 3 Olika möjliga principer och metoder

Det finns flera olika möjliga vägar för hur statens tjänstepensionskostnad och skuld kan redovisas. En är att pensionskostnaden och skulden som följer ränteförändringarna kan tillåtas slå igenom fullt ut i årsredovisningen för staten. En annan är att regeringen kan besluta att SPV ska begränsa påverkan av förändrade ränteantaganden i Finansinspektionens tryggningsgrunder. Den tredje är att olika principer i SPV och i årsredovisningen för staten kan tillämpas, så som gällde för 2013. Om metoder för begränsning används, kan metoden med totalresultat, korridormetoden, redovisning direkt i balansräkningen eller fast ränta övervägas. Den trögrörlighetsmetod med en procentuell begränsning av ränteförändringen som har använts några år kan också övervägas. I detta avsnitt bedömer ESV för- och nackdelar med de olika möjliga metoderna.

#### 3.1 Pensionskostnad och skuld som följer ränteförändringar slår igenom fullt ut

SPV har inför 2013 ändrat principen när det gäller en förändring av ränteantagandet i de försäkringstekniska grunderna. De senaste åren har det i värderingen av statens tjänstepensionsskuld funnits en form av trögrörlighet på det sättet att ränteförändringar i Finansinspektionens tryggningsgrunder fått påverka med högst 0,2 procentenheter per år i SPV:s grunder för beräkning av pensionsavsättningen. Från och med 2013 följer beräkningsgrunderna som SPV tillämpar Finansinspektionens ränteantagande i tryggningsgrunderna fullt ut. Trögrörligheten har alltså tagits bort. Detta beror bland annat på att SPV fått regeringens tillstånd att tillämpa en avkastningsmodell med perfekt matchning, vilket gör att fordran på statsverket hos SPV får lika stor procentuell förändring som skuldförändringen. Därmed uppstår heller ingen resultatpåverkan hos SPV.

Enligt instruktionen för SPV är det myndigheten som beslutar om försäkringstekniska riktlinjer och premier för statliga avtalsförsäkringar. SPV:s styrelse fattade i slutet av 2012 beslut om att SPV:s försäkringstekniska beräkningsgrunder för 2013 skulle följa den ränta som gäller för de så kallade tryggningsgrunderna och som Finansinspektionen beslutar om. Räntan i tryggningsgrunderna sänktes kraftigt från 2012 till 2013 och hamnade på en historiskt låg nivå, 0,4 % för 2013.

För årsredovisningen för staten kan stora förändringar av ränteantagandena enligt ESV:s bedömning leda till att redovisningen blir missvisande. Det skulle ha blivit fallet för 2013. Det är inte troligt att räntan faktiskt kommer att vara 0,4 % under

exempelvis 30 år, som är den horisont som pensionsåtagandet har<sup>3</sup>. Det argument som finns för privata företag, att skulden ska värderas så som om företaget skulle säljas, är inte heller aktuellt för staten. Däremot kan man argumentera för att SPV i statens pensionsrörelse och särskilt kopplat till avkastningsmetoden med perfekt matchning, ska värdera tjänstepensionsskulden på liknande sätt som ett privat pensionsförsäkringsbolag skulle ha gjort för att få bästa möjliga jämförbarhet.

För de flesta år kommer det inte att vara så stor skillnad i ränteantagandet i beräkningsgrunderna mellan SPV:s årsredovisning och en metod som begränsar genomslaget av ränteförändringen i årsredovisningen för staten. Finansinspektionen har i oktober 2014 beslutat om räntan 0,80 % för 2015 i sina trygghandgrunder. Om samma metod som för 2013 tillämpas i årsredovisningen för staten skulle räntan där bli 1,1 % för 2014 och för 2015 närmar den sig ytterligare och blir nära nog densamma, 0,9 %.

ESV:s bedömning är därför att det med hänsyn till de stora svängningar som kan bli följden enskilda år, inte är lämpligt att tillämpa beräkningsgrunder som följer marknadsränteutvecklingen fullt ut (i enlighet med Finansinspektionens trygghandgrunder) i årsredovisningen för staten.

### **3.2 Begränsning av resultatpåverkan både hos SPV och i årsredovisningen för staten**

Enligt instruktionen för SPV är det myndigheten som beslutar om försäkringstekniska riktlinjer och premier. SPV:s styrelse fattade i slutet av 2012 beslut om att ränteantagandet i SPV:s försäkringstekniska beräkningsgrunder för 2013 fullt ut skulle följa de så kallade trygghandgrunderna och som Finansinspektionen beslutar om årligen.

Regeringen skulle kunna ändra SPV:s instruktion så att regeringen beslutar om de försäkringstekniska grunderna eller så att en metod med viss begränsning av resultatpåverkan införs. ESV har övervägt detta, men bedömer att det vore ett avsteg från myndighetens ansvar för de statliga avtalsförsäkringarna. ESV anser inte att en sådan förändring handlar om tillämpningen av redovisningsprinciper, utan att det snarare vore att se som en förändring av myndighetens uppdrag, vilket understryks av att ändringen i första hand skulle göras i myndighetens instruktion. Regeringen kan naturligtvis göra en sådan förändring om man vill förändra styrningen av myndigheten men det är inget som ESV vill föreslå. Det är förstås även möjligt att uppnå samma begränsning av resultatpåverkan i årsredovisningen både hos SPV och

---

<sup>3</sup> Det genomsnittliga utbetalningstiden är ca 16,8 år och åtagandet för respektive person byggs upp under hela personens anställningstid. 30 år är därmed en rimlig tid för åtagandet som helhet.

för staten, genom att SPV:s styrelse fattar ett beslut om återgång till den tidigare trögrörlighetsmetoden utan att regeringen har beslutat det.

Det finns dock även argument för att SPV i sin redovisning av statens pensionsrörelse kan ha en metod som avviker från den som tillämpas i årsredovisningen för staten. I stora företagskoncerner i Sverige tillämpas till exempel olika beräkningsmetoder i dotterbolagen och i koncernredovisningen. Det finns intresse att kunna göra jämförelser mellan statens pensionsrörelse och de motsvarande verksamheter som bedrivs av andra livförsäkringsbolag i samhället. Det finns också ett intresse i samband med årsredovisningen för staten och andra bedömningar av statens finansiella ställning, att kunna se hur stor skulden skulle vara om beräkningen gjordes på liknande sätt som i försäkringsbolagen. Den informationen finns nu tillgänglig i SPV:s årsredovisning och den mest centrala informationen finns som tilläggsupplysningar i årsredovisningen för staten.

ESV noterar vidare att det finns flera andra områden där en myndighets redovisning av olika unika orsaker avviker från den som gäller i årsredovisningen för staten.

Några väsentliga exempel där en myndighets årsredovisning avviker från årsredovisningen för staten är följande:

- Skatteintäkterna, där Skatteverkets och andra berörda myndigheters redovisning i princip är kassamässig, men där intäkterna i årsredovisningen för staten är fullt periodiserade
- Premiepensionssystemet, där Pensionsmyndigheten redovisar premiepensionssystemets tillgångar och motsvarande avsättning i sin balansräkning, men där detta tas bort i årsredovisningen för staten.
- Pågående arbeten i försvarssektorn, där pågående arbeten, förskott och förutbetalda intäkter mellan främst FMV och Försvarsmakten redovisas under balansposten Beredskapstillgångar i årsredovisningen för staten.
- Tillgångar hos främst Pensionsmyndigheten som marknadsvärderas hos myndigheten, men som räknas om till anskaffningsvärde i årsredovisningen för staten.

Det är således inget unikt eller principiellt felaktigt att redovisningen i årsredovisningen för staten skiljer sig från SPV:s årsredovisning.

### 3.3 Att skilja på resultaträkningens resultat och totalresultat

Metoden med totalresultat tillämpas enligt IFRS (International Financial Reporting Standards) som är de internationellt accepterade standarder som tillämpas av bland annat börsföretag och de stora statliga bolagen.

Metoden innebär att omvärderingstransaktioner, av bland annat den typ som förändring av de försäkringstekniska grunderna är, inte redovisas i resultaträkningen utan i en kompletterande tabell. Resultaträkningen visar endast årets resultat (årets över/underskott i årsredovisningen för staten) och i en kompletterande tabell redovisas tillkommande omvärderingsposter. Slutsumman av årets resultat i resultaträkningen och de kompletterande posterna benämns totalresultat. I balansräkningen redovisas posternas värde med hänsyn till totalresultatet. De tillkommande omvärderingsposterna i totalresultatet redovisas direkt mot eget kapital och i balansräkningen redovisas således i fråga om pensionsavsättningar bruttoskuldbeloppet.

Metoden med totalresultat skulle ha fördelar även i årsredovisningen för staten. De kraftiga svängningarna i resultat skulle undvikas, men samtidigt skulle tjänstepensionsskulden värderas enligt liknande principer som motsvarande skuld i ett privat försäkringsbolag. Det har fördelar för jämförbarheten och för trovärdigheten i den statliga redovisningen.

Ett införande av totalresultat skulle dock förutsätta att även andra poster av omvärderingskaraktär redovisas på motsvarande sätt. Exempel på sådana poster är nedskrivning av Centrala studiestödsnämndens lånefordringar, omvärdering av statsskulden med hänsyn till realiserade valutakursförändringar samt reservering för förluster i statlig garantiverksamhet. Det finns även fler fall. Frågan skulle därför behöva utredas grundligt och metoder och principer för tillämpningen skulle behöva formuleras. Om en rapport över totalresultatet skulle införas, skulle även budgetlagen i princip behöva ändras. En övergångslösning skulle kunna vara att omvärderingsposterna i totalresultatet enbart lämnas som tilläggsupplysning. Det finns dock som nämnts även andra frågor här som behöver utredas och av det skälet kan lösningen med totalresultat inte bli aktuell på kort sikt.

I det relativt korta perspektivet är det dock även avgörande att de internationella standarderna för offentlig sektor, IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), inte innehåller regler om totalresultat. För närvarande kan man endast spekulera om varför de inte gör det. Det kan bero på att det finns överväganden där metoden inte har bedömts lämplig i offentlig sektor, men det kan också bero på att anpassningen till motsvarande regler inom IFRS-regelverket inte har hunnits med.

Oavsett detta är även de nya planerade europeiska standarderna för offentlig sektor, EPSAS (European Public Sector Accounting Standards), en omständighet att beakta. I dag vet ingen vad EPSAS kommer att innehålla eller hur snabbt de kommer att utvecklas eller när de ska träda i kraft. Målet är dock att dessa EPSAS ska bli obligatoriska för offentlig sektor i alla medlemsstater. Det är därför mot bakgrund av en samlad bedömning av dessa omständigheter inte rimligt att införa metoden med totalresultat i staten,.

### **3.4 Redovisning enbart i balansräkningen**

En tekniskt möjlig redovisningsmetod skulle vara att redovisa vissa delar av kostnaderna enbart i balansräkningen. Det skulle handla om de omvärderingstransaktioner som enligt IFRS skulle ingå i totalresultatet, men inte i årets resultat (årets över/underskott). Den typen av metoder förekom tidigare i näringslivet. Den kan anses mindre transparent än metoden med totalresultat, men ger samma fördel att skulden redovisas utan begränsning samtidigt som påverkan av kortsiktiga fluktuationer på årets resultat begränsas. Bristen på transparens kan också självfallet kompenseras med specifikationer av förändringen av balanserat kapital. Så sker redan i dag i årsredovisningen för staten för vissa andra värdeförändringar, främst vissa värdeförändringar i de statliga bolagen.

En fördel med denna metod är även att den skulle likna den metod som används i nationalräkenskaperna. Förenklat beskrivet innebär det att de transaktioner som har en motpart i ekonomin redovisas i den del av räkenskaperna som motsvarar resultaträkningen, medan den del som avser omvärderingar helt eller delvis redovisas i den del som motsvarar balansräkningen.

Denna typ av metoder stöds dock inte i dag i någon av de internationella redovisningsstandarderna och bör enligt ESV:s uppfattning därför inte bli aktuell i det korta perspektivet. Om normgivarna inom IPSAS eller EPSAS skulle välja att inte införa metoden med totalresultat, är det dock en tänkbar utvecklingsväg att redovisning av denna typ av värdeförändringar i balansräkningen skulle kunna bli en rekommenderad metod. Att redovisa värdeförändringar enbart i balansräkningen skulle även kräva överväganden som rör andra ekonomiska händelser i staten. Det skulle kunna vara logiskt att, på motsvarande sätt som skulle gälla vid införande av totalresultat, redovisa en del av värdeförändringarna för främst studiemedelsfordringar och statsskulden enbart i balansräkningen. Det skulle kräva utredning och gör att metoden även av detta skäl inte är möjlig eller lämplig på kort sikt.

### 3.5 Korridormetod

En så kallad korridormetod användes tidigare i de standarder som motsvarade dagens IFRS. Korridormetoden finns kvar i IPSAS. Korridormetoden innebär att endast sådana värdeförändringar som går utöver ett visst intervall, en ”korridor”, tas upp i redovisningen. Korridormetoden i samband med pensionsredovisning innebär att värdeförändringar som överstiger 10 procent av pensionsavsättningen redovisats, medan förändringar under 10 procent ligger inom korridoren och inte behöver redovisas i årets resultat. Metoden har tagits bort ur IFRS och ersatts av metoden med totalresultat.

Korridormetoden har inte använts i staten och skulle alltså inte ge någon ökad jämförbarhet med tidigare perioder. Det är osäkert om den kommer att finnas kvar i IPSAS eller de framtida EPSAS. Dessa omständigheter talar emot att införa den nu i årsredovisningen för staten.

### 3.6 Fast ränta

En möjlighet vore att tillämpa en fast ränta. Det innebär att man inte låter räntan förändras utifrån ränteläget på marknaden, utan fastställer en långsiktig grundränta för beräkning av tjänstepensionsskulden. Den metoden har fördelar, genom att den naturligtvis ger en långsiktighet. Vid ESV:s kontakter med SCB har även framkommit att för nationalräkenskaperna bedömer SCB att en sådan metod kan vara det som bäst stämmer överens med det europeiska nationalräkenskapsregelverket. Om man valde att tillämpa den, skulle det därför vara ett smidigt sätt att ha överensstämmelse med skulden enligt nationalräkenskaperna. SCB har dock bedömt att det inte är aktuellt att tillämpa fast ränta, eftersom det skulle kräva en extra beräkning av skuldens storlek.

En svårighet med att tillämpa en fast ränta är att besluta vilken ränta som ska användas. Ett sätt att välja skulle kunna vara att använda Riksbankens inflationsmål som räntesats (2 %), men det är inte självklart. En fast ränta har inte heller stöd i någon av de redovisningsstandarder som är aktuella att hämta vägledning i, IPSAS eller IFRS. Det är dessutom knappast troligt att de framtida EPSAS skulle välja den metoden om man inte just i detta avseende låter nationalräkenskapsreglerna påverka redovisningsstandarden. Det blir då ett stort problem att hitta en fast räntesats som passar i alla medlemsländer.

Med hänsyn till att en fast ränta inte stöds av någon redovisningsstandard, att staten inte tidigare har tillämpat metoden och att det även medför praktiska svårigheter, bedömer ESV sammantaget att det inte är aktuellt att tillämpa en fast grundränta.

### 3.7 Redovisningen i den kommunala sektorn

Redovisningen i den kommunala sektorn är inte helt enhetlig. Pensionsskulder tas än så länge upp endast från och med intjänandeår 1998 medan den övriga delen tas upp som ansvarsförbindelser. Det finns även brist på enhetlighet mellan kommuner som hänger ihop med den modell som tillämpas. Den huvudsakliga lösningen är dock att man tillämpar någon form av begränsning av genomslaget för ränteförändringar. För att komma till rätta med bristen på enhetlighet har en utredning tillsatts för att ta fram gemensamma redovisningsprinciper för den kommunala sektorn. En huvudfråga där är pensionsredovisningen. Det är önskvärt med gemensamma eller likartade principer för hela den offentliga sektorn, och därför finns anledning att avvakta beslut om en förändrad metod för den statliga sektorn även av detta skäl.

### 3.8 Den begränsningsmetod som hittills tillämpats används enbart i årsredovisningen för staten

Som framgått ovan har SPV sedan 2008 haft en sorts trögrörlighetsmetod som innebär att man följt ränteantagandet i Finansinspektionens tryggningsgrunder, men när den årliga förändringen av grundräntan enligt dessa grunder gjordes, har ränteförändringen i SPV:s skuldgrunder begränsats till högst 0,2 procentenheter. Under de första åren skedde inga förändringar i ränteantagandet i Finansinspektionens tryggningsgrunder men under 2011 och 2012 sänkte däremot Finansinspektionen räntan kraftigt och en större skillnad uppkom. För 2012 var räntan enligt tryggningsgrunderna 1,1 procent, men i SPV:s skuldgrunder användes grundräntan 1,5 procent.

För 2013 ändrades ränteantagandet i tryggningsgrunderna från 1,1 till 0,4 procent. Det sammanföll med att SPV beslutat lämna den begränsningsmetod man tidigare tillämpat. Därför blev sänkningen i SPV:s skuldgrunder för 2013 1,1 procentenheter, från 1,5 till 0,4 procent. Efter ESV:s ovan nämnda PM användes i årsredovisningen för staten istället grundräntan 1,3 procent, en sänkning med 0,2 procentenheter från 1,5 procent enligt den tidigare trögrörlighetsmetoden. Enligt ESV:s bedömning gav det en mer långsiktig syn på tjänstepensionsskulden och man undvek den orimliga resultatpåverkan som en sänkning till 0,4 procent skulle ha gett.

För 2014 är grundräntan enligt tryggningsgrunderna fastställd till 0,5 procent. Om trögrörlighetsmetoden med högst 0,2 procentenheters förändring tillämpas, kommer därmed räntan 1,1 procent att användas i beräkningen av tjänstepensionsavsättningen i årsredovisningen för staten. För 2015 har Finansinspektionens fastställt räntan till 0,8 procent i tryggningsgrunderna. Då skulle räntan med tillämpning av trögrörlighetsmetoden sänkas med ytterligare 0,2 procentenheter i årsredovisningen för staten och endast avvika med 0,1 procentenheter från den ränta som gäller enligt tryggningsgrunderna för 2015.

ESV bedömer, liksom i samband med förberedelserna för 2013 års årsredovisning för staten, att en tillämpning av räntan i Finansinspektionens tryggningsgrunder utan begränsning även för 2014 skulle innebära ett resultat och en redovisad skuld som inte ger en rättvisande bild av åtagandet och kostnaden. De metoder som finns enligt IFRS och IPSAS bedöms inte lämpliga. Att tillämpa metoden med begränsningen till 0,2 procentenheters förändring av grundräntan ger bättre jämförbarhet över tid. ESV förordar därför den trögrörlighetsmetoden även för 2014 och under de närmaste åren framöver, tills utvecklingen inom detta område för de standarder som reglerar redovisningen inom offentlig sektor har blivit tydlig.

## 4 ESV:s förslag

### 4.1 Långsiktig lösning

På lång sikt bedömer ESV att det är lämpligt att redovisningen av tjänstepensionsskulden och dess kostnader i de flesta avseenden anpassas till de internationella redovisningsstandarder som gäller för offentlig sektor. Inom några år bör det ha klargjorts om IPSAS och eventuella EPSAS inför metoden med totalresultat, eller om korridormetoden vid redovisning av tjänstepensionsskulden etableras långsiktigt trots att den inte finns kvar inom IFRS. En tänkbar utveckling, dock inte trolig, är att det slås fast att värdetförändringar ska redovisas över resultaträkningen i sin helhet. Eller utvecklingen kanske går åt det motsatta hållet, att inga värdetförändringar ska redovisas i årets resultat. Eftersom läget är oklart i dag, anser ESV inte att det är lämpligt att i nuläget göra en förändring som i praktiken bygger på gissningar om hur utvecklingen kommer att bli. Det vore olämpligt att göra en förändring och införa en metod som ska ändras på nytt om bara ett par år.

Om fastställandet av nya standarder från EPSAS och/eller IPSAS inom området drar ut på tiden, bör det ändå inom ett par tre år finnas indikationer på vart utvecklingen pekar. ESV bör därför redan innan dess påbörja arbetet med att analysera dessa frågor och ta fram en lösning för hur omvärderingar av olika slag ska redovisas i resultaträkningen i årsredovisningen för staten. Ska vi förslå en metod med totalresultat, en korridormetod eller trögrörlighetsmetod eller ska omvärderingar kanske redovisas direkt mot eget kapital i balansräkningen? Sådana förändringar kan även komma att påverka andra poster i balansräkningen som är föremål för värdering: främst bör statsskulden och Centrala studiestödsnämndens fordringar nämnas. En förändring av redovisningsmetod kan också innebära att ändringar måste göras i budgetlagen och därför är det viktigt att en förändring är väl genomtänkt i förväg.

För just pensionsredovisningen finns det samtidigt andra frågor som rör förmånsbaserad pensionsrätt där ESV inte anser att de internationella standarderna fungerar bra i Sverige. Det gäller främst att det i Sverige finns en fribrevsteknik vilken inte tillämpas i andra länder. Fribrevstekniken innebär att en anställd successivt tjänar in sin pensionsrätt och vid ett bokslutstillfälle är arbetsgivarens skuld till den anställde endast det som han/hon har tjänat in fram till bokslutsdagen. Slutar den anställde upprättas ett fribrev som visar hur mycket pensionsrätt den anställde har tjänat in hos den arbetsgivaren. Sedan börjar den anställde att tjäna in ny tjänstepensionsrätt hos sin nya arbetsgivare. När vi i Sverige värderar tjänstepensionsskulden vid ett bokslut är det alltså de anställdas sammantagna intjänade pensionsrätt *fram till och med bokslutstidpunkten* som värderas.

I de internationella regelverken finns inte frীবrevstekniken, utan när en förmånsbaserad pensions-skuld ska beräknas vid en bokslutstidpunkt måste företaget/myndigheten göra en bedömning även av framtida händelser. Man måste göra en uppskattning av beräknad slutlön när den anställda går i pension och man måste bedöma sannolikheten för att den anställda är kvar i tjänst hos arbetsgivaren ända fram till pensioneringstidpunkten. Därför ingår även en bedömning av personalomsättning i beräkningen av tjänstepensionsskulden. Denna värderingsmetod kallas för the Projected Unit Credit Method (PUCM) och den metoden överensstämmer alltså inte med vårt svenska regelverk.

Troligtvis är det även så att andra länder har nationella särarter som inte överensstämmer med PUCM-metoden och långsiktigt måste Sverige ta ställning till om vi, åtminstone i årsredovisningen för staten, måste redovisa tjänstepensionsåtagandet enligt den så kallade PUCM-metoden trots att frībrevstekniken tillämpas enligt kollektivavtalet. Om denna metod blir obligatorisk i de internationella regelverken så kan Sverige inte välja bort den.

## 4.2 Lösning för de närmaste åren

ESV anser att SPV:s styrelse liksom tidigare ska ha rätt att besluta om de försäkringstekniska grunderna i pensionsrörelsen och för affärsverken. ESV föreslår därför inte någon förordningsändring som rör SPV:s beslutsbefogenheter. För Riksdagsförvaltningen gäller särskild lag och där finns ett visst utrymme för egna beslut som kan leda till skillnader.

I årsredovisningen för staten bör däremot förändringen av grundräntan i de försäkringstekniska riktlinjerna begränsas till högst 0,2 procentenheter per år, på det sätt som tillämpades i årsredovisningen för staten för 2013.

Detta bör gälla både uppåt och nedåt. Om exempelvis räntan skulle höjas från 0,4 till 0,7 % i beräkningsgrunderna i SPV:s årsredovisning, sänks räntan i årsredovisningen för staten från 1,3 till 1,1 %. Om räntan skulle höjas från 0,4 till 1,2 %, sänks räntan i årsredovisningen för staten från 1,3 till 1,2 %. Om räntan skulle höjas från 0,5 till exempelvis 1,8 % i SPV:s beräkningsgrunder, höjs räntan i årsredovisningen för staten med 0,2 procentenheter från 1,3 till 1,5 %. Man uppnår hela tiden en trögare förändring vid snabba förändringar av grundräntan och undviker kraftiga resultatvängningar. Tjänstepensionsskulden kommer successivt att anpassas till den av SPV redovisade skulden om en ökning eller minskning visar sig långsiktig. Över tid kommer både resultat- och balanseffekt att närma sig varandra.

Pensionskostnaden och tjänstepensionsskulden kommer därmed att skilja sig åt mellan SPV:s, affärsverkens och Riksdagsförvaltningens årsredovisningar och årsredovisningen för staten under de närmaste åren.

### **4.3 SPV:s beräkningar**

Förslaget om att tillämpa trögrörlighetsprincipen i årsredovisningen för staten innebär att det blir nödvändigt att SPV tills vidare gör två beräkningar av tjänstepensionsskulden och de poster som påverkar skuldens förändring. Den ena beräkningen är den som leder fram till en tjänstepensionsskuld fullt ut enligt SPV:s skuldgrunder som baseras på räntan i Finansinspektionens trygghandgrunder. Den andra beräkningen avser den skuld och i samband med det den kostnad, som bygger på högst 0,2 procentenheters förändring av grundräntan.

Den alternativa beräkningen, som ska användas i årsredovisningen för staten, behöver för den tjänstepensionsskuld som avser statens pensionsrörelse innehålla de väsentliga delposter som ingår i resultatposten Förändring av försäkringsteknisk avsättning. De viktigaste posterna som skiljer sig åt mellan beräkningarna är Ändrade beräkningsgrunder och Grundränta, brutto. Även andra poster som kostnaden för nyintjänande och flera andra, påverkas också, men i något lägre grad. Exakt vilka av dessa poster som ska specificeras i årsredovisningen får dock övervägas i den slutliga utformningen av noter och tilläggsupplysningar.

Vid halvårsskifte är det inte nödvändigt för årsredovisningen för staten att SPV gör någon alternativ beräkning. Däremot behövs det för Statistiska centralbyråns behov för att redovisa tjänstepensionsskulden i nationalräkenskaperna.

### **4.4 Notinformation i årsredovisningen för staten**

I årsredovisningen för staten bör det tills vidare framgå att SPV, affärsverken och Riksdagsförvaltningen redovisar en annan tjänstepensionsskuld än den som redovisas i årsredovisningen för staten. En redogörelse för principerna bör finnas med bland redovisningsprinciperna. I noten bör det också beskrivas varför SPV med flera och årsredovisningen för staten redovisar olika tjänstepensionsskulder.

I noten till posten Avsättning för pensioner bör framgå hur stor skillnaden är. Där bör även de poster som lett fram till förändringen av tjänstepensionsskulden specificeras. I noten till posten Kostnader för personal bör det framgå att det finns en skillnad, men det blir troligen onödigt komplicerat och svåröverskådligt att ange hur stora skillnaderna är.

## 4.5 Notinformation i SPV:s årsredovisning

I SPV:s årsredovisning bör den mest centrala informationen redovisas på två skilda sätt. Information om tjänstepensionsskuldens storlek enligt båda beräkningarna bör finnas med, liksom information om kostnaden för förändring av pensionsavsättning enligt båda beräkningarna.

ESV anser inte att resultaträkningen eller balansräkningen i SPV:s årsredovisning behöver förändras, utan den tillkommande informationen, som ska användas i årsredovisningen för staten, bör redovisas i noter.

Tabellen Förklaring till förändring av försäkringsteknisk avsättning – skuldanalys, bör finnas med i båda årsredovisningarna och visa hur de två beräkningarna hänger ihop. Eventuellt kan det göras på ett sätt som innebär att skillnaderna på de mindre posterna inte specificeras.

## 4.6 På längre sikt

ESV anser det önskvärt på längre sikt att samma metod tillämpas i SPV:s, affärsverkens och Riksdagsförvaltningens årsredovisningar och i årsredovisningen för staten, såvida inte den internationella utvecklingen på ett tydligt sätt skulle leda fram till att skilda beräkningar i en situation som denna är en normal situation.

ESV:s redovisningsråd har vid sitt sammanträde i juni 2014 delat bedömningen från ESV att det inte är lämpligt att nu slå fast en metod som inte är långsiktigt hållbar.

Som framgått ovan gör ESV nu bedömningen att trögrörlighetsmetoden bör tillämpas i årsredovisningen för staten under en övergångsperiod tills utvecklingen av de internationella standarderna har blivit tydlig eller kan förutses på ett bra sätt. Utvecklingen av EPSAS och det tidsschema som ska gälla för arbetet bör kunna förutses bättre inom något år. Skulle inriktningen bli att EPSAS blir en begränsad anpassning av nuvarande IPSAS eller att EPSAS inte utvecklas alls som särskilda standarder, bör Sverige i första hand följa utvecklingen av IPSAS. Hos IPSAS kan förutses att de under den närmaste tiden väljer att satsa på sådana standarder eller sådana områden där det idag saknas standarder eller där det finns en kritik mot nuvarande standarder eller på annat sätt har framkommit ett tydligt utvecklingsbehov.

ESV anser därför att inom ett par år bör förutsättningarna för att göra en mer långsiktig bedömning av utvecklingen vara goda. ESV bör redan under det kommande året påbörja ett arbete med att ta fram en lösning för hur omvärderingar av olika slag ska redovisas i resultaträkningen i årsredovisningen för staten.

## 5 Andra myndigheters pensionsskuld

En på detta sätt tydliggjord princip för den stora delen av statens tjänstepensionsåtagande, borde innebära att den typen av åtaganden redovisas konsekvent för alla statliga enheter. För närvarande – och det gällde även före 2013 års förändring – görs inte det, utan tillämpningen hos affärsverken och Riksdagsförvaltningen (avseende riksdagsledamöterna) skiljer sig åt från redovisningen av den stora delen av statens tjänstepensionsåtagande, den för statens pensionsrörelse.

Affärsverken och Riksdagsförvaltningen tillämpar inte samma beräkningsgrunder som SPV tillämpar för statens pensionsrörelse. Både för statens pensionsrörelse och för affärsverkens och Riksdagsförvaltningens tjänstepensionsskulder är utgångspunkten Finansinspektionens tryggandegrunder men det är enbart parametervärdet bruttoräntan som är detsamma. Det är SPV som beslutar om beräkningsgrunderna både för statens pensionsrörelse och för affärsverken. SPV har valt att tillämpa Finansinspektionens skuldgrunder fullt ut för affärsverken för att deras tjänstepensionsskulder ska bli jämförbara med de statliga bolagens.

Skuldgrunderna för statens pensionsrörelse är helt skilda från Finansinspektionens tryggandegrunder förutom vad gäller parametervärdet bruttoränta. De tre viktigaste faktorerna att ta hänsyn till i Finansinspektionens skuldgrunder är bruttoräntan, driftskostnadsbelastningen och avkastningsskatt. Bruttoränta minus driftskostnadsbelastning minus avkastningsskatt blir nettoränta. Därför måste jämförelse mellan beräkningsgrunderna för statens pensionsrörelse och affärsverkens tjänstepensioner göras när det gäller vilken nettoränta som används i de båda beräkningsgrunderna. För 2014 års beräkningsgrunder gäller följande:

Nettoräntan för de skuldförande affärsverken är:  $0,5\%$  (bruttoränta)  $- 0,2\%$  (driftskostnadsbelastning)  $- 0,4\%$  (avkastningsskatt)  $= -0,10\%$  nettoränta. För statens pensionsrörelse gäller  $0,5\%$  (bruttoränta)  $- 0,1\%$  (driftskostnadsbelastning) och  $0\%$  avkastningsskatt  $= 0,4\%$  nettoränta. För 2012 och 2013 har beräkningsgrunderna även skilt sig åt genom att affärsverken redan året före SPV har anpassat sig till Finansinspektionens tryggandegrunder. Det är enligt Finansinspektionen frivilligt att bestämma om de beslutade grunderna ska tillämpas för innevarande år eller först från och med det år som ändringen träder i kraft. Affärsverken har valt att tillämpa Finansinspektionens nya tryggandegrunder redan under innevarande år, medan SPV för pensionsrörelsen har valt att tillämpa den först från och med nästkommande år. Därmed har statens pensionsrörelse och affärsverken inte tillämpat samma bruttoränta för räkenskapsåren. Enligt redovisningsexperter kan

en organisation som valt att tillämpa grunderna på det ena eller andra sättet sedan inte ändra sig utan tillämpningen måste vara konsekvent. Det är därför inte möjligt för affärsverken att anpassa sig till SPV:s tillämpningsmodell.

Den redovisning som finns i årsredovisningen för affärsverken, Riksdagsförvaltningen och andra myndigheter med pensionsskuld, har inte justerats i årsredovisningen för staten för 2013 då detta inte var praktiskt möjligt, eftersom beslut om den nya metoden med en särskild beräkning fattades sent. Man kan konstatera att de övriga myndigheternas tjänstepensionsskulder, om man räknar ifrån de delar som avser pensionsersättningar, delpensioner och inkomstgarantier som inte har samma långsiktiga karaktär, kan uppskattas till cirka 9 miljarder kronor exklusive löneskatt 2013. Pensionsersättningar, delpensioner och inkomstgarantier betalas ut inom de närmaste åren och påverkas därför inte väsentligt av vilken diskonteringsränta som tillämpas. Det gör däremot de långsiktiga pensionsåtagandena och de avser främst Riksdagsförvaltningen, Luftfartsverket och Sjöfartsverket som tillsammans står för drygt 90 % av beloppet och därutöver Svenska kraftnät cirka 6 %. Andra myndigheter kan undantagsvis ha långsiktiga pensionsåtaganden, men de är helt marginella i sammanhanget.

ESV har fått information från SPV om att det är möjligt att ta fram en, sannolikt något förenklad, omräkningsfaktor för affärsverken och Riksdagsförvaltningen så att det med i sammanhanget god säkerhet kan fastställas hur stor skulden skulle ha varit om samma trögrörlighetsprincip hade använts för dessa myndigheter som i årsredovisningen för staten. När denna omräkningsfaktor har tagits fram avser ESV att bedöma om den ska användas för en faktisk omräkning av myndigheternas tjänstepensionsskulder till samma principer, eller om den ska användas som underlag för tilläggsupplysningar där effekterna beskrivs. Vilket av dessa alternativ som slutligen bör väljas är beroende av ytterligare redovisningstekniska överväganden. Frågor som är viktiga i det avgörandet, men som ännu inte har kunnat klargöras, är hur påverkan på resultaträkningen blir och om det blir möjligt att ta fram säkra jämförelsetal för föregående år. Båda alternativen skulle dock enligt ESV:s bedömning ge förutsättningar för att ge en rättvisande bild av det totala tjänstepensionsåtagandet i årsredovisningen för staten, eftersom omräkningsfaktorn är planerad att tas fram individuellt för de olika myndigheterna.

Denna metod, med en av SPV framtagen omräkningsfaktor, bör tillämpas i årsredovisningen för staten under de närmaste åren tills utvecklingen av de internationella, eller framförallt de europeiska redovisningsstandarderna klarnar. Målet med de nya planerade europeiska standarderna för offentlig sektor EPSAS (European Public Sector Accounting Standards) är att de ska bli obligatoriska för offentlig sektor i alla medlemsstater. I dag är det dock oklart vad EPSAS kommer att

innehålla eller hur snabbt de kommer att utvecklas eller när de ska träda i kraft. Det finns en ambitiös tidsplan där målet är satt att de första EPSAS-standarderna ska börja gälla från 2017 och 2020 ska alla standarder vara på plats och börja tillämpas.

Om denna utveckling drar ut på tiden bör det dock inom några år finnas indikationer på vart utvecklingen pekar. ESV bör därför påbörja arbetet med att ta fram en lösning för hur omvärderingar av olika slag ska redovisas i resultaträkningen i årsredovisningen för staten. Ska vi förslå en metod med totalresultat, en korridormetod eller trögrörlighetsmetod eller ska omvärderingar kanske redovisas direkt mot eget kapital i balansräkningen? Som nämnts påverkar det dock även andra poster i årsredovisningen för staten och beroende på vilken lösning som väljs kan det också innebära att budgetlagen måste ändras.

### **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.