

Pensionskostnader i förändring

Strategier inom kommun och region.

Skriven av Thomas Pettersson, för KPA Pension. Augusti 2025.



Innehåll

	Sidan
Förord	3
Sammanfattning	4
Inledning – En skuld på tapeten	5
Från reform till chock	6
Pensionssystemets utveckling och dess ekonomiska konsekvenser	6
Pensionschocken väckte sektorn	6
Ett händelserikt kvartssekel	7
Nya pensionsavtal	8
Pensionsskuld under debatt	9
Rips 07 stod för första kostnadschocken	10
Ny redovisningslag med efterspel	12
Lugnet före stormen	12
Pensionschock och lärdomar från 2023	13
Strategier i praktiken – Hur kommuner och regioner hanterar pensionsskulden ...	16
Återlån med eller utan pensionsportfölj	17
Regioner som pensionsförvaltare	18
Region Skåne vill analysera skulden	19
Norrbotten först med full täckning	20
Västerbotten i finanshärva	21
Kommuner som pensionsförvaltare	23
Markaryd täckte skulden – byggde skola för överskottet	24
Järfälla lånar för att placera	25
Trelleborg återlånar med gott resultat	26
Pensionsförsäkring – nyhet som ändrade spelplanen	28
Skånska kommuner tidigt på banan	29
Höör sålde elbolaget – löste in pensioner	30
Svedalas pensionskapital fixade inlösen	31
Luleå har en tydlig plan	32
Pensionsstiftelser – en kort blomstring	35
Pensionsskulder – en utblick	36
Alecta tog pensionssmockan	37
Kommunsektorns dilemma	38
Några avslutande reflektioner	39

Förord

Sedan slutet av 1990-talet har det kommunala tjänstepensionssystemet genomgått stora förändringar – både vad gäller avtal, redovisning och finansiering. Äldre system med förmånsbestämda pensionsåtaganden, som varit svåra att kostnadsberäkna, har ersatts av moderna avgiftsbestämda system där kostnaden är känd från början och följer lönekostnadens utveckling. Genom den stora förändringen 2023 omfattas nu cirka 90 procent av de kommunanställda fullt ut av det avgiftsbestämda pensionsavtalet AKAP-KR. Samtidigt kvarstår en betydande upparbetad pensionsskuld för förmånsbestämda pensioner. Pensionsskulden uppgår till cirka 600 miljarder kronor som beräknas vara helt utbetald först på 2090-talet.

Många kommuner och regioner har under de senaste 30 åren valt olika strategier för att finansiera pensionsskulden – från pensionsmedelsförvaltning och försäkringslösningar till återlån av pensionsskulden för att finansiera investeringar. Oavsett vägval har KPA Pension funnits med som stöd.

Den här rapporten är framtagen för att ge en djupare förståelse för hur pensionsstrategier utvecklas inom den kommunala sektorn, och hur våra kunder förhåller sig till de nya förutsättningarna. För att ge rapporten både bredd och djup har vi anlitat journalisten Thomas Pettersson, som genom intervjuer med ett stort antal kunder och pensionsansvariga, har fångat både de praktiska utmaningarna och de personliga perspektiven som präglar dagens pensionsavtal.

Vår förhoppning är att rapporten ska vara ett stöd för dig som arbetar med ekonomi, HR, beslutsfattande eller är förtroendevald inom den kommunala sektorn – inte bara för att förstå förändringarna, utan också för att möta dem med större trygghet och insikt.

Stockholm, september 2025

Ninni Wibeck, chef affärsområde Arbetsgivare, KPA Pension





Sammanfattning

Sedan millennieskiftet har kommunsektorns pensions-system genomgått stora förändringar. Från förmånsbestämda avtal med osäker kostnadsbild till avgiftsbestämda lösningar med tydligare ekonomisk kontroll.

I dag finns tre huvudsakliga strategier för att hantera pensionsskulden: Återlån med eller utan pensionsportfölj, pensionsförsäkring och pensionsstiftelser. Valet av strategi påverkas av kommunens risknivå, likviditet och långsiktiga ekonomi.

Strategin att försäkra den förmånsbestämda pensionen är vanlig bland mindre och medelstora kommuner. Flera kommuner i Skåne har varit föregångare, där gemensamma upphandlingar och nätverk har bidragit till hög kunskapsnivå, vilja att försäkra och en effektiv kapitalförvaltning.

I takt med att kommuner och regioner fick en växande pensionsskuld har återlån blivit en vanlig strategi, särskilt bland tillväxtkommuner, för att finansiera investeringar och ekonomiska utmaningar. Flera har valt att bygga upp pensionsportföljer, och många av landets regioner utmärker sig med betydande kapital. Region Norrbotten var först bland regionerna med att täcka hela pensionskulden genom sin kapitalförvaltning.

Rapporten ger en bred och djup bild av hur kommuner och regioner agerar i praktiken – från Höörs inlösen efter elnätsförsäljning till Luleås tydliga plan för årlig avsättning. Den visar hur kommuner och regioner med olika förutsättningar agerar för att möta framtidens pensionsutmaningar, samtidigt som de hanterar snåriga budgetar och stora investeringsbehov.

Inledning

En skuld på tapeten

Pensionsskuld... inget begrepp inom kommunal ekonomi har väckt så mycket debatt och tidningsrubriker genom åren. Undertecknad borde väl ha lite koll på den saken, efter 22 år som redaktör för tidningen Kommunal Ekonomi och tolv år som redaktör för Kommunal Pension.

Har det inte varit redovisningens blandmodell, balanskravets vända eller dolda skuldfällor så har det varit kostnadschocker, ibland varvat med artiklar om tunna pensionsportföljer i kommunerna. Mer sällan har vi ägnat tid åt den kanske mest intressanta frågan:

*Vad är egentligen en ekonomiskt hållbar finansiell hantering av pensionsskulden?
I kölvattnet av pensionssmockan 2023 har det blivit en synnerligen relevant fråga.*

När KPA Pension gav mig uppdraget att, med journalistisk frihet och metod, ta fram ett underlag för en diskussion om hanteringen av pensionsskulden antog jag uppdraget med intresse. För att förstå dagsläget blev det nödvändigt att titta bakåt för att hitta de faktorer som format utvecklingen. Det blev också ett sätt att förstå hela pensionssystemet lite bättre, inklusive hur näringslivet tagit sig an samma problematik. Eller möjlighet, som är ett annat sätt att se på saken.

Eftersom det inte finns någon självklar bästa strategi för skuldhanteringen blev lösningen att kika på hur ett antal kommuner och regioner tagit sig an pensionsskulden. Nio kommuner och regioner har därför fått berätta om sina strategier och erfarenheter.

*”Ambitionen har varit att presentera ett översiktligt och
lättläst underlag för en diskussion om pensionsskulder
i allmänhet och den egna skulden i synnerhet.*

Ofta behöver pensionsfrågan ”en knuff för att komma upp på bordet”, som en ekonomidirektör uttryckte det. Den här skriften vill vara den nödvändiga knuffen för att få igång en diskussion om hanteringen av pensionsskulden. En sådan investering i tid och kunskap kan vara guld värd i slutändan.

*Thomas Pettersson,
journalist och redaktör för Kommunal Pension*



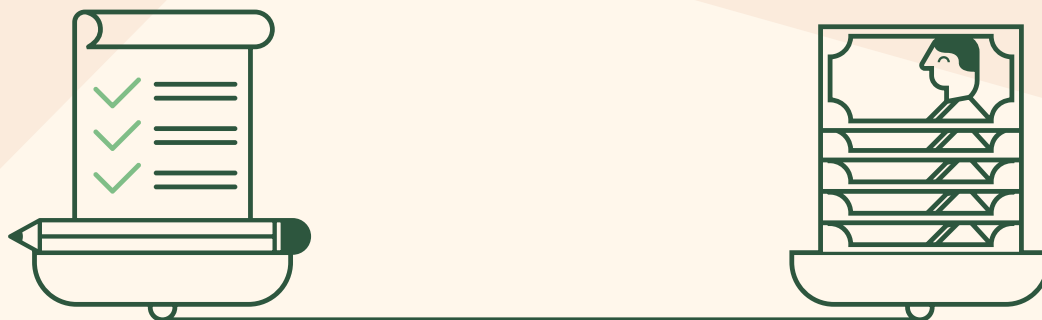
Från reform till chock

Pensionssystemets utveckling och dess ekonomiska konsekvenser

Pensionschocken väckte sektorn

När Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022 var det få som insåg att det, förutom alla krigets fasor, även i grunden skulle påverka den kommunala ekonomin.

Den inflation som redan skjutit fart under pandemin fick fäste. Energi- och matpriser ökade snabbt under våren, liksom transportkostnaderna. I september fick Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)¹ skruva upp vårens prognoser för 2023 i Ekonomirapporten rejält: pensionskostnaderna för kommuner och regioner skulle öka med cirka 45 miljarder kronor. Orsaken var att inflationen drog iväg mer än beräknat, och prisbasbeloppet (PBB) för 2023 skulle öka med hela 8,7 procent. Då prisbasbeloppet värdesäkrar kollektivavtalens tjänstepensioner i kommunsektorn innebar det kraftiga uppskrivningar av pensionskostnaderna för 2023. Även pensionskostnaderna för 2024 skulle öka rejält, spådde SKR.



1) Fram till 2019 hette organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Inte sedan 1991 hade PBB ökat så kraftigt under ett år. Då hade inflationstoppen varit inledningen till ett ekonomiskt kaos som under en period var systemhotande med kraschade fastighetsbolag och hotade banker som följd.

Vad skulle hända nu? Ja, politiker och ekonomer kunde bara se på när de ekonomiska förutsättningarna i ett slag förändrades. Pensionskostnaderna för kommuner och regioner ökade med i runda tal 50 miljarder kronor, och en avtalsdriven höjning av pensionsavgiften plussade på ytterligare 10 miljarder kronor i höjning.

– Plötsligt pratade ALLA om pensionskostnader. Det hade ju varit en icke-fråga rätt länge. Att pensionskostnaderna skulle förändras på det viset hade väl ingen trott, säger ekonomichefen Linda Andersson i Höör.

Inflationen gick tillbaka under 2024, men pensionskostnaderna stabiliserades först under 2025. Oron för pensionshanteringen kvarstod: kan vi uppleva en liknande pensionschock igen? Hur ska vi hantera våra pensionsskulder så att vi minimerar risktagandet och maximerar den ekonomiska nyttan?

För att få svar på frågorna behöver vi först blicka tillbaka till tiden kring millennieskiftet när ramverket för dagens pensionssystem sattes på plats av experter, politiker och arbetsmarknadens parter.

Ett händelserikt kvartssekel

Under åren runt millennieskiftet lades ramar för ett helt nytt pensionssystem. Den allmänna pensionen kom att baseras på principen om livsinkomst och pensionsåldern blev mer flexibel.

Den kommunala tjänstepensionen kopplades loss från den allmänna pensionen. För första gången infördes en avgiftsbestämd del i tjänstepensionen för de nya kollektivavtalen.

Samtidigt fick den kommunala sektorn för första gången en egen redovisningslag. Den innehöll krav på balans i ekonomin samt en ny redovisningsmodell för pensionsskulden, den så kallade *blandmodellen*. Sektorn fick även en egen institution, Rådet för kommunal redovisning (RKR), som skulle detaljreglera redovisningen i kommunsektorn.

Blandmodellen

De redovisningsregler som i dag gäller för kommuner och regioner. Enligt reglerna ska pensionsåtaganden som intjänats före 1998 inte redovisas i balansräkningen utan kostnadsföras i samband med utbetalningen, medan pensionsåtaganden som intjänats senare måste redovisas i resultat- och balansräkningen när de intjänas.

Det var en helt ny spelplan och en omgörning som hette duga. Om balanskravet kunde förstås och tolereras av ekonomer och politiken, så var det värre med blandmodellen. Problemet var att om bokföringsmässiga grunder tillämpades och balanskravet infördes, skulle många kommuner drabbas av ohanterliga underskott.

Lösningen kom från ett oväntat håll. Revisorn och den statliga utredaren Anders Haglund var på studieresa i USA och besökte ett delstatligt pensionsinstitut. Där hade man gått från kassamässig bokföring till en modell där skulden lades i en ansvarsförbindelse som inte belastade balansräkningen.

När Haglund presenterade den amerikanska nymodigheten togs den emot med öppna famnen av pragmatiker och politiker. Alla var dock inte lika förtjusta. Luleås kommunalråd

Carina Sammeli (S) jobbade på Finansdepartementet vid den här tiden. Hon minns reaktionerna: – Det knorrades bland ekonomer och redovisare, ”sådär kan man ju inte göra!” Men, vi hade tänkt fel i ett tidigare läge, nu behövde vi överleva och ta oss till ett nytt läge. Det fick vi köpa.

Resultatet av lagändringen var dramatisk: Mellan 1997 och 1998 minskade kommunernas samlade pensionsskuld i balansräkningen från 113,6 till 7,2 miljarder kronor, enligt SCB:s kommunalekonomiska statistik.

Nya pensionsavtal

Fram till 1998 var alla pensionsavtal förmånsbestämda. Varje individs tjänstepension skulle stämmas av mot den allmänna pensionen, och den sista arbetsgivaren stod som utbetalare av all intjänad pension. Inte undra på att ekonomer i kommunsektorn suckade en smula när tjänstepensioner kom på tal.

Från 1998 gällde avtalet PFA (Pensions- och försäkringsavtal för kommunsektorn). Nu avvecklades avstämningen mot den allmänna pensionen, och stora delar av tjänstepensionen blev avgiftsbestämd. All nyintjänad förmånsbestämd pension skulle in i bokföringen, och landa som avsättningar i balansräkningen.

Återlånade medel

Skillnaden mellan totala pensionsförpliktelser och förvaltade pensionsmedel.

Det var en första övergång till ett fondsystem för kommunsektorns tjänstepensioner. I den nya situationen gav dåvarande Kommunförbundet ut ett cirkulär med råd och dåd. Särskilt om man bestämde sig för att *återlåna pensionsmedlen* i balansräkning fanns det saker att tänka på:

*”Klarar kommunen att finansiera utbetalningarna i framtiden?
Finns kommunala tillgångar i balansräkningen som kan
säljas för att skapa likviditet för dessa utbetalningar?
Eller måste kommunen låna till utbetalningarna vissa år?”*

Genom det nya pensionsavtalets konstruktion kunde pensionsbolag för första gången erbjuda försäkringslösningar till kommuner och regioner². Nu kunde ekonomer och politiker välja att lyfta ut pensionsavgifter och utbetalningar ur balansräkningen och den egna organisationen.

Pensionsavtalet uppdaterades till KAP-KL 2006 (avgiftsnivåerna höjdes till 4,5 procent) och senare till AKAP-KL 2014. I samband med det nya avtalet 2006 fick en annan trotjänare stryka på foten: P-finken eller Pensionsfinansieringskommitténs regelverk som gällt sedan 1964.

Nu fick kommunsektorn en ny modell för beräkning av pensionsskulden, anpassad till gällande kollektivavtal och redovisning. Modellen kallades RIPS 07 och det skulle bara dröja några år innan den ställdes på prov.

2) Tidigare kallad landsting fram till namnbytet 2019.

Pensionsskuld under debatt

År 2005 publicerade KPA Pension rapporten *Pensionsskulden i kommuner och landsting* för att uppmärksamma behovet av en långsiktig strategi för att hantera de ökade pensionskostnaderna när 40-talisterna går i pension, och därmed undvika att dessa kostnader tränger undan annan kommunal verksamhet. Fokus var att blicka framåt och bidra med kunskap om olika handlingsalternativ.

Under 2007 kom försäkringsbolaget Skandias rapport *Den dolda skuldfällan* som satte fokus på den växande pensionsskulden i landets kommuner. Rapporten pekade på skuldens respektgivande storlek, att det saknades kunskap om pensioner, liksom handlingsplaner för hur skulden skulle hanteras. Skuldrapporterna skulle bli en årlig återkommande företeelse, visade det sig. Till dåvarande SKL:s måttliga förtjusning, det talades om alarmism och att rapportens syfte var att sälja pensionsförsäkringar.

”Hur som helst blev pensionsskulden ett återkommande ämne på kurser, konferenser och nätverksträffar för ekonomer och politiker. Även media började på allvar intressera sig för pensionsfrågan.

Hur gick det egentligen med skulden i ansvarsförbindelsen? undrade tidningen Dagens Samhälle hösten 2010. Tidningen jämförde skulden i ansvarsförbindelsen med det kapital kommunerna satt av för att matcha sina åtaganden. Det visade sig att 146 av landets kommuner inte hade avsatt en enda krona.

Ett antal lokaltidningar nappade på Dagens Samhälles uppgifter. Östersunds-Posten satte rubriken ”Dolda pensionsskulder enorm jämtländsk skuldbörda” och underströk att endast tre av länets åtta kommuner hade avsatt kapital för att matcha skulden på ansvarsförbindelsen.

Sammanlagt hade sex kommuner drygt 1,6 miljarder kronor i pensionsskuld. ”Detta kan bli ogörligt” varnade tidningen. De kommuner som generellt sett klarade sig sämst var små inlandskommuner som tappat befolkning och skatteintäkter.

Men det fanns undantag: Härjedalens kommun hade 340 miljoner kronor i skuld och matchade med 300 fonderade miljoner kronor. ”Uteslutande beror det här på att förre drätselchefen Karl-Einar Persson aldrig tillät kommunen att leva över sina tillgångar”, konstaterade tidningen.

Artiklarna i Dagens Samhälle väckte uppmärksamhet, och gav lokaltidningarna något att följa upp på hemmaplan.

Året därpå publicerade SKR en egen omfattande enkätstudie om pensionsskuldens hantering i kommunsektorn. Visst fanns det kommuner och regioner som inte hade någon pensionsstrategi, och visst var det dåligt med sparad pensionskapital, framför allt i kommunerna.

Men, i det stora hela såg det bra ut. Kommunsektorn hade betydligt större utmaningar än pensionsskulden, förklarade rapportförfattarna. Skulden vilade tryggt på den kommunala beskattningsrätten och det faktum att kommuner inte kan gå i konkurs.

Därmed lades ett mönster som skulle upprepas genom åren. Talet om slumrande pensionsbomber har av SKR bemötts med budskapet att skulden är ett mindre bekymmer som sektorn har koll på.

– Jag förstår inte varför SKR fortfarande bemöter den här sortens rapporter. Det vore bättre om man fokuserade på att hjälpa kommuner att hantera sina pensionsskulder på ett vettigt sätt, kommenterar Henrik Berggren, ekonomisk analytiker i Täby kommun och Årets kommunalekonom 2019.

Han konstaterar att kunskapsnivån om tjänstepensioner fortfarande är relativt svag i sektorn, ”mig själv inräknad”.

– SKR har hållit sig borta från de rent finansiella frågorna. Det har man överlåtit på marknaden – då kan man inte klaga om marknaden agerar, tycker jag.³



Henrik Berggren

Rips 07 stod för första kostnadschocken

De låga räntorna ställde till problem på finansmarknaderna under 2000-talets första decennium. Det långvarigt låga ränteläget ledde till två sänkningar av *RIPS-räntan*, 2011 och 2013. Båda gångerna sänktes räntan med 0,75 procent vilket ledde till kostnadsökningar med sammanlagt hela 80 miljarder kronor i kommuner och regioner.

Det var en synnerligen dramatisk kostnadsökning i kommunsektorn. Dessutom var RIPS 07 och dess effekter svåra att förklara för politiker och allmänhet, ansåg många ekonomer.

Branschtidningen Kommunal Ekonomi ställde frågan om den nya RIPS-modellen med sina oväntade och kraftiga höjningar var problematisk för SKR:

– Det låga marknadsläget var omöjligt att förutspå när vi bestämde oss för den här modellen. Verkligheten har verkligen överraskat oss. Första gången vi sänkte var det rätt komplicerat, men den senaste sänkningen kunde kommunerna lättare hantera eftersom de visste vad den innebar, svarade Siv Stjernborg, ekonom på SKR.

RIPS-ränta

Referensränta som används för att beräkna värdet på framtida pensionsutbetalningar i kommuner och regioner. RIPS står för Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld, och det är SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) som tar fram dessa riktlinjer. RIPS-räntan påverkar hur stor pensionsskulden blir i bokföringen: om räntan är hög blir den beräknade skulden lägre, och om räntan är låg blir skulden högre. Räntan justeras regelbundet och kan ha stor påverkan på kommunens ekonomi och resultat.

Modellen behövde uppenbarligen modifieras, och 2017 kunde en mer funktionell och flexibel modell presenteras. RIPS 17 innebar en övergång till real diskonteringsränta, framräknad genom den tioåriga statsobligationsräntan minus inflationen. Indikatoren var fortfarande ett rullande femårssnitt, och en ”korridor” på plus minus en procent tillämpades.

– Vi har testat ett stort antal olika scenarion. Vad händer exempelvis om inflationen blir väldigt hög? Modellen fungerar, den är hållbar, förklarade SKR:s chefsekonom Annika Wallenskog i samma tidning.

3) Under intervjun passar Henrik Berggren på att nansera uppfattningen att mindre kommuner med minskande befolkning per automatik drabbas av en ökande pensionsskuld per invånare.
– Det finns en faktor i utjämnningssystemet som kompenserar för den typen av ökande personalkostnader vid minskande befolkning. Den har varit rätt generöst tilltagen.

Redan sommaren 2019 slopades dock indikatormodellen. Istället skulle RIPS-modellen nu vila på en långsiktig ränta, främst kopplad till den reala räntan på lång sikt och inte påverkad av marknadens kortsiktiga svängningar. Den reala räntan är i sin tur kopplad till utvecklingen i hela samhällsekonomin och därigenom en stabil referenspunkt för RIPS-modellen.

Ny redovisningslag med efterspel

Den senare delen av 2010-talet dominerades av den nya lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) som var på gång. Utredare var Gunvor Pautsch, tidigare kanslichef på Bokföringsnämnden.

– Min utgångspunkt har varit att det ska vara samma regler som inom näringslivet och staten där det är möjligt, men samtidigt ta hänsyn till den kommunala särarten, förklarade hon i Kommunal Ekonomi.

Den stora frågan var vad som skulle ske med blandmodellen för redovisning av pensions-skulden. För utredaren var det ingen tvekan:

– Redovisningen ska visa vad som har hänt och inget annat. Att då inte ta upp en skuld fyller inte det målet – så enkelt är det. Däremot har jag förståelse för politiker som ställer sig frågande. Vid byte av modell står man plötsligt med negativt eget kapital, men går samtidigt med högre årliga överskott.

När propositionen väl lades fram 2018 behölls dock blandmodellen, och frågan sköts på framtiden. Vidare föreslogs att huvudregeln skulle vara att finansiella instrument årligen skulle värderas till verkligt värde, vilket för kommuner och regioner med förvaltad pensionskapital innebar ökad risk för ”slagighet” i räkenskaperna. Lagstiftningen skulle också göras mer specifik för att minska utrymmet för godtyckliga tolkningar, därför utökades paragrafsamlingen från 54 till 103.

Lugnet före stormen

I början av 2020 publicerade SKR sin tredje rapport om pensionsskuldens hantering i kommuner och regioner, och det var mindre fokus på pensionsfrågan än tidigare. Skulden i ansvarsförbindelsen är under utbetalning och minskar stadigt, konstaterade rapportförfattarna.

Pensionsskulden diskuterades inte lika ofta i kommunerna längre, och när det gällde hanteringen syntes inga avgörande förändringar – det var exempelvis fortfarande ungefär 30 procent av kommunerna som inte hade någon strategi för sin skuld. Visst var ekonomicheferna fortfarande bekymrade och ansåg att pensionskostnaderna var svårbudgeterade, men kommunerna stod inför betydligt större kostnadsutmaningar.

Då var det rörligare ute i regionerna. Där diskuterades pensionsskulden ungefär som tidigare och det fanns en tydlig förskjutning mot att allt mer kapital placerades för att täcka skulden. Sex regioner hade hela den förmånsbestämda delen i balansräkningen täckt. Region Sörmland var bäst i klassen med 69 procent av den totala pensionsskulden täckt av sin pensionsportfölj.

Pandemins ekonomiska effekter på sektorn

Under våren 2020 utbröt den globala influensapandemin Covid-19. I fronten mot pandemi-bekämpningen stod anställda i kommuner och regioner, vilket innebar stora påfrestningar för de anställda. För sektorns ekonomi blev dock 2020 och 2021 rekordår när det gällde överskott. Ökade skatteintäkter och statens generösa pandemibidrag låg bakom. Följden blev att en hel del kommuner passade på att beta av pensionsskulden när ekonomin tillät.

Men under pandemins sista år började inflationen röra på sig, en ekonomisk faktor som den yngre generationen knappt kunde stava till. Det skulle snart bli ändring på det.

Pensionschock och lärdomar från 2023

För ekonomer och politiker blev 2023 ett motsägelsefullt år när det gällde pensioner. Först trädde det helt avgiftsbestämda avtalet AKAP-KR i kraft. Avtalet skulle fasa ut alla förmånsbestämda föregångare och skapa ett stabilt och förutsägbart pensionssystem. Dessutom med en avgiftshöjning från 4,5 till 6 procent som skulle garantera kommuner och regioner konkurrenskraftiga pensioner.

Inflationens genomslag på pensionskostnaderna

Därefter drabbades hela kommunsektorn av den kraftigaste kostnadsökningen någonsin för den kommunala ekonomin. Den inflation som smugit igång under pandemin fick nytt bränsle av snabbt stigande energi- och matpriser, en följd av Rysslands angreppskrig mot Ukraina.

Prisbasbeloppet steg med hela 8,7 procent. Då prisbasbeloppet värdesäkrar kollektivavtalens tjänstepensioner i kommunsektorn innebar det kraftiga uppskrivningar av pensionskostnaderna för 2023. Sammanlagt ökade pensionskostnaderna med 60 miljarder kronor på bara ett år, där inflationen stod för 50 miljarder kronor och det nya avtalet för 10 miljarder kronor. Ökningen av pensionskostnaderna under ett år var i nivå med vad hela Försvarsmakten kostat några år tidigare.

Ekonomiska konsekvenser för regioner och kommuner

Hårdast drabbade var regionerna. I Region Skåne skulle kostnaderna öka med närmare 4 miljarder kronor och i maj vädjade regionrådet Carl-Johan Sonesson (M) till finansministern om mer pengar.

– Det är ungefär som att driva Helsingborgs lasarett på ett år och det är ju ingen som kan tänka sig att spara bort det, förklarade han för SVT Nyheter och tryckte på att staten hade bättre förutsättningar att hantera inflationen än regionerna.

Han fick mothugg av regionrådet Wilhelm Sundman (L) i Örebro län som menade att regionerna hade sig själva att skylla och fick reda ut situationen på egen hand:

*”De kommuner och regioner som har återlånat sina pensions-
avsättningar till investeringar har nu bara en skuld som
ökar i takt med inflationen, inga avsättningar. De som själva
förvaltat sina pensionsmedel för att dopa resultatredovis-
ningen får nu se röda siffror när börsen inte gått som tänkt.*

Regioner och kommuner fick använda tillgängliga resultatutjämningsreserver. Och fanns inte det, åberopade man synnerliga skäl för att inte återställa underskottet, enligt balanskravsregeln.

En inflationstopp landar dock inte under de omständigheter som lagstiftningens förarbeten nämner för att få åberopa synnerliga skäl. SKR:s chefsekonom Annika Wallenskog förordade i Kommunal Pension att regionerna skulle agera pragmatiskt.

Det var exempelvis inte rimligt att stänga ett sjukhus ett par år för att spara pengar och sedan starta upp det igen:

– Pensionskostnaderna är ett väldigt långsiktigt åtagande. Det gör att förändringar i skulden bör kunna tas på längre sikt än tre år under dessa speciella förhållanden.

Region Gävleborg beslöt, med sina revisorers goda minne, att återställa underskottet på 20 år.

– Att vi valt 20 år beror på att den tidsperioden motsvarar den ungefärliga takten på utbetalningen av pensionerna. Man kan se det som en form av amortering på en pensionsskuld, förklarar regionens ekonomidirektör Annica Johansson.

Hur hårt kostnadsökningen slog varierade bland kommunerna. En viktig faktor verkar vara hur kommunen organiserat sina verksamheter.

– Vi har jämfört Täby med Skellefteå som båda är kommuner i jämförbar storlek. I Skellefteå fick man dubbelt så hög effekt som hos oss i Täby, berättar Henrik Berggren, ekonomisk analytiker i Täby kommun.

Svaret borde egentligen inte ha överraskat:

– I Täby har vi 50 procent av verksamheten på entreprenad. Kommunens ekonomi belastas inte omedelbart på samma sätt som en kommun som har det mesta i egen regi.

Inte heller kommuner med pensionsförsäkringar kom undan kostnadsökningarna.
– Vi blev väl lite förvånade. Vi har ju betalat av det mesta av skulden, så det blir väl ingen indexering för oss? Det fick vi lära oss, att inflationsrisken står vi för, säger ekonomichef Linda Andersson i Höör.

Hon ställer frågan många undrar över:

– Kan vi få de där 10 – 15 procenten i ränta igen? Räntan kunde ju vända ner, då kan den väl vända upp igen?

Reflektioner efter pensionschocken

I kölvattnet av pensionschocken kommer reaktioner och reflektioner. I juni 2025 kom SKR med rapporten *Kommunala pensionskostnader på lång sikt*. I sammanfattningen stod bland annat att läsa:

”De kraftiga kostnadsökningarna för de kommunala avtalspensionerna 2023 – 2024 har haft betydande påverkan på de ekonomiska förutsättningarna i kommuner och regioner. Detta har aktualiserat frågor om de regelverk och faktorer som bestämmer pensionskostnaderna. Det har också visat de brister och den kortsiktighet som finns i dagens regelverk för balanskrav och återställning av negativa resultat.

Så, hur ska kommuner och regioner möta framtidens pensionsutmaningar? För att svara på frågan behöver vi titta på hur kommunsektorn hanterat sitt pensionsåtagande hittills. Vilka strategier har använts och var hittar vi goda exempel? Det är dags att titta på hur kommuner och regioner agerat i praktiken.



Strategier i praktiken

Hur kommuner och regioner hanterar pensionsskulden

Kommuner och regioner står inför flera val när det gäller att hantera sina pensionsskulder. I denna rapport beskrivs tre huvudstrategier:

Återlån med eller utan pensionsportfölj innebär att pensionsmedel kan används för egna investeringar eller i verksamheten. Det är en strategi som är vanlig i många kommuner.

En annan vanlig variant, särskilt bland regioner, är att kombinera återlån med uppbyggnaden av en egen pensionsfond eller pensionsportfölj. Syftet med detta är att på sikt ha förvaltrade medel som kan möta hela eller delar av framtida pensionsutbetalningar.

Pensionsförsäkring innebär att kommunen tryggar pensionsåtagandet genom att teckna försäkring hos ett pensionsbolag. Försäkringslösningen innebär att vissa risker hanteras av försäkringsbolaget så som livslängdsrisk och ränteförändringar på skuldsidan och placeringsrisker på tillgångssidan.

Pensionsstiftelse innebär att kommunen bildar en särskild stiftelse för att förvalta pensionskapitalet. Stiftelsen är en egen juridisk person och medlen är låsta till pensionsändamål.

Valet av strategi påverkar både risk, administration och kommunens/regionens ekonomi.

Läs mer på sidan

Återlån med eller utan pensionsportfölj	17
---	----

Pensionsförsäkring	28
--------------------	----

Pensionsstiftelser	35
--------------------	----



Återlån med eller utan pensionsportfölj

I slutet av 1990-talet stod det klart att kommuner och regioner skulle få en betydande pensionsskuld i balansräkningen – samtidigt som de blev förvaltare av omfattande pensionsmedel. Frågan var hur de skulle agera?

En statlig utredning från 1997 om kommunernas pensionsmedelsförvaltning förutspådde att två tredjedelar av pensionsskulden skulle återlånas för egna investeringar, medan en tredjedel skulle matchas av pensionskapital investerat i olika värdepapper.

I den nationalekonomiska tidskriften Ekonomisk Debatt förutspådde professor Peter Jennergren vid Handelshögskolan i Stockholm, ungefär samma utveckling. Han menade att återlån av pensionsskulden till investeringar var tämligen enkelt att försvara ekonomiskt och politiskt för kommunerna, medan pensionsmedelsförvaltning med sina upp- och nedgångar kunde bli föremål för politiska konflikter.

Bland kommunerna blev det mycket riktigt vanligt att återlåna pensionsmedlen till investeringar, amortering på skulder eller annat. Ofta som en medveten strategi, främst bland tillväxtkommuner. En växande pensionsskuld ställdes då mot ett ökat invånarantal och stigande skatteintäkter. Pensionskostnaderna kunde därmed matchas mot ett starkt resultat.

I SKR:s första pensionsskuldsrapport 2011 fick sektorn en första överblick. Cirka 20 procent av kommunerna hade en uttalad strategi att återlåna ansvarsförbindelsens pensionsskuld. Hela 28 procent hade ingen strategi alls, vilket i praktiken även det innebar återlån av pensionsmedlen. Resterande kommuner hade som strategi att jämna ut eller minska pensionsutbetalningarna genom försäkringslösning, pensionsstiftelse eller kapitalförvaltning.

SKR:s pensionsskuldsrapport 2019 visade inga större förändringar. Rapportförfattarna konstaterade att för en kommun med stora investerings- och lånebehov ”kan återlån av pensionsskulden vara en passande strategi. Att låna internt leder till såväl mindre upplåning som placeringar vilket minskar osäkerheten både på placerings- och upplåningssidan”.

Bland regionerna återlånar Region Skåne och Region Stockholm hela pensionsskulden, utan att ha avsatt något kapital i pensionsportföljerna. Västra Götalandsregionen började bygga upp en egen pensionsportfölj så sent som 2020. I dag har västsvenskarna över 13 miljarder kronor i portföljen, med målet att täcka framtida utbetalningar av den förmånsbestämda pensionen i balansräkningen.

Regioner som pensionsförvaltare

Regionerna har stora förmånsbestämda pensionsskulder, men saknar pensionsförsäkringar eller stiftelser samt omfattande pensionsportföljer.

Redan 2011 visade SKR:s första pensionsskuldsrapport att alla regioner utom tre hade öronmärkta medel avsatta för pensionsskulden. De finansiella tillgångarna täckte ungefär den förmånsbestämda skulden i balansräkningen. Aktieandelen låg då på 38 procent, något högre än i kommunerna. Ett examensarbete från Umeå universitet 2016 med titeln *Landstingens pensionsskuld*, drog slutsatsen att skattebasen hos de flesta regioner var för svag för att kunna finansiera pensionsskulden över skattsedeln. Däremot var det möjligt att med en hygglig avkastning på pensionsportföljen täcka in pensionsskulden i ett längre tidsperspektiv.

Utvecklingen har följt den linjen. I SKR:s pensionsskuldsrapport 2019 hade både portföljer och ambitioner vuxit rejält. Nu sågs det som en möjlighet att faktiskt kunna täcka hela pensionsskulden med aktiv kapitalförvaltning. De 17 regioner med portföljer täckte 38 procent av dessa regioners samlade pensionsskuld.

Region Sörmland låg i topp med 69 procents konsolideringsgrad. Andelen aktier i portföljerna hade ökat till 42 procent, med vissa regioner upp till 54 procent, ett tecken på ökat risktagande.

Region Skåne vill analysera skulden

Ökade pensionskostnader har slagit hårt mot Region Skåne. Nu väntar en djupare analys av vad som är den mest effektiva hanteringen av pensionsskulden.

I regionens årsredovisning 2024 summerades läget för pensionskostnaderna:

”För Region Skåne har pensionskostnaderna 2024 ökat med 1 449 miljoner kronor jämfört med 2023 till 9 056 miljoner kronor. Relaterat till 2022 års nivå på 3 274 miljoner kronor är ökningen 5 782 miljoner kronor, vilket är hela 177 procent – en i sammanhanget extrem siffra.”

Regionrådet Carl-Johan Sonesson begärde statligt stöd från Finansdepartementet för att klara kostnadshöjningen, men utan framgång. I stället beslutade regionen att återställa det egna kapitalet senast 2036 genom stram ekonomistyrning.

– Pensionsskulden har varit en stor fråga de senaste åren, med tanke på den kostnadschock den inneburit. När även effekterna av AKAP-KR nu är tydliga finns det anledning att göra en djupare analys av våra pensionskostnader. Vi är på frågan nu, konstaterar ekonomidirektör Anders Lundin.

Regionen har en lång tradition av att återlåna hela pensionsskulden, utan att matcha skulden mot någon pensionsportfölj. När KAP-KL infördes 2006 bedömde regionledningen att även med en svag utveckling av skatteunderlaget skulle utdebiteringen inte behöva öka med mer än 20 öre till 85 öre vid den beräknade kostnadstoppen 2023. Något särskilt sparande för att utjämna skulden behövdes inte.

Inte heller ansågs det lämpligt att lämna över kapital till någon stiftelse eller pensionsbolag.

Strategin har legat fast sedan dess. Pensionskostnaderna har säkrats av resultatet och marginal har funnits i regionens relativt låga skatteutdebitering.

– Ett normalår ligger pensionskostnaden på 6,5 – 8 procent av skatteuttaget, enligt vår fullfonderingsmodell. Enligt blandmodellen får vi plussa på en dryg procentenhet. Vilket ger en pensionskostnad på runt en krona av de 11,18 kronor regionen tar ut av skåningarna.

– Hur vi än vrider och vänder på det är resultatet på sista raden avgörande. Vi måste ha positiva resultat över tid. Annars urholkas balanskravet – våra pensionskostnader är en viktig del av vår totala ekonomi, summerar Anders Lundin.

Kort sammanfattning

- Region Skånes pensionskostnader ökade med 177 procent mellan 2022 och 2024 – statligt stöd nekades.
- Regionen ska återställa eget kapital till 2036 genom stram ekonomistyrning.
- Återlånad pensionsskuld utan portfölj kräver positiva resultat över tid för att möta balanskravet.

Region Skåne

	1 428 626 invånare
Pensionsskuld ansvarsförbindelse:	15 684 mkr
Pensionsskuld balansräkning:	30 408 mkr
Pensionskapital:	0 mkr
Pensionsskuld/invånare:	17 752 (2024)



Anders Lundin

Norrbotten först med full täckning

I Region Norrbottens årsredovisning 2024 kunde ledningen lämna goda besked: regionen var först i landet med att täcka hela pensionsskulden genom sin kapitalförvaltning.

Redan i november 2024 blev Region Norrbottens prestation en riksnyhet som uppmärksammades i media.

– Det betyder kort sagt att regionen har tillräckligt på pensionssparkontot för att kunna betala ut pensioner till våra medarbetare ända fram till 2050. Vi slipper spara in eller höja skatten av den anledningen i alla fall, sade regionrådet Anders Öberg (S) i ett pressmeddelande.

Region Norrbotten hade sparat sedan 1997, men först 2018 beslöt regionen att satsa mot full konsolidering. Detta för att möta kraftigt ökade pensionsutbetalningar från 2035 och framåt.

Den starka börsutvecklingen och statens bidrag under pandemin spelade regionledningen i händerna.

– De pengarna har vi använt till att stärka kapitalförvaltningen. Framför allt 2021–2022 hade vi väldigt goda kassaflöden som vi har kunnat lägga in i pensionsportföljen. Vi har också haft en lång period av låga investeringsbehov, förklarade ekonomidirektör Jan Öström i Dagens Samhälle.

Man använder en extern förvaltare som kommer med placeringsförslag, medan regionen fattar alla beslut. För att klara tillräcklig avkastning placerades stor andel

av pensionsmedlen i aktiefonder. Samtidigt används en modell för riskbegränsning för att minska förlusterna vid kraftiga börsfall.

– Vi följer utvecklingen hela tiden och jobbar med säkerhetsnivåer. Om börsen tappar mycket värde, då säljer vi av. Vi gör det för att säkra att avkastningen inte ska försvinna i kursnedgångar.

Avgörande för att klara pensionsförvaltningens break-even var att sammanlagt 3,5 miljarder kronor flyttades från transaktionskonton samt kort- och medelfristiga likviditetsportföljer över till pensionsportföljen. Men säg den lycka som varar. Under vintern 2025 tappade regionen drygt 600 miljoner kronor i börsförluster. Inget som föranleder några särskilda åtgärder, enligt Jan Öström:

– Så fungerar börsen i dag, det blir kraftigare upp- och nedgångar än tidigare. För regionen är det väsentliga att kunna hålla tillräcklig konsolidering över tid – den här nedgången tar vi igen.

Kort sammanfattning

- Först i landet med full täckning av pensionsskulden via kapitalförvaltning (klar 2024).
- Strategisk satsning sedan 2018, med god börsutveckling och statliga bidrag som stöd.
- Stabil långsiktig plan: trots börsnedgångar behåller regionen tillräcklig konsolidering över tid.

Region Norrbotten

248 620 invånare

Pensionsskuld ansvarsförbindelse:	4 015 mkr
Pensionsskuld balansräkning:	5 953 mkr
Pensionskapital:	10 011 mkr
Pensionsskuld/invånare:	26 689 (2024)
Pensionsportfölj 2024:	

41% Globala aktiefonder

17% Svenska aktiefonder

42% Räntebärande



Jan Öström

Anders Öberg

Västerbotten i finanshärva

Region Västerbotten har en offensiv målsättning med sin pensionsportfölj: senast 2040 ska hela pensionsskulden vara konsoliderad. En komplicerad finanshärva har stört processen.

2021 beslutade regionledningen att ta hem finansförvaltningen. En finanschef anställdes, med tunga meriter från bland annat Pensionsmyndigheten samt en gedigen doktorsavhandling inom finansförvaltning. Uppdraget var att bygga upp en egen förvaltning och att öka avkastningen – till en mindre peng än den tidigare förvaltaren.

Finanschefen lanserade en finanspolicy med större utrymme för ”alternativa placeringar” och startade även två egna bolag. Nu började karusellen. Finanschefen ingick ett samarbete med ett nystartat fondanalysföretag, och investerade stort i ett litet fondbolag. Det fanns personkopplingar mellan finanschefen och fondbolaget.

I oktober 2023 lämnade finanschefen sin tjänst och regionen övergick till extern diskretionär förvaltning med en korrigerad finanspolicy. Samtidigt polisanmälades han av regionen.

I april 2025 åtalades finanschefen för mutbrott och bokföringsbrott, misstänkt för att ha tagit emot 10 miljoner kronor. Regionens ska ha förlorat 19 miljoner kronor på felaktiga rabatter.

– Det som gör det allvarligt är att det gäller förvaltning av pensionsmedel. Han har haft

en viktig position och utifrån den har han kunnat genomföra brottsplanen, förklarade Arne Fors, åklagare vid Riksenheten mot korruption för SVT Nyheter.

Finanschefen nekar till brott, och hans advokat hävdar att åklagaren missförstått de komplexa förhållanden som föreligger. Oavsett utgången har regionen tagit allvarlig skada av händelserna, enligt åklagaren.

Ekonomidirektör Peter Rönnholm delar med sig av några erfarenheter:

– Tänk på er organisations compliance! Det är inte säkert att förlita sig på en person med goda kunskaper, eller ens några personer. Använd hellre finansinstitut eller bank för kapitalförvaltningen – även om det kan kosta lite mer.

Kort sammanfattning

- Region Västerbotten ville konsolidera hela pensionsskulden till 2040.
- Intern förvaltning ledde till investeringar med personkopplingar – finanschefen åtalades 2025 för mutbrott.
- Regionens skadades allvarligt – ekonomidirektören rekommenderar extern kapitalförvaltning och stark compliance.

Region Västerbotten

281 138 invånare	
Pensionsskuld ansvarsförbindelse:	4 854 mkr
Pensionsskuld balansräkning:	8 083 mkr
Pensionskapital:	6 296 mkr
Pensionsskuld/invånare:	27 426 (2024)



Peter Rönnholm

A young girl with blonde hair in a bun, wearing a white tank top and a blue skirt, is leaning over a wooden surface. She has a colorful flower headband. A man with tattoos on his arms is looking up at her, holding her hands. The background is a clear blue sky.

*”Att det är skattebetalares
pengar som placeras
lägger ett extra ansvar
på kommunerna.*

Kommuner som pensionsförvaltare

Vid de tillfällen då SKR eller andra aktörer undersökt kommunernas innehav av pensionsportföljer har resultatet varit begränsat. I SKR:s första pensionsskuldsrapport från 2011 hade en tredjedel av kommunerna inga placeringar överhuvudtaget. Nära hälften av kommunerna hade gjort årliga placeringar eller hade placerat kapital vid försäljning av mark eller bolag. Summorna var små: knappt 14 miljarder kronor i pensionskapital matchades mot en samlad pensionsskuld på 200 miljarder kronor.

Under det investerings- och skuldtunga 2010-talet blev pensionsportföljerna varken fler eller särskilt mycket tyngre. År 2019 uppskattade SKR pensionskapitalet till 26–30 miljarder kronor att matcha mot en skuld på 231 miljarder. Bara tre av tio kommuner kunde visa upp en pensionsmedelsportfölj.

Att kommuner valt att investera i pensionsförsäkringar i stället för att bygga upp en pensionsportfölj är förmodligen en bidragande faktor till de tunna pensionsportföljerna. Hur utvecklingen sett ut de senaste fem åren är svårt att säga, då SKR inte genomfört någon ytterligare pensionsskuldsenkät.

Kommuner har flera trösklar på vägen mot en stark pensionsportfölj. Den första är att ha överskottskapital att placera, vilket inte är alla kommuner förunnat. Nästa tröskel är kompetensen att hantera kapitalplaceringar, vilket oftast gör det nödvändigt att anlita externa förvaltare. Till det kan läggas tämligen strikta finanspolicier för pensionsmedel.

Att det är skattebetalarnas pengar som placeras lägger ett extra ansvar på kommunerna. I magisteruppsatsen *Kommuner som pensionsförvaltare* (Stockholms universitet, 2010) summeras de faktorer som bromsar pensionsförvaltningen ”... riskaversion, politisk närhet, allmänhetens påtryckning, riskuppfattning, kompetens samt rädsla för medieexponering har en tydlig påverkan på hur pensionskapitalet investeras.”

I dag har säkerligen situationen förändrats i en del kommuner. Börsen har blivit en del av vardagsekonomin för medborgarna, och förståelsen för marknadens funktion har blivit större. Snabba klipp har ersatts av längre tidsperspektiv.

Det finns undantag som sticker ut, som skånska kommuners samarbeten kring placeringar av pensionskapital. Men utöver skåningarnas nätverk, har det snarare varit enstaka kommuner som visat på kapitalförvaltningens möjligheter under 2000-talet.

Markaryd tackte skulden – byggde skola för överskottet

Under 1990-talet fick framsynta kommuner upp ögonen för pensions-skuldens betydelse. Redan 1997 sålde Markaryds kommun sitt elbolag till Sydkraft, vilket inbringade 138 miljoner kronor. Runt 120 miljoner kronor avsattes för en pensionsmedelsportfölj.

Vid bokslutet 2010 nåddes en milstolpe: pensionskapitalet översteg pensionsskulden, och det med råge. Pensionskapitalets marknadsvärde uppgick till 259 miljoner kronor, medan den samlade pensions-skulden inklusive löneskatt landade på 246 miljoner kronor.

– Att vi nu har full tackning för vår pensions-skuld innebär att vi framöver kommer att kunna lyfta av pensionskostnader från våra verksamheter, kostnader som i dag belastar nämnderna i sina respektive nämndbudgetar. Detta är unikt för Sverige, förklarade dåvarande (och nuvarande) kommunalrådet Bengt Germundsson (KD) i ett pressmeddelande.

– Vår strategi under alla år har varit att förvalta de avsatta pengarna på ett säkert sätt. Vi har också varit mycket tydliga med att inte använda de här pengarna för den löpande verksamheten, förtydligade han.

Ett undantag gjordes 2013 när kommunen använde 100 miljoner kronor av pensionskapitalet för att bygga en skola. Då sjönk konsolideringsgraden, men nivån återhämtades i nästa börsuppgång.

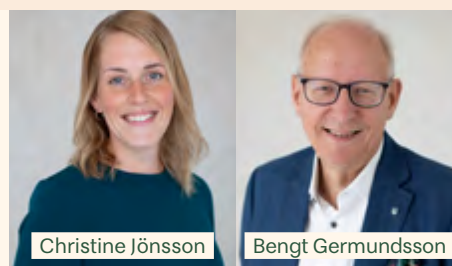
För att säkra värdet på aktieportföljen valde kommunen att sälja samtliga aktier i december 2019. Under 2021 gjordes en återinvestering med 80 miljoner kronor, och samma år gick kommunen över till fullfonderingsredovisning efter ett fullmäktigebeslut.

– När det gäller förvaltningen har vi en blandmodell: dels med egen förvaltning i kombination med rådgivning, dels via ett diskretionärt mandat. Fördelningen är drygt 50 procent aktier, drygt 40 procent räntor och resten i likvida medel, säger ekonomichef Christine Jönsson.

Kort sammanfattning

- Markaryds kommun avsatte pensionskapital redan 1997 efter försäljning av elbolag – nådde full tackning 2010.
- Kapitalet har förvaltats säkert och inte använts för löpande verksamhet, med undantag för skolbygge 2013.
- Blandad förvaltning med aktier, räntor och likvida medel – kommunen behåller god konsolidering över tid.

Markaryd	10 076 invånare
Pensionsskuld ansvarsförbindelse:	2 mkr
Pensionsskuld balansräkning:	309 mkr
Individuell pensionsdel:	24 mkr
Pensionskapital:	360 mkr
Pensionsskuld/invånare:	31 053 (2024)



Christine Jönsson

Bengt Germundsson

Järfälla lånar för att placera

I vintras beslöt Järfälla kommun att låna en miljard kronor för att bygga upp en ny pensionsportfölj. Ett beslut som väckt både motstånd och nyfikenhet.

För tio år sedan sålde Järfälla kommun av sin pensionsportfölj för att klara investeringar till bygget av en ny stadsdel. Ett beslut som var omstritt, men som samlade en säker majoritet. För fem år sedan analyserade kommunledningen pensionsförpliktelserna på lång sikt, och kostnadschocken 2023 – 2024 underströk sedan behovet av att agera.

– Vi har en miljard i avsättning på balansräkningen. Det kommer bli en rejäl likviditetsbelastning framöver, konstaterar ekonomichef Dennis Forsberg.

Lösningen blev att bygga upp en ny pensionsportfölj. Problemet? Att få loss tillräckligt kapital i en tillväxtkommun där investeringar pockar, verksamheten kräver sitt och kostnaderna ökar.

– Att låna är ett sätt att säkra uppbyggnaden av en pensionsportfölj fram till 2030. Gör vi starka resultat behöver vi förstås inte låna så mycket. Kan vi bygga upp portföljen snabbt, har vi sedan en investeringshorisont på bortåt 50 år, säger han.

Beslutet splittrade dock partierna i Järfälla. Gruppledaren för Liberalerna har överklagat beslutet till förvaltningsrätten med hänvisning till kommunallagens förarbeten om god ekonomisk hushållning.

I Dagens Samhälle tillbakavisade kommunalrådet Eva Ullberg (S) kritiken och framhöll dels börsens goda avkastning

över tid, dels långsiktigheten i åtagandet:

– Stora delar av pensionssystemet bygger ju på investeringar i värdepapper.

På andra håll har Järfällas planer väckt intresse. Analytikern Henrik Berggren i Täby hör till de som vill veta mer:

– Jag har läst tjänsteutlåtandet bakom pensionsbeslutet i Järfälla. Det finns ett vettigt resonemang bakom, det är en seriös analys. Järfälla har kanske hittat något intressant, vi ska göra en liknande analys i Täby kommun.

I Järfälla funderar ekonomidirektören på hur kapitalförvaltningen ska organiseras, medan kommunledningen avvaktar förvaltningsrättens förhoppningsvis positiva beslut.

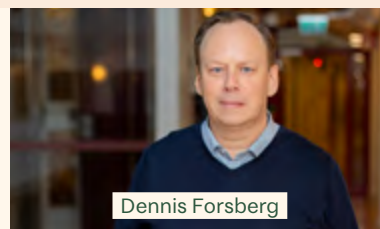
– Vi har inte bestämt hur vi ska hantera kapitalförvaltningen ännu. Det finns många faktorer att ta hänsyn till. Däremot har vi antagit en ny finanspolicy anpassad för den nya situationen.

Kort sammanfattning

- Järfälla har beslutat att låna en miljard kronor för att bygga upp en ny pensionsportfölj fram till 2030.
- Beslutet har väckt både kritik och intresse – förvaltningsrättens prövning pågår.
- Kommunen har antagit en ny finanspolicy men ännu inte bestämt hur kapitalförvaltningen ska organiseras.

Järfälla

	88 950 invånare
Pensionsskuld ansvarsförbindelse:	1 334 mkr
Pensionsskuld balansräkning:	984 mkr
Pensionskapital:	0 mkr
Pensionsskuld/invånare:	28 060 (2024)



Dennis Forsberg

Trelleborg återlånar med gott resultat

Trelleborgs kommun återlånar pensionsskulden. Tillväxt och skatteintäkter har hållit uppe resultatnivån och klarat pensionskostnaderna. Numera har man även en pensionsportfölj.

I kommunen fördes diskussioner om pensionsskulden under 2010-talet, bland annat var en pensionsstiftelse på tal. Men inget hände förrän 2022 då fullmäktige beslöt att investera 150 miljoner kronor i en pensionsmedelsportfölj.

– Tanken är att portföljens avkastning ska matcha avsättningarna för de förmånsbestämda pensionerna i balansräkningen, förklarar ekonomidirektör Henrik Weimarsson, som tillträdde 2023 efter att ha varit ekonomichef i Lund. Han kan därför jämföra den stora kommunen med en mindre kommun vad gäller pensionsskuldshantering.

– Min reflektion är att ekonomicheferna i de mindre skånska kommunerna, genom sina nätverk och kommunförbundet, varit närmare pensionsfrågorna. De har varit väl insatta i frågorna, förmodligen bättre än vi ekonomichefer i de större kommunerna.

”Det blir mer tryck i pensionsfrågorna om ekonomichefen driver saken.

Och att tjänstepersoner driver frågor om pensionshanteringen är nödvändigt.

– Politikernas intresse är inte så stort, vi tjänstepersoner behöver lyfta upp frågan på bordet.

Henrik Weimarsson har upplevt effekterna av 2020-talets pensionssmocka i två kommuner.

– Generellt sett har vi dålig kunskap om hur våra pensionslösningar slår på ekonomin vid olika scenarion. Vi är beroende av pensionsbolag och konsulter, och skulle må bra av egen spetskompetens i kommunerna. Det har heller inte varit enkelt att få hjälp av SKR, det märktes exempelvis när vi skulle budgetera för 2024.

Någon omläggning av kommunens pensionsstrategi är inte aktuell.

– De totala pensionskostnaderna framöver följer våra demografiska prognoser rätt väl och därmed våra skatteintäkter. Den totala pensionskostnaden ligger på ungefär 200 miljoner kronor om året. Vi räknar med att klara det på resultatet även i fortsättningen.

Kort sammanfattning

- Trelleborg återlånar pensionsskulden, men har sedan 2022 även en pensionsportfölj på 150 miljoner kronor.
- Avkastningen ska matcha avsättningarna för förmånsbestämda pensioner – strategin ligger fast.
- Tjänstepersoner driver frågan, men kunskapen om pensionslösningarnas ekonomiska påverkan är generellt låg.

Trelleborg

	47 269 invånare
Pensionsskuld ansvarsförbindelse:	725 mkr
Pensionsskuld balansräkning:	556 mkr
Pensionskapital:	176 mkr
Pensionsskuld/invånare:	27 045 (2024)



Henrik Weimarsson

”Vad är egentligen en ekonomiskt hållbar finansiell hantering av pensionsskulden? I kölvattnet av pensionssmockan 2023 har det blivit en synnerligen relevant fråga.

*Thomas Pettersson, journalist
och redaktör för Kommunal Pension*



Pensionsförsäkring – nyhet som ändrade spelplanen

Åren efter millennieskiftet kunde kommuner och regioner för första gången bekanta sig med en ny och oprövad produkt: pensionsförsäkring för kollektivavtalade och förmånsbestämda tjänstepensioner.

Med tidigare tjänstepensionsavtal hade det varit omöjligt att beräkna ett försäkringsbelopp och därmed sätta ihop en försäkringsprodukt, men med det nya avtalet PFA 98 gick det utmärkt. Att sätta upp själva försäkringsinnehållet och bygga programvaror för hanteringen var inga stora bekymmer för försäkringsbolagen. Däremot fanns det en viss försiktighet mot nymodigheten i sektorn, parad med trötthet och irritation över att hantera de krångliga och krävande förmånsbestämda kollektivavtalen.

Under de första åren på 2000-talet var pensionsförsäkringar en stor framgång – runt hälften av alla kommuner försäkrade bort pensionsavsättningarna i balansräkningen. Det var betydligt mer än det experterna i utredningar och media hade räknat med. Med tiden skulle kommuner även börja försäkra bort delar av, och i vissa fall hela, ansvarsförbindelsen.

KPA Pension var först på banan, medan Skandia kom att följa tätt i spåren. Under 2014 övertog KPA Pension SPP Livs kommunaffär som då innehade ett mindre bestånd av kommunala pensionsförsäkringar.

Pensionsförsäkringar har varit ett gångbart ekonomiskt alternativ. Under 2010-talets period med låga räntor kunde det exempelvis vara finansiellt motiverat att låna pengar för att lösa in en pensionsförsäkring med tillhörande garantiränta och överskottsutdelning (och samtidigt bli av med betydande risker). Några kommuner använde sig av möjligheten, vilket chefsekonom Annika Wallenskog lyfte fram på SKR:s hemsida hösten 2021. Hennes budskap var att sektorn hade koll på pensionsskulden och att ”kommuner och regioner räknar på de olika alternativ och risker som finns och gör bedömningar av dessa.”

Under år med starka resultat har kommuner i första hand passat på att lösa in delar av ansvarsförbindelsen, under svaga år har efterfrågan på försäkringar varit mindre.

Det har skett en del förändringar i regelverken som styr försäkringsbolagen, vilket har påverkat försäkringens innehåll. Garantier har ändrats, exempelvis gällande livslängd och förskottsrentan. Numera erbjuds också försäkring för pensioner under utbetalning, vilket har ökat efterfrågan.

I dag är det uppåt 50 procent av alla kommuner som försäkrat bort delar – eller i något fall hela – ansvarsförbindelsen, samt den förmånsbestämda delen i balansräkningen.

Pensionsförsäkring

Skånska kommuner tidigt på banan

Skånes kommuner har en god tradition av engagemang i hanteringen av pensionsskulder. En avgörande faktor var att Kommunförbundet Skåne höll i en gemensam upphandling av pensionsförsäkring 2001.

Upphandlingen omfattade den förmånsbestämda delen som sedan 1998 belastade balansräkningen. Pensionsförsäkring var en ny, men efterlängtd produkt. Många kommuner var trötta på dyra och svårberäknade förmåns pensioner.

Inte mindre än 30 av 33 skånska kommuner valde att försäkra avsättningen i balansräkningen, och de flesta har fortsatt med det. Malmö, Lund och Trelleborg valde istället att återlåna pensionsskulden i sina balansräkningar.

En annan viktig faktor är att många skånska kommuner samarbetar om pensionskapitalplaceringar i lokala nätverk. Kommunerna har gått samman för att få bättre villkor och service av sina kapitalförvaltare.

Ekonomi- och finanschefer har lärt av varandra i nätverken, och har på så sätt hållit uppe kunskapsnivån. Kunskapen har också spridits av ekonomichefer som bytt jobb mellan kommunerna.

Korta fakta

- Skånes kommuner har i dag ett försäkringskapital på 11 miljarder kronor.
- Överskottet jämfört med skulden ligger på 2 miljarder kronor.
- Drygt hälften av Skånes kommuner har även gjort betydande inlösen av ansvarsförbindelsen.
- Sex kommuner har i princip försäkrat bort allt som är försäkringsbart.

Höör sålde elbolaget – löste in pensioner

Länge var Höör en kommun med låg skuldsättning och självfinansierade investeringar. Att Höör nappade på Skånes kommunförbunds upphandling av pensionsförsäkring var logiskt.

När kommunen sålde sitt elnät till E.ON. och sina verksamhetslokaler till det egna kommunala fastighetsbolaget 2010 blev det rejält med pengar över.

– Då gick 186 miljoner kronor till en inlösen av ansvarsförbindelsen. Det var åldersgrupperna 1938 och senare med intjänande fram till 1998 som omfattades av det beslutet, berättar ekonomichef Linda Andersson.

På det viset försäkrade Höör bort över 75 procent av ansvarsförbindelsen. I Skånska Dagbladet konstaterade kommunalrådet Pehr-Ove Pehrsson (M) i mars 2010:

– Med den här uppgörelsen spar vi in mellan 4 och 13 miljoner kronor årligen som vi kan använda till annat.

Tolv år senare var det dags igen.

– Vi hade goda resultat några år. Att lösa in ytterligare en del av pensionsskulden var ett sätt att få ned resultatet och samtidigt göra något bra för framtiden. Vi löste in 16 miljoner kronor plus löneskatt, säger Linda Andersson.

Sedan länge har Höör, tillsammans med fem andra kommuner, kapitalplaceringar avsedda för pensionerna. I det nätverket har man diskuterat, lärt av varandra och fått större summor att placera och billigare förvaltning. Innehavet har viktat 60 procent aktier, 40 procent räntebärande papper.

– Värdet på vårt pensionskapital var 115 miljoner kronor vid årsskiftet. Vår ansvarsförbindelse ligger inte på mer än 38 miljoner kronor, så vi har skrivit om vår placeringspolicy för det här kapitalet.

Höör står inför stora VA-investeringar – frågan är om man ska använda pensionskapitalet eller låna? Vad är mest ekonomiskt på kort och lång sikt, funderar ekonomichefen.

– Utbetalningar för ansvarsförbindelsen är bara några miljoner kronor om året, så det klarar vi på resultatet.

Vad är den största fördelen med er låga pensionsskuld?

– Fördelen är att vi får lägre kostnader framöver! Som man bäddar får man ligga, kan vi väl säga. Här bäddade kommunledningen tidigt för att ge oss bättre förutsättningar i framtiden, summerar Linda Andersson.⁴

Kort sammanfattning

- Löste in pensionsskuld med pengar från försäljning av elnät och lokaler (2010 + senare inlösen).
- Låg skuld, högt kapital: 115 mkr i pensionskapital, 38 mkr i ansvarsförbindelse.
- Ekonomisk fördel: Lägre framtida kostnader och större handlingsutrymme.

Höör

	17 518 invånare
Pensionsskuld ansvarsförbindelse:	30 mkr
Pensionsskuld balansräkning:	10 mkr
Pensionskapital:	115 mkr
Pensionsskuld/invånare:	2 326 (2024)



Linda Andersson

4) Om man istället skuldfört Höörs förmånsbestämda pensioner från 1998 och framåt hade man legat med 167 miljoner kronor plus löneskatt som pensionsskuld i balansräkningen (2024).

Svedalas pensionskapital fixade inlösen

Svedala fick en flygande start på hanteringen av pensionsskulden redan 1996. Då avsatte kommunledningen 56 miljoner kronor som var öronmärkta för pensionsutbetalningar.

– Den kapitalplaceringen har varit en stor framgång. Fonden och avkastningen har vi nytta av än i dag, säger ekonomi- och utvecklingschef Boris Blumenfeld.

På samma sätt nappade kommunen direkt på den stora försäkringsupphandlingen 2001 som initierades av kommunförbundet Skånes kommuner.

– Det säkrade upp att det fanns pengar när pensionerna skulle betalas. En trygghet, så att man inte lever över sina tillgångar.

I samband med försäljningen av kommunens fastigheter 2013, gjordes en första större pensionsinlösen om 150 miljoner kronor på ansvarsförbindelsen.

När Boris Blumenfelds satte sig i chefsstolen 2020 var det i en tillväxtkommun med rejäla investeringsbehov, samtidigt som kostnaderna skulle öka under kommande år.

Pensionskapitalförvaltningen gick bra, det fanns drygt 257 miljoner kronor i portföljen. Undantaget var de räntebärande fonderna vars avkastning varierade, och även gick med förlust vissa år.

– Vi sålde av våra räntefonder, det var ingen svår ekvation. Pensionsförsäkringen med sin garantiränta och avkastning var ett bra alternativ. Dessutom väntade en uppräknings av livslängdsantagandena. Det var rätt tillfälle att lösa in delar av ansvarsförbindelsen.

Kommunen gjorde en inlösen på sammanlagt 100 miljoner kronor.

– Vi löste in de årgångar som var mest lönsamma, som gav bäst effekt på kassaflöde och resultat. I nuläget minskar kostnaderna med 4 – 9 miljoner kronor årligen fram till 2028, samtidigt har överskottsfondens utdelning varit gynnsam för oss.

– Det var ganska lätt att få med politikerna på en pensionsinlösen. Vi hade gjort samma sak i Burlöv något år innan, jag kunde visa på bra erfarenheter därifrån.

Året därpå var resultatet återigen starkt: skulle man då amortera på lån eller pensioner? Det blev pensionsinlösen som bedömdes vara den bästa lösningen, nu med 62 miljoner kronor.

– I dagsläget kommer vi inte lösa in mer av ansvarsförbindelsen, det kostar förmodligen mer än det smakar. Vi kan använda pensionskapitalet till att amortera på skulder och investera i infrastruktur.

Kort sammanfattning

- Svedala avsatte pensionskapital redan 1996 och har haft god avkastning över tid.
- Flera pensionsinlösen har genomförts, bland annat 150 miljoner 2013 och 100 miljoner 2021, vilket minskat kostnaderna.
- Kommunen använder pensionskapitalet strategiskt – till inlösen, amortering och investeringar, beroende på vad som ger bäst effekt.

Svedala

	23 581 invånare
Pensionsskuld ansvarsförbindelse:	91 mkr
Pensionsskuld balansräkning:	28 mkr
Pensionskapital:	158 mkr
Pensionsskuld/invånare:	5 025 (2024)



Boris Blumenfeld



Lena Sallkvist och Jenny Vikström

Luleå har en tydlig plan

Luleå kommun tog tag i den uppskjutna pensionsskulden. Nu har kommunen börjat beta av på skulden i balansräkningen och har en tydlig strategi för framtiden. Till glädje för kommande generationer invånare och politiker.

Luleå kommun har hanterat sina pensioner som många andra kommuner: skulden har legat och ruvat i ansvarsförbindelse och balansräkning. Pengar har gått till investeringar eller annat, i stället för pensioner.

Utbetalningarna av pensioner skulle komma, men bekymret har skjutits på framtiden.

– När jag kom som ny ekonomichef för fem år sedan var frågan redan lyft av min företrädare. Tiden var mogen, det fanns en politisk vilja att inte låta kommande generationer betala sina föregångares pensioner, berättar ekonomichef Lena Sallkvist.

– Vi har en ganska stor pensionspuckel framför oss och har mycket pengar som ska betalas ut. Att hamna i en situation där kommunen tvingas låna pengar till pensionsutbetalningar, samtidigt som kommunen ska klara stora investeringar – det vill vi inte ha, förklarar finanscontroller Jenny Vikström.

En arbetsgrupp bildades 2023 och för att genomföra uppdraget tog man hjälp av en extern finansiell rådgivare. De viktigaste frågorna var: vilken del av pensionsskulden skulle prioriteras? Och vilken finansiell lösning var lämpligast?

– Ansvarsförbindelsen amorterar vi redan på. Vi betalar ut 90 – 100 miljoner kronor om året, och skulden minskar. Den skulden har vi koll på, säger Lena Sallkvist och fortsätter: – Vi bestämde oss för att fokusera på avsättningen i balansräkningen. Kostnaden för förmånsbestämda pensioner ökar stadigt i takt med nyintjänanden. Till det kommer indexerade höjningar som slagit hårt de sista åren.

När det gällde valet av finansiell lösning fick man fundera en del. Ett val var dock enkelt:

– Att bilda en pensionsstiftelse fanns det inget intresse för, det alternativet strök vi ganska snabbt, säger Jenny Vikström.

I stället funderade arbetsgruppen om en aktiv kapitalförvaltning kunde vara ett alternativ.

– Egen kapitalförvaltning kräver kompetens, och för med sig risker. Man blir väldigt personberoende och det krävs en större administration, summerar Jenny Vikström.

Alternativet att lägga kapitalförvaltningen externt har också för- och nackdelar. I båda fallen ställer redovisningen till bekymmer:

– Vi ska redovisa orealiserade vinster och förluster på resultatet årligen... alltså, det blir otroligt slagigt på resultatet! Det är svårt att överblicka och krävande att förklara för politiker och allmänhet, säger Lena Sallkvist.

”En tydlig risk med avsatta pensionsmedel är att det inte går att säkra upp pengar för det specifika ändamålet i räkenskaperna.

– Fullmäktige råder över pengarna och kan använda dem till något helt annat än medlen var avsedda för från början, konstaterar ekonomichefen.

I stället beslöt arbetsgruppen att satsa på en pensionsförsäkring, försedd med en tydlig strategi.

– Med en försäkring får vi ut pensionsskulden ur balansräkningen. Pensionsbolaget säkrar avkastningen, utan att vi behöver ta det på resultatet. Och, det viktigaste: pengarna går till kommande pensioner, inga politiska beslut kan ändra på det, summerar Lena Sallkvist.

En del av de finansiella och aktuariella riskerna landar på pensionsbolaget: livslängdsantaganden, RIPS-ränta, efterlevandeskydd i första hand.

– RIPS-räntan är en tydlig risk. När den ändras kan det bli slagigt på resultatet, det har vi varit med om några gånger, konstaterar ekonomichefen Lena Sallkvist.

Strategin är att på sikt beta av hela skulden, för närvarande 529 miljoner kronor (inklusive löneskatt) på balansräkningen genom årliga beslut om inlösen.

– Vi får tugga elefanten i bitar, att betala hela skulden på en gång är inte genomförbart, konstaterar Jenny Vikström.

Poängen är att politiken fattar årliga beslut om avsättning, även om beslutet blir att avsätta noll kronor.

”Pensionsfrågor kräver fokus och är svåra att hantera.

– Det behövdes ett antal möten med politiken, i första hand med gruppleadarna för de olika partierna. Vi förklarade, visade bilder och de fick ställa sina frågor, det var viktigt!

Till saken hör att kommunen genomförde en större markförsäljning 2023. Drygt 100 miljoner kronor skulle placeras på något vettigt sätt.

– Det gjorde pensionsfrågan lättare att lyfta. Vi säljer bort tillgångar, men löser samtidigt skulder – det finns en klokskap i det, framhåller ekonomichefen Lena Sallkvist.

Förra året gjordes en första inlösen med dryga 100 miljoner kronor. I första hand gällde det att erhålla så låg kvarvarande premie som möjligt. Kommunen löste in 335 individer i det yngre åldersspannet (medelåldern var 57,2 år).

Hittills är kommunledningen nöjd med valet av försäkringslösning.

– 2024 var ett bra år att kliva på med inlösen. Den ekonomiska utvecklingen på försäkringen har varit positiv för oss, säger Lena Sallkvist och avslutar:

– Vi tar beslut om nästa års avsättning framåt hösten, vi vill se hur ekonomin går först. Vi måste komma med kloka inspel från vårt håll.

För Carina Sammeli, kommunstyrelsens ordförande (S) i Luleå kommun, är pensionsskulden och dess hantering inget främmande. Hon är civilekonom i grunden, med ett ”smått nördigt” intresse för kommunal ekonomi.

– De här frågorna intresserar mig, inte minst pensionsskulden. I dag klarar vi av att ta ansvarsförbindelsen på löpande räkning, kostnaden är dessutom på väg neråt, säger hon och fortsätter:

– Den del som kommer att öka är FÅP:en för tiden 1998 – 2023. Vi har ett arv att hantera från de här åren – hittills har vi inte gjort något åt det. Vi vill börja beta av den växande skulden innan den blir jättestor.

Den bärande principen är i grunden enkel, framhåller hon:

– Alla kostnader som härrör från den personal vi har i dag ska vi betala för i dag. Med dagens situation kommer vi att ha kassaflödesproblem i framtiden om vi inte börjar hantera detta nu. Det finns inget att hämta i ladorna, tyvärr.

– Vi har ingen kapitalförvaltning för pensionerna, och vi vill inte heller bygga upp någon. Vi behöver låna mycket framöver och vill undvika att hålla på med fondförvaltning av pensionsskulden parallellt.

Beslutet att välja en pensionsförsäkring var rätt väg att gå, anser hon. Nu gäller det att hålla fast vid den antagna strategin.

– Strategin är att vi ska göra en avsättning varje år. Sedan är frågan hur mycket vi mäktar med, det är flera parametrar som påverkar. Räntan spelar exempelvis roll: när lönar det sig bättre att betala av på lån, än att beta av pensionsskulden?

Beslut om nästa avsättning kan hon och övriga politiker vänta med tills årets prognos av resultatet klarnar.

– Vi gjorde en bra upphandling. Vi kan med kort varsel bestämma att vi har exempelvis 50 miljoner kronor för avsättning – och sedan avropa det. Vi har dessutom option på försäkring av både FÅP:en respektive ansvarsförbindelsen.⁵

Vad har du för råd till andra kommuner som vill göra något åt sina pensionsskulder?

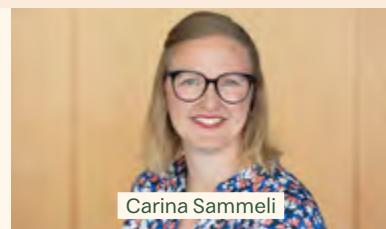
– Tänk på att det krävs tid för politiken att sätta sig in i frågan. Här har alla gruppleddare fått sina timmar: Så här hänger det ihop, det här är risken, det här klarar vi av. I dag är vi eniga om upplägget, det hoppas jag vi fortsätter att vara.

Kort sammanfattning

- Luleå kommun har börjat beta av pensionsskulden och valt pensionsförsäkring som lösning.
- Årliga beslut om avsättning ska minska skulden successivt – första inlösen gjordes 2023.
- Fokus på att undvika framtida kassaflödesproblem och att säkra att pensionsmedel används korrekt.

Luleå

	79 645 invånare
Pensionsskuld ansvarsförbindelse:	1 501 mkr
Pensionsskuld balansräkning:	529 mkr
Pensionsskuld/invånare:	25 490 kr (2024)



Carina Sammeli

5) FÅP betyder förmånsbestämd pension.



Pensionsstiftelser – en kort blomstring

Under några år runt 2010 bildades ett tiotal pensionsstiftelser i landets kommuner. Först ut var Umeå kommun hösten 2007. Tanken var att stiftelsen skulle fungera som utjämnare under år då pensionsutbetalningarna var extra betungande.

Efter fem år intervjuades kommunens finanschef Göran Tjällman i Svenska Dagbladet Näringsliv. Han var nöjd:

– Det är inte lätt att få en bra avkastning för tillfället. Men hittills har det alltså gått utmärkt och vi räknar med att nå upp till en avkastning på de här pensionspengarna på cirka 4 procent per år över tid.

Flera andra norrlandskommuner följde Umeå i spåren. Ett bra exempel är Kramfors kommun som 2009 sålde sitt energibolag till E.ON. Köpeskillingens 100 miljoner kronor blev startkapital för en pensionsstiftelse som bildades 2011.

Fördelarna med stiftelserna var bland annat att medlen var reserverade för pensioner och att pensionskostnaden betalades när den uppstod. Kommunen hade rådighet över risknivå och förvaltare – utan att bära kostnaden i balansräkningen.

Men stiftelserna krävde resurser för administration, styrning och juridik. Dessutom betalade stiftelsen avkastningsskatt och risken för höjda livslängdskostnader och RIPS-ränta landade fortsatt på kommunen.

Intresset för pensionsstiftelser avtog relativt snabbt, liksom engagemanget från de aktörer som drivit på bildandet. I SKR:s pensionsskuldssrapport 2019 rapporterades 11 kommunala pensionsstiftelser som förvaltade sammanlagt 1,9 miljarder kronor, medan den sammanlagda skulden handlade om 231 miljarder kronor.

Pensionsskulder – en utblick

Under senare hälften av 1950-talet var uppbyggnaden av ett nytt pensionssystem den stora stridsfrågan i svensk inrikespolitik. Den allmänna tilläggspensionen eller ATP var den viktigaste nyordningen. I kölvattnet följde ett nytt kollektivavtal (ITP) för privatanställda tjänstemäns pensioner. Det nya var att arbetsgivarna skulle stå som garant för de anställdas tjänstepensioner.

För att pensionskapitalet skulle kunna förvaltas i egen regi bildades Försäkringsbolaget Pensionsgaranti (i dag PRI Pensionsgaranti) redan 1960. Tanken var – och är – att bolaget dels skulle kreditförsäkra företagens pensionsskuld, dels utöva kontroll av företagens kreditvärdighet – de anställdas pensioner fick inte äventyras av att ett företag kom på obestånd.

Inom kommunsektorn slöts liknande förmånsbestämda pensionsavtal, dock utan någon motsvarande kontrollinstitution. Under 1960-talet var inte pensioner någon stor fråga inom kommunsektorn: kommuner och regioner var små, med relativt få anställda. Inom näringslivet var det tvärtom: stora företag, med många anställda.

Nödvändigheten drev fram en fungerande reglering av pensionskulden inom näringslivet. Genom PRI Pensionsgaranti kunde de anställdas pensioner tryggas genom tillgångar i företaget, en kreditförsäkring eller en pensionsstiftelse.

I dag är det förmånsbestämda avtalet ITP2 vanligast förekommande inom näringslivet. Stora företag ska matcha pensionsskulden med en stiftelse. Om inte hela skulden, så i alla fall till stor del.

– De riktigt stora företagen försöker matcha skuld och tillgångar med en förhoppningsvis god avkastning i stiftelsen, förklarar Tom Ekberg, pensionsspecialist på PwC.

PRI Pensionsgaranti följer företagets kreditläge via regelbundna kontroller och vid förändringar i ägande eller drift. Bolaget kan kräva åtgärder för att säkra pensionerna vid hög risk.

– Vid hög risk kan företag tvingas vända sig till Alecia och teckna en traditionell pensionsförsäkring. Man kan också frysa skulden, så att all nyintjänning måste tryggas med en pensionsförsäkring.

Medelstora företag har ofta en blandning av skuld i balansräkningen, och kreditförsäkring hos PRI. En del har en pensionsförsäkring hos Alecia.

– De små företagen har oftast bara en pensionsförsäkring hos Alecia. Då kan företaget lyfta pensionsskulden ur balansräkningen och undviker även slagigheten som följer med marknadsvärdering av finansiella tillgångar.



Tom Ekberg



Alecta tog pensionssmockan

I samband med att SPP ombildades 2001 grundades Alecta. Bolaget arbetar på uppdrag av Svenskt Näringsliv och PTK och har runt 35 000 kundföretag. Alecta förvaltar drygt 1 200 miljarder kronor i nuläget.

– De förmånsbestämda pensionerna är vår största affär. Där har vi monopol, om man vill teckna försäkring. På det premiebestämda är vi förval, de som inte gör ett aktivt val hamnar hos oss, förklarar chefaktuarie Anders Munk.

Företaget är väl konsoliderat. Så väl att man behöver hitta en modell för att betala ut överskott direkt till försäkringstagarna/företagen.

– Vi har press på oss, det måste bli en riktigt bra modell. Det är vår viktigaste fråga just nu.

När pensionssmockan slog till 2023 fick Alecta nytta av sin ramstarka ekonomi. Anders Munk förklarar:

– Inom kommunsektorn är värdesäkringar inskrivna i kollektivavtalen. Så är det inte på privata sidan, där finns inte tvingande regler.

Alectas styrelse fattar årliga beslut om värdesäkringen av pensionerna. Styrelsen kan alltså besluta att Alecta ensamt står för eventuella kostnadsökningar.

– Det blev inga extra faktureringar till företagen för 2023. De företag som försäkrat sig hos oss gick skadelösa. Medan företag som återlånar eller har kreditförsäkring hos PRI Pensionsgaranti fick bära de ökade kostnaderna.

Kommunsektorns dilemma

För kommunsektorn kom de ökade pensionskostnaderna som en överraskning. I kommuners och regioners långsiktiga finansiella analyser lyste inflationsrisker med sin frånvaro.

– Ekonomer hade inte riktigt satt sig in i vad förändringar i pensionsavtalen innebär. Därför kom kostnadsökningarna lite som en chock, konstaterar Per Larson, konsult inom kommunal ekonomi på PwC.

Det går att skapa en betydligt bättre handlingsberedskap.

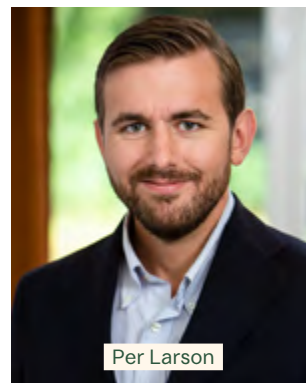
– Man behöver veta vilka faktorer som påverkar pensionskostnaderna. Man får simulera olika typer av utfall, göra scenarioanalyser. På så sätt skapar man en beredskap hos tjänstemän och politiker.

På privata sidan har man standardiserade krav på den finansiella rapporteringen inom koncernredovisningen.

– I årsredovisningarna har man krav på känslighetsanalyser vad gäller pensionsskulden. Där analyseras vad förändringar i exempelvis diskonteringsränta, inflation och livslängd kan innebära, förklarar Tom Ekberg.

Bland landets 290 kommuner är det stor skillnad på förutsättningarna för att hantera pensionsskulden.

– I en liten kommun ska ekonomichefen hantera det mesta för att ekonomihjulet ska snurra. Där får man förlita sig på externa konsulter. Större kommuner har ofta en finanschef eller finanscontroller – då blir det enklare direkt. För att inte tala om regionerna där ekonomidirektören har en stab att stödja sig på, säger Per Larson.



Per Larson

För små kommuner spelar pensionsbolagen stor roll. Kommunledningarna litar på att man får korrekta aktualiseringar, beräkningar och information om viktiga nyheter.

– Pensioner kräver specialistkompetens. Man får bra stöd om man behöver hjälp från pensionsbolagen, det är vår erfarenhet.

Vad ska en kommun som vill formulera en egen pensionsstrategi tänka på, anser ni?

– Vi ger ungefär samma råd som till företagen: Utgå från organisationens egna förutsättningar. Analysera de ekonomiska handlingsalternativ som finns. Utvärdera effekterna på kort och lång sikt, säger Per Larson.

Några avslutande reflektioner

Att äga en kommunal pensionsskuld, det är att vara kluven! Å ena sidan är de anställdas pensionsavgifter en tillgång som kan användas för billiga investeringar, å andra sidan ska pengarna halas fram när pensionerna ska betalas ut. Å ena sidan är pensionsskulden avgörande för soliditeten i kommuner och regioner, å andra sidan ägnar kreditratingbolagen samma skuld måttligt intresse i sina analyser. För att inte tala om den kluvna redovisningen i balansräkningen, ett redovisningens alexanderhugg som sektorn till slut lärt sig att leva med.

Kommuner och regioner har haft olika, mer eller mindre utvecklade, strategier för att hantera pensionsskulden. Dessa har varit tämligen oförändrade över tid, visar SKR:s pensionsskuld-rapporter genom åren. Har man en gång bestämt strategi, ligger man gärna kvar.

Ska en kommun byta strategi krävs en viss insats, i första hand av de ekonomiansvariga. Draghjälp kan ekonomerna få om det frigörs kapital på något sätt, exempelvis genom försäljning av mark eller bolag – då är det lättare att få gehör för pensionsfrågan. Men, det kan även gå åt andra hållet: om det krävs kapital för investeringar kan pensionsfonder och pensionsmedel få stryka på foten.

Att många kommuner och regioner förbisett riskerna med kollektivavtalens koppling till prisbasbeloppet (PBB) överraskar. Att vi levt länge med låg inflation verkar ha gjort oss omedvetna om inflationens effekter på avtal av olika slag. Får valuta- och ränterisken sällskap med inflationsrisken i kommuner och regioners riskanalyser framöver?

En brist i sammanhanget är att det saknas kvalificerad akademisk forskning på ämnet kommunala pensionsstrategier. Synd, för nu föreligger ett mer än 25-årigt tidsperspektiv att ägna sig åt. Intressant vore att jämföra användningen av kapital efter försäljning av kommunala bolag. Där har summor i 100-miljonersklassen investerats i pensionsportföljer, pensionsförsäkringar eller pensionsstiftelser – hur ser det ekonomiska och politiska utfallet ut över tid?

Medias intresse för pensionsskulden, då? Ja, medan sektorn internt mest ägnat sig åt redovisning och ramverk, så har allmänheten intresserat sig för hot mot den egna plånboken. Återkommande rapporter om skuldfällor har varnat för skattehöjningar och försämrade service. SKR har svarat genom att publicera tre egna enkätbaserade rapporter om pensionshanteringen för att bredda kunskapen och nyansera debatten.

Under 2020-talet dalade intresset för pensionsskulden men fick ett stort fokus med den kostnadschock som kom 2023. I rapporten *Kommunala pensionskostnader på lång sikt* i juni 2025 beskriver SKR effekterna och påminner om att skuldproblematiken kräver fortsatt uppmärksamhet. Och att det kan löna sig att fundera över om den egna pensionsstrategin behöver uppdateras.

En sak som framgått av samtalen är att ekonomer upplever ämnet pensioner som svårt. Och att man önskar dels mer egen kunskap, ibland en mer aktiv hållning från SKR. Frågan är kanske vilken typ av kunskap man önskar sig mer av, och på vilket sätt.

KPA Pension är det ledande pensionsbolaget inom kommunsektorn. Sedan starten 1922 har vi erbjudit våra kunder konkurrenskraftiga pensions- och försäkringslösningar. KPA Pension är också pensionsbolaget som tänker ett steg längre. Vi vill ge våra kunder en trygg pension i en hållbar värld och tar därför ett aktivt samhällsansvar.

KPA Pension har i dag hand om pensionen åt två miljoner anställda och tidigare anställda inom kommun, region, kommunalförbund, kommunförbund och kommunala företag.

Vi ägs till 60 procent av Folksam och till 40 procent av Sveriges Kommuner och Regioner.