

---

**Dato:** 30. desember 2019  
**Til:** Espen Rokkan, PBL  
**Emne:** Pensjonskostnader i private barnehager, kommentarer til BDO-rapporter

---

---

## 1. Innledning

Vi er bedt om å gå gjennom BDOs rapporter om pensjonstilskuddene i private barnehager. Som bakgrunn for våre vurderinger vil vi trekke på vår rapport om pensjonskostnader i de private barnehagene fra i sommer der vi beregnet pensjonskostnader i de private barnehagene og drøftet metoder for å beregne slike.

## 2. Innholdet i BDOs rapporter

Bakgrunnen for rapportene som er skrevet er at Regjeringen står i prosessen med å endre barnehageloven og som en del av dette, å vurdere tilskuddene til private barnehager. I januar 2019 leverte Telemarksforskning en rapport til Kunnskapsdepartementet (KD) der det argumenteres for at tilskuddene for pensjon er vesentlig høyere enn barnehagenes faktiske pensjonsutgifter. BDO har laget en rapport med formål om ytterligere å belyse spørsmålet om finansiering av pensjon i de private barnehagene. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet og er datert 11. september 2019. I tillegg har BDO skrevet et kort tilleggsnotat som omhandler beregningen av pensjonskostnader etter innføring av den nye hybride pensjonsordningen i PBLs område, «Barnehagepensjon».

## 3. Rapporten «Endringer i finansieringen av private barnehager»

Rapporten inneholder vurderinger av hva som kan være en rimelig metode for å fastsette de private barnehagenes tilskudd. Den omtaler blant annet følgende problemstillinger som vi også vil kommentere her:

1. Hvordan er størrelsen og bruken av premiefondene til de private barnehagene, og på hvilken måte bør bruken påvirke beregningen av pensjonskostnaden?
2. Hvor godt var departementets tallgrunnlag for sitt høringsnotat?
3. Hva har private barnehagers pensjonsutgifter vært i årene 2014-2017?
4. Hva er konsekvensen for barnehagene ved ulike tilskuddssatser for pensjonspåslaget?

### 3.1 *BDOs omtale av pensjonsordninger i kapittel 3.1 til 3.4*

I kapittel 3 i rapporten gir BDO en generell gjennomgang av ytelses- og innskuddspensjon. Det som omtales er blant annet omfanget av medlemmer på de to typene, hvordan pensjonen tjenes opp, hvilke forutsetninger som påvirker premien og hvordan ordningene regnskapsføres. Vi synes BDO forklarer dette på en god og oversiktlig måte. Vi synes det er interessant å lese kommentaren på side 11 om at stikkprøver BDO har gjort av årsregnskap tyder på at en del barnehager har valgt å benytte avvikende forutsetninger fra Regnskapsstiftelsen. Det er ikke oppgitt hvor mange det er snakk om her. Vår oppfatning er at de aller fleste foretak som rapporterer pensjonskostnader velger å benytte standardforutsetningene fra Regnskapsstiftelsen. Vi er ellers enig med BDO i at det i beregningen og anvendelsen av pensjonsforpliktelser i ytelsesordninger ligger en utfordring ved at de er sensitive med hensyn til forutsetningene som inngår. Mange ytelsesordninger har store akkumulerte estimatavvik

som har oppstått som en følge av en kombinasjon av endrede forutsetninger og at pensjonsordningens økonomiske forløp har vært mindre gunstig enn forutsatt. Særlig har det betydning mye at realrenten, dvs. forskjellen mellom diskonteringsrente og forutsatt lønns- og pensjonsregulering, er blitt redusert gradvis og mye. Estimatavvik som ikke er med i den regnskapsførte forpliktelsen må innregnes (amortiseres) over tid og dette gjør tolkningen av regnskapet mer krevende. Likevel finner vi at måten man beregner pensjonskostnader i ytelsesordninger i prinsippet skal gi det best tilgjengelige øyeblikksbildet av den underliggende kostnaden.

### 3.2 **BDOs vurdering av størrelsen og bruken av premiefond**

I kapittel 3.5 omtaler BDO størrelsen og bruken av premiefond i forbindelse med premiebetaling. Det er en riktig beskrivelse av premiefondet at det er en form for likviditetsbuffer for foretakene for premiebetalinger og at det kan sies å bestå av tidligere premieinnkudd som har vært høyere enn nødvendig, samt overskudd på forsikringsrisiko og avkastning. Som BDO beskriver på side 14 i rapporten er ikke bruken av premiefond rapportert i BASIL, og BDO kan ikke dokumentere hvordan bruken av premiefond til dekning av forfalt premie har vært i perioden de har sett på. De gir kun et løst argument, basert på makrotall for alle bransjer, for at bruken antakelig ikke har vært stor. En, etter vårt syn, viktig bemerkning gjør de imidlertid idet de presiserer at god avkastning kan føre til at premiefondene øker, selv om de benyttes til premiebetaling. For en vurdering av hva som har vært periodens forfalte premieutgift vil, slik vi ser det, BASIL være en utilstrekkelig informasjonskilde. Det må i tilfelle innhentes informasjon fra pensjonsleverandørene. For en vurdering av korrekt *brutto* premienivå i ordningene må også premiefondsbruken tas med i betraktningen. Vi er enig med BDO når de skriver «Ved vurdering av hvilken sats pensjonspåslaget til private barnehager bør være, vil det være uheldig om barnehagene har benyttet store deler av premiefondet i perioden man har studert.», her under forutsetning om at kun den innbetalte premien utenom premiefond er målt og tatt hensyn til. Årsaken er at stor bruk av premiefond ett år kan resultere i at den rapporterte innbetalte premien for året blir så lav at den ikke representerer hva som er den virkelige langsiktige premiekostnaden. Den vil derimot kunne vise seg et senere år i form av en høy premieinnbetaling når premiefondet da er tømt eller er lite. Dette eksemplifiserer greit problemet med kun å ta hensyn til premieinnbetaling over en kort periode, i motsetning til å se på den langsiktige kostnaden i form av beregnet forfalt premie eller beregnet pensjonskostnad etter standard regnskapsprinsipper. Vår rapport fra juli poengterte nettopp dette. BDO argumenterer med at bruken av premiefond ikke bør tas med i pensjonskostnadene til de private barnehagene og at det kun er den innbetalte premien som bør telle. BDO argumenterer med at bruken av premiefond er en måte å periodisere allerede innbetalt premie samt meravkastningen som er oppnådd og mener at dette ikke er en riktig måte måle pensjonsutgiftene på. Til dette kan vi si at det for en en kortere periode vil være problematisk å benytte et slikt prinsipp som grunnlag for tilskudd, av årsaker som vi har vært inne på. For betraktning over en lengre periode over flere år synes prinsippet å ha mer for seg. Over lang tid vil det forventes at bruken av premiefond jevnes ut og at de samlede premieinnbetalingene representerer de faktiske *netto* kostnader over tid.

Så vil et annet spørsmål være hvordan overskuddet som er oppnådd i ytelsesordningen, og er tilflytt premiefondet, skal betraktes. På den ene siden kan overskuddet betraktes som en tilfeldig inntekt som har oppstått gjennom pensjonsforvaltningen, ut fra gunstige forløp som ikke kan anses påregnelig i fremtiden. Det kan derved argumenteres for at slike overskudd ikke skal redusere noen kompensasjon eller tilskudd. På den annen side kan overskuddet betraktes som et bidrag til barnehagenes håndtering av sine pensjonsutgifter, og at det er deres samlede, netto innbetalinger som skal vurderes kompensert i form av tilskudd. En slik betraktning vil være i tråd med BDOs syn.

### **3.3 Vurdering av departementets tallgrunnlag**

BDO måler pensjonsutgifter i private barnehager som barnehagens årlige innrapporterte innbetalinger av pensjonspremier i BASIL. Dette er også samme målemetode som ble lagt til grunn i høringsnotatet. BDO anbefaler en presisering av lovverket slik at det skal komme tydeligere frem at det er premier som faktisk er betalt som dekkes og argumenterer med at barnehagene da i større grad vil få dekket det de faktisk har betalt for å finansiere fremtidige pensjonsutbetalinger.

BDO har ikke lagt vekt på de mangler som måtte være til stede i BASIL-rapportene, selv om de har korrigert for åpenbare feilføringer. Etter deres mening utgjør grunnlaget likevel det best tilgjengelige tallgrunnlaget for å vurdere pensjonsutgifter, og dermed pensjonstilskudd. Utfordringene med de regnskapsførte pensjonsforpliktelsene vurderes som større. Vi tror det vil være vanskelig å finne en optimal måte å utmåle, og fordele, nødvendige tilskudd. Det synes iallfall som at problemene med å benytte BASIL til dette kunne vært vektlagt mer enn det gjøres i BDOs rapport.

### **3.4 Om barnehagens pensjonsutgifter i årene 2014-2017**

BDO har i likhet med TF benyttet data fra BASIL-grunnlaget til å analysere rapportert innbetalt premie i de private barnehagene. BDOs analyse samsvarer godt med de analyser som vi gjorde på samme grunnlag i sommer, slik det også fremgår av tabell 3 på side 16. Vi har ikke funnet noen grunn til å tvile på at BDO har hentet riktig statistikk ut fra BASIL-datene. Spørsmålet er vel heller om BASIL-grunnlaget gir et økonomisk representativt bilde av pensjonskostnadene. Som BDO påpeker, er ikke resultatene som hentes fra BASIL sammenlignbare med anslagene i PwCs rapport fra 2015. Det er en korrekt bemerkning at premienivået vil variere fra år til år da f. eks. lønn- og G-reguleringer spiller inn, samt anvendelsen av premiefond.

### **3.5 Konsekvens av å ulike tilskuddssatser for pensjonspåslaget**

I kapittel 5 har BDO analysert hvor stor andel av barnehagene som ikke får dekket sine pensjonsutgifter gitt ulike tilskuddssatser. BDO anbefaler å innføre differensierte satser for de ulike typer av pensjonsordninger – innskuddspensjon og ytelsespensjon. Bakgrunnen for anbefalingen er at deres analyser viser at det kun er et fåtall barnehager med innskuddspensjonsordning, kun 1 % av barnehagene med slike ordninger, som i 2017 ikke får dekket sine pensjonsutgifter, samtidig som det er en større andel, 9 %, av barnehagene med ytelsesordning, som ikke får dekket pensjonsutgiftene sine. Med lavere tilskuddssats enn gjeldende 13 prosent er forskjellen enda større. Vi har ikke funnet grunn til å tvile på at andelene som er beregnet stemmer med det som ligger i datagrunnlaget.

BDO viser til at et lavere pensjonspåslag vil gjøre at flere barnehager vil søke om ekstra tilskudd og at de administrative kostnadene dermed vil øke. De mener dette bør ses på sammen med kommunenes innsparinger ved et lavere pensjonspåslag. Vi er enig i dette, men registrerer at beløpet er lite sett i forhold til effekten av eventuelle reduksjoner i tillskudd. Det vil dermed kunne være en utfordring å tillegge dette nok vekt.

### **3.6 Andre vurderinger fra BDO**

BDO nevner at «Barnehagepensjon» skal innføres fra 1.1.2020 og viser til at partene forutsetter små endringer i pensjonskostnader fremover. Dermed forutsetter de at endring til hybridordning ikke vil påvirke pensjonsutgiftene på kort sikt. Vi mener dette er en rimelig forutsetning.

BDO foreslår innføring av to differensierte pensjonspåslag avhengig av om barnehagen som skal motta tilskuddet har innskudds- eller ytelsesordning, med en høyere sats for barnehager med ytelsepensjon. For barnehager med begge typer legger de opp til en forholdsmessig utmåling av tilskuddet. Vi ser at utgangspunktet for anbefalingen er ulike resultater for barnehager som i dag har hhv innskudds- og ytelsepensjon. Samtidig er det ikke uproblematisk å basere seg på at en innskuddsbasert pensjonsordning *i sin natur er* mindreverdige sammenligningsbasert med en ytelsesbasert pensjonsordning. Innskuddspensjon med høye satser kan i visse tilfeller gi høyere pensjon og høyere pensjonskostnader enn ytelsepensjon. Det virker også som at BDO ikke har lagt stor vekt på at det fra 2020 vil innføres en ny hybridordning som i større grad vi gi likere pensjonsforhold i sektoren.

#### **4. Tilleggsrapporten «Vurdering ny avtale om pensjon i private barnehager»**

I tilleggsrapporten, *Vurdering ny avtale om pensjon i private barnehager*, vurderer BDO kostnadene som følge av ny pensjonsavtale i PBL, og hvilke effekter den nye pensjonsavtalen har for fremtidige utgifter til pensjon. Rapporten er kortfattet og baserer seg kun på en oppstilling av pensjonskostnader i et regneark som PBL har sendt KD. Vi finner det vanskelig å kommentere tallene uten mer utdypende informasjon.

#### **5. Vurderinger og konklusjoner**

Vi oppfatter at BDO hovedsaklig følger Telemarkforskning i deres fokus på BASIL-grunnlaget og det informasjonsgrunnlag om innbetalt premie som det beste målet på hva som er rimelig tilskuddssats for de private barnehagene. BDO har ikke i stor grad satt fokus på de utfordringene som ligger i å benytte dette grunnlaget.

*Grunnlaget for en tilskuddssats bør etter vårt syn være noe som alle berørte parter kan ha tillit til at gir et korrekt bilde.* Prosessen omkring vurdering av tilskuddssatsen har vært debatt- og kommentarpreget, mens en mer dialogbasert prosess kanskje kunne hatt bedre mulighet for å lede frem til felles forståelse og et omforent resultat.

Vi vil fremheve problemet det er å basere et tilskudd på den innbetalte premien over en kort observasjonsperiode, da den innbetalte premien kan svinge betydelig fra år til år – som følge av svingninger både i påløpt premie og i premiefondsbruk. Over tid vil likevel den innbetalte premien, i én forstand, forventes å representere *netto* pensjonskostnad for foretaket. Hva som bør være riktig å benytte i sammenheng med pensjonspåslag vil vi ikke uttrykke en spisset oppfatning av her.

Oslo, 30. desember 2019

Hans Gunnar Vøien  
Aktuar

Dag Svege  
Aktuar

Pål Lillevold  
Aktuar