



Institutionen för ekonomi
Kandidatuppsats 10 poäng
VT 2008

Framtida pensionsutbetalningar -
Vad styr valet av strategi för att avsätta medel för pensioner?

Författare:

Mattias Carlsson
Linus Åstradsson

Handledare:

Leif Holmberg
Nils-Gunnar Rudenstam

Förord

Vi vill börja denna uppsats med att tacka alla de respondenter som genom sitt deltagande medverkat för att göra denna uppsats möjlig. Vi vill rikta ett extra stort tack till Mats Hansson, Jan-Åke Troedsson och Marianne Jönsson i Malmö kommun som hjälpt oss med uppsatsämnet. Vi vill också tacka våra opponenter som bidragit med konstruktiva synpunkter till förbättringar.

Vi vill även tacka våra handledare Leif Holmberg och Nils-Gunnar Rudenstam för synpunkter och vägledning under uppsatsens gång.

Kristianstad Juni 2008

Mattias Carlsson

Linus Åstradsson

Abstract

Pension is a complex topic that is much debated and that concerns all of us. How the municipalities will be able to meet the future increase in pension payments is much discussed, since we are all involved in this issue in some way. In the coming year the number of pensioners will increase. This is due to mainly the people born in the 1940's are pensioned, resulting in the creation of large costs for the municipality.

The municipalities are managing the questions regarding funds for pensions in many different ways. This depends on the complexity of the issue and that there are options for many different solutions. Different reports have illustrated that the municipalities are poorly prepared for the future increase in pension payments. An investigation of Danske Capital (2008) shows that the Swedish municipalities have a combined pension debt for the pensions of the employees up until 1998 – called the responsibility connection - of 156 milliard Swedish crowns.

This study intends to enlighten what strategy the investigated municipalities have selected to meet the future increase in pension payments and the reason as to why they selected these strategies.

The conclusion in this paper is that the choice of strategy is dependant on how expansive a municipality is. A municipality with many infrastructural projects and a high rate of population increase tends not to fund any money for pensions. Also, the investigated municipalities regard the future pension payments as a lesser problem. Other issues are causing more concerns, especially the future need of care for the elderly.

Sammanfattning

Pensioner är ett komplext område som är mycket omdebatterat och berör oss alla. Det diskuteras i stor omfattning hur kommunerna kommer att kunna möta framtida ökade pensionsutbetalningar, då vi alla är berörda av kommunen på ett eller annat sätt. Under kommande år kommer antalet pensionärer till att bli fler. Detta då framförallt när 40-talisterna går i pension, vilket medför att det uppkommer stora kostnader för kommunen.

Kommunerna hanterar frågan om pensionsmedel på många olika sätt. Det beror på att frågan är komplex och att det finns ett stort handlingsutrymme vad gäller möjligheterna till olika lösningar. Olika rapporter har belyst frågan om att kommunerna står dåligt rustade inför framtida ökade pensionsutbetalningar. En undersökning av Danske Capital (2008) visar att Sveriges kommuner har en sammanlagd pensionsskuld för sina anställdas pensioner fram till 1998 – den s.k. ansvarsförbindelsen - på 156 miljarder kronor.

Denna studie bygger på att belysa vilken strategi de undersökta kommuner har tilltagit för att möta framtida ökade pensionsutbetalningar och varför valet blev denna strategi.

De slutsatser vi kom fram till i vår uppsats är att valet av strategi beror på hur expansiv en kommun är. En kommun med många infrastrukturella satsningar och hög befolkningstillväxt tenderar att inte avsätta några medel för pensioner. Vidare ser våra undersökta kommuner framtida ökade pensionsutbetalningar som ett mindre problem. Det finns andra saker att vara mer orolig över, framförallt det framtida ökade behovet av äldreomsorg.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund	7
1.2 Tidigare studier	8
1.3 Problemdiskussion	9
1.4 Problemformulering	11
1.5 Syfte	11
1.6 Avgränsningar	11

2. METOD

2.1 Tillvägagångssätt.....	12
2.2 Kvalitativ metod.....	13
2.3 Val av teoretisk referensram	14
2.4 Primär- och sekundärdata.....	14
2.5 Fallstudie	15
2.6 Metodkritik.....	15

3. TEORI

3.1 Whittingtons strategimatrix	16
3.1.1 Olika syn på strategi.....	17
3.1.2 Klassiska perspektivet	17
3.1.3 Evolutionistiska perspektivet	18
3.1.4 Processuella perspektivet	18
3.1.5 Systemteoretiska perspektivet	19
3.2 Val av strategi.....	20
3.2.1 Alternativ 1, Tillskapa medel för pensionsreserv i egen balansräkning	21
3.2.2 Alternativ 2, Pensionsstiftelse	22
3.2.3 Alternativ 3, Teckna försäkring hos pensionsförsäkringsbolag	23
3.2.4 Slutsatser	24
3.3 Demografisk påverkan	26
3.4 Soliditet	27
3.5 Kortsiktiga och Långsiktiga skolan.....	28

4. EMPIRI

4.1 Malmö kommun	30
4.2 Vellinge kommun.....	35
4.3 Lund kommun	39
4.4 Helsingborg kommun.....	42

5. ANALYS

5.1 Den empiriska fallstudien – jämförelse och mönster	46
5.1.1 Förutsättningar	46
5.1.2 Årsredovisning	47
5.1.3 Val av strategi.....	48
5.1.4 Framtida ökade pensionsutbetalningar ett problem?.....	49
5.1.5 Soliditet	50
5.2 Kortsiktiga och Långsiktiga skolan.....	51
5.3 Analys - Whittingtons strategimatrix.....	53
5.3.1 Klassiska perspektivet	53
5.3.2 Evolutionistiska perspektivet	53
5.3.3 Processuella perspektivet	54
5.3.4 Systemteoretiska perspektivet	55

6. EGNA REFLEKTIONER OCH SLUTSATS

6.1 Slutsats	57
6.1.1 Framtida ökade pensionsutbetalningar – inget problem	57
6.1.2 Komplex strategi	59
6.1.3 Soliditet	60
6.2 Egna reflektioner	61
6.3 Förslag till fortsatt forskning.....	62

REFERENSLISTA.....63

BILAGOR

1. Frågeformulär
2. Vellinge kommun pensions förvaltning

1. Inledning

I inledningskapitlet redogörs för bakgrunden gällande problemet samt tidigare studier. Kapitlet övergår sedermera till en problemdiskussion, problemformulering och ett syfte. I slutet av kapitlet kommer en avgränsning till problemformuleringen att göras.

1.1 Bakgrund

Pensioner är ett komplext område som är mycket omdebatterat och berör oss alla. Det diskuteras i stor omfattning huruvida kommunerna kommer att kunna möta framtida ökade pensionsutbetalningar, då vi alla är berörda på ett eller annat sätt.

Fram till början av 1990-talet behövde kommunerna inte redovisa pensionsskulden i sin balansräkning. Det innebär att trots att kommunen drog på sig en ständigt ökande skuld kunde pengarna användas till annat, exempelvis investeringar eller löpande verksamhet.

Från och med år 2000 infördes en ny lagstiftning, det s.k. balanskravet, för att förtydliga kommunsektorns uppdrag utifrån det ekonomiska perspektivet. Innebörden är i grova drag att kommuner och landsting varje enskilt år ska ha en ekonomi i balans. (Pettersson-Lidom & Wiklund, 2002)

Samtidigt som balanskravet trädde ikraft beslutades även att kommunerna ska redovisa enligt blandmodellen. Anledning till att kommunerna skulle använda sig av blandmodellen var för att klara av balanskravet. Blandmodellen har kritiserats av framförallt ekonomer genom att detta inte följer god redovisningssed, då alla skulder inte tas upp i balansräkningen. Dock följs lagstiftningen om kommuner redovisar enligt blandmodellen. Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn tyder på att införandet av balanskravet har haft en positiv ekonomisk effekt i kommuner och landsting. Mellan 1996 och 2001 ökade antalet kommuner med positiva ekonomiska resultat från ca 80 till nästan 200 (Regeringens proposition 2003/04:105). Blandmodellen innebär att pensionsskulden kan delas in i två delar:

- Intjänade fr.o.m. 1998 är synliga dels som skulder i balansräkningen för de pensioner som följer pensionsavtalet PFA och dels som en ansvarsförbindelse inom linjen i årsredovisningen. PFA är numera ersatt av KAP-KL.
- De pensioner intjänade före 1998 som följer PA-KL, det tidigare pensionsavtalet, är inte upptagna som någon skuld, utan som en ansvarsförbindelse, vilket innebär att det belastar resultatet när pensionen betalas ut.

I praktiken innebär det att kommunerna från och med 1998 betalar både för dem som i dag är pensionärer och för framtidens pensionärer.

När ATP (allmän tilläggspension) infördes och den offentliga sektorn hela tiden växte ansågs det fonderande systemet onödigt. PA-KL blev ett pay as you go (PAYG) system som innebär att dagens generationer betalar till dagens pensionärer och att intjänade pensioner går direkt till pensionsutbetalningar och nuvarande verksamhet. I början av 1990-talet kom den ekonomiska krisen som kraftigt reducerade den offentliga sektorn och framtidens pensioner såg osäkrare ut, vilket medförde att det 1998 kom en ny kommunallag och med det nya pensionssystemet PFA 98 (Pensions- och försäkringsavtal), med en fonderad modell, som innebär att de intjänade pensionerna placeras i fonder till dess att de skall tas ut. Ett säkrare system men nackdelen blir att vi nu och under tiotals år framöver måste betala för både fördelningssystemet och det fonderade systemet. Vi kommer alltså att betala för två system samtidigt. (Vilhelmsson, 2005)

De flesta kommunerna har inte dragit på sig några nya pensionsskulder sedan 1998. Ansvarsförbindelsen däremot utgör fortfarande en enorm pensionsskuld. Hade även denna skuld behövts inkluderas i balansräkningen kan det konstateras att endast några få enstaka kommuner och landsting hade kunnat redovisa ett plusresultat.

1.2 Tidigare studier

Det finns åtskilliga uppsatser skrivet om pensioner. Dem vi har valt att rikta störst fokus till och berör det studerade problemet är:

- *Kommunala pensionsavsättningsbeslut, Thomas Vilhelmsson, Göteborgs universitet.* Uppsatsen berör varför inte alla kommuner gör löpande avsättningar till sin pensionsskuld och utgår från beslutsteorin.
- *Kommunens dilemma kring pensionsåtagande, Kristoffer Delin, Tobias Odsvik och Ivan Vasic, Kristianstad högskola.* Syftet med uppsatsen var att granska kommunernas hantering av pensionsåtagandet utifrån redovisning och förvaltning av pensionsåtagandet.
- *Blandmodellen, en studie av kommunal redovisningsmetod, Andreas Cajbrandt och Jens Dahlhielm Göteborgs universitet.* Berör problematiken kring blandmodellen och vilken planering som kommunerna har för framtiden kring pensioner.

1.3 Problemdiskussion

“There is not a crisis, but a problem and, moreover, a problem with a range of solutions (Barr, 2006).”

De senaste årtiondena har antalet pensionärer ökat och de blir bara fler och fler (*Figur 1*). En förklaring till detta är att vi lever allt längre och längre. En annan är att vi faktiskt går i pension tidigare och tidigare. Effekten av det blir att fler och fler ska leva längre och längre som pensionärer. De närmsta åren kommer andelen pensionärer att bli ännu större, detta p.g.a. att olika generationer är olika stora. (Nyman, 2006:87)

Det är i första hand framförallt när 40-talisterna går i pension som stora kostnader för kommunen kommer till att uppkomma. Det är viktigt att komma ihåg att åldrande befolkning inte bara är ett problem i Sverige, utan gäller också andra delar av världen.

Det krävs en långsiktig plan annars riskerar pensionerna till tidigare anställda att tränga ut annan kommunal verksamhet, till exempel skola, äldreomsorg och barnomsorg. Många kommuner och landsting riskerar att blunda för problemet och skjuta det på framtiden. (KPA, 2005:8)

En undersökning gjord av Danske Capital (2008) visar att Sveriges kommuner har en sammanlagd pensionsskuld för sina anställdas pensioner fram till 1998 – den s.k. ansvarsförbindelsen - på 156 miljarder kronor. I genomsnitt är pensionsskulden 553 miljoner kronor per kommun. Som en jämförelse är den årliga offentliga kostnaden för hela svenska utbildningsväsendet – inklusive grundskola, gymnasieskola, högskola och all vuxenutbildning ca 200 miljarder kronor (KPA, 2005:8). Det är dock viktigt att komma ihåg att pensionsskulden inte ska betalas av under ett år. Enligt prognoser från KPA kommer kostnaderna på sikt att fördubblas i fasta priser jämför med i dag. För att undvika att växande pensionsutgifter tränger ut annan kommunal verksamhet försöker allt fler kommuner och landsting omfördela sina pensionskostnader över tiden, men långt ifrån alla har gjort det.

Table 1.1 Projections of Old-Age Dependency in EU Member States (ratio of people over age 64 to the working age population, percent)

<i>Member state</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2040</i>	<i>2050</i>
Belgium	28.1	29.4	35.6	45.8	51.3	49.7
Denmark	24.1	27.2	33.7	39.2	44.5	41.9
Germany	26.0	32.9	36.3	46.7	54.7	53.3
Greece	28.3	31.6	35.8	41.7	51.4	58.7
Estonia	27.1	28.9	33.1	41.7	55.7	65.7
France	27.2	28.1	35.9	44.0	50.0	50.8
Ireland	19.4	19.1	24.5	30.3	36.0	44.2
Italy	28.8	33.8	39.7	49.2	63.9	66.8
Luxembourg	23.4	26.2	31.0	39.8	45.4	41.8
Netherlands	21.9	24.6	32.6	41.5	48.1	44.9
Austria	25.1	28.8	32.4	43.6	54.5	55.0
Portugal	25.1	26.7	30.3	35.0	43.1	48.7
Finland	24.5	27.5	38.9	46.9	47.4	48.1
Sweden	29.6	31.4	37.6	42.7	46.7	46.1
United Kingdom	26.4	26.9	32.0	40.2	47.0	46.1
EU15	26.7	29.8	35.1	43.8	52.4	53.4

Figur 1: (Holzman, Oreustien & Rutkowski 2002:4)

Tanken med att avsätta medel är att betala något mer i dag för att undvika stora kostnadsökningar längre fram i tiden. Förr var det ovanligt att kommuner eller landsting avsatte medel för att klara framtida pensionsutbetalningar. Dessa utbetalningar hanterades löpande efter hand som de dök upp. Det innebär i praktiken att kostnaderna för pensionerna sköts över till kommande generationer. Numera är det en vanlig uppfattning att varje generation ska bära sina egna pensionskostnader.

Kommunerna hanterar frågan om pensionsskulden på många olika sätt. Det beror på att frågan är komplex och att det finns ett stort handlingsutrymme vad gäller möjligheterna till olika lösningar. Det beror också på att förutsättningarna är olika bland kommunerna, vilket såväl pensionsavtalet som andra regelverk beaktar. Olikheter i hanteringen kan också bero på att vissa begrepp inte är entydigt definierade. Det finns ett visst tolkningsutrymme, vilket kan ge en oklar bild av hur kommunerna hanterar frågan.

Om utbetalningarna är relativt jämna över åren framöver och om kommunen redan idag klarar dessa inom ramen för ett balanserat resultat borde inte eventuella "pucklar" på utbetalningskurvan under de kommande åren vålla ekonomiska bekymmer. Däremot kan den kommun som inte har finansiell beredskap att klara större utbetalningar få räkna med att likviditetsmässigt och kostnadmässigt kommer pensionerna att trängas med det ekonomiska utrymmet för verksamheten på sikt. Ett antal kommuner har särskilda medel för långsiktig

kapitalförvaltning utan att dessa specifikt knutits till pensionsåtaganden. Dessa kommuner har en buffert som kan användas som finansiell beredskap för pensionsutbetalningar även om de inte i nuläget öronmärkt tillgångarna för pensionsändamål. (Lennartsson & Synneborn, 2000)

1.4 Problemformulering

Ser Malmö, Helsingborg, Vellinge och Lund framtida ökade pensionsutbetalningar som ett problem?

Har kommunerna avsatt medel för framtida pensionsutbetalningar? Om inte, hur har kommunen tänkt lösa detta i framtiden? Vilken strategi använder dem idag? Varför valdes denna strategi för pensionsavsättning?

Har valet av strategi en förklaring till kommunens ekonomiska ställning?

1.5 Syfte

Syftet är att förklara och förstå om kommunerna har någon långsiktig strategi för att möta framtida ökade pensionsutbetalningar och varför kommunen har bestämt sig för detta val av strategi. Vi söker att skapa en objektiv bild av frågan, vilket vi tycker saknas.

1.6 Avgränsningar

Det har skrivits många uppsatser om redovisning av pensioner. Uppsatser som går på djupet om hur kommunerna ser framtida ökade pensionsutbetalningar som ett problem och vad dem har vidtagit för åtgärder existerar dock inte. Vi har valt att avgränsa oss till fyra kommuner i Skåne som utgör grunden för denna studie; Malmö, Lund, Helsingborg och Vellinge. Ur framförallt tidsaspekten och det geografiska läget föreföll fyra kommuner som den mest praktiska utgångspunkten. De komplexa frågeställningarna med omfattande intervjuer styrde oss också till att göra denna avgränsning. Vi har även valt att bortse ifrån problematik kring pensionsredovisningen i form av god redovisningssed och god ekonomisk hushållning. Detta skulle kräva omfattande arbete samt att förslagsvis politiker intervjuats.

2. Metod

Metod är ett redskap för att samla in, bearbeta, analysera samt tolka information för att komma fram till ny kunskap. I detta kapitel åskådliggörs tillvägagångssättet i uppsatsarbetet och metodval förtydligas. Det redogörs för uppsatsens vetenskapliga angreppssätt och på de problem som har formulerats.

2.1 Tillvägagångssätt

Efter att vi gjort ett massutskick på förslag angående uppsatsämne till olika kommuner runt om i Skåne kom vi i kontakt med Malmö kommun. Kommunen visade ett intresse i att få en undersökning gjord, vilket därmed genererade vår utgångspunkt. Undersökningen gällde valet av strategi för framtida ökade pensionsutbetalningar. Vi kom i kontakt med ekonomidirektören Jan-Åke Troedsson, redovisningschefen Marianne Jönsson och budgetchefen Mats Hansson som jobbar på stadskontoret i Malmö. Mats Hansson fungerade som vår informant och har varit till stor hjälp under arbetets gång. Vi började uppsatsskrivandet på Malmö kommun där vi hade möte med nämnda personer. Mötena hjälpte oss att göra avgränsningar då ämnet i sig är stort samt att vi inte hade i åtanke att upprepa tidigare uppsatser. För att uppnå uppsatsens syfte valde vi att undersöka fyra skånska kommuner. Vi valde kommunerna efter deras geografiska område, redovisningsprincip, storlek och om de använder sig av någon pensionsförvaltning. Resultatet med vårt urval var en avvägning mellan vad som varit principiellt önskvärt och vad som varit praktiskt möjligt och tillgängligt att utföra. Det hjälpte oss att få en bredare förståelse om problemet kring pensionsutbetalningar. För att läsa in oss på ämnet använde vi aktuell forskning. Till en början studerades diverse gamla uppsatser som tog upp problemet kring framtida pensionsutbetalningar. Idéer, problem och frågeställningar frambringades samt relevant litteratur i form av tidsskrifter och böcker. Här har även Internet varit till stor hjälp då vi fick tillgång till bl.a. undersökningsrapporter från KPA och Danske Capital som berör frågan om framtida ökade pensionsutbetalningar. Vi samlade även in olika vetenskapliga artiklar som berör problemet, vilka kommer att användas i uppsatsarbetet.

Till en början var tanken att komplettera den kvalitativa studien med en kvantitativ sådan, där alla Skånes kommuner skulle ingå. Detta visade sig ha många brister, ur framförallt tidsaspekten, samt att oron för att vi inte skulle få så hög svarsfrekvens var stor. Därav valde vi enbart en kvalitativ metod.

2.2 Kvalitativ metod

Den kvalitativa metoden ställer högre krav på att tveksamheter kring tillvägagångssätt tydliggörs. Detta eftersom validitet och reliabilitet inte kan förutbestämmas på samma sätt som i det kvantitativa angreppssättet. Då studien utgår från är att ta reda på varför kommunen valt respektive strategi krävs det en kvalitativ forskningsmetod. Tanken är att inte göra standardiserade observationer, utan en mer djupgående undersökning för att skapa förståelse för helheten (Holme et al 1997). Eftersom uppsatsens undersökningsproblem förekommer som ytterst komplext frambringade det att vi skulle göra ingående djupintervjuer av personer i ledande ställning inom kommunen. Vi har därefter använt telefonintervjuer vid behov av komplimentering. Telefonintervjun har också används vid ett helt intervjutillfälle då personen i fråga inte hade tid att träffa oss. Det är fundamentalt att högt uppsatta personer inom området intervjuas. Varför vi valde att intervjua personer i ledande ställning är för att respondenterna har en bra insyn i problemet och kan relatera till många olika infallsvinklar. Dem besitter en kunskap som vi hoppas matcha vårt behov av information. Vi valde att inte göra en enkätundersökning, då vi söker en mer djupgående förklaring till varför kommunen valt respektive strategi, vilket en enkätundersökning tenderar att inte göra.

Intervjufrågorna har utformats efter teorikapitlet och efter vardera kommuns årsredovisning. Vi har valt att använda oss av årsredovisning för 2006 samt 2007 i uppsatsen. Varför valet inte blev att enbart fokusera på årsredovisning för 2007 var därför att några av de undersökta kommunerna inte var klara med den. I det studerade ämnet slutar aldrig frågorna att flöda då nya aspekter ständigt beaktas. Valet av en kvalitativ undersökning är tacksam då det ger oss goda möjligheter till följdfrågor och modifiering vid behov. Det är en lägre grad av strukturering i en kvalitativ ansats än i den kvantitativa ansatsen då upplägget och planeringen utvecklas under hela undersökningsfasen. Vi ser en styrka i att fortlöpande kunna ändra upplägget, något som genererar en stor flexibilitet. Vi använder oss av en delvis strukturerad intervju då vi har kännedom om området ifråga. Vid intervjutillfällena använde vi intervjuguiden som ett stöd för oss själva. Detta för att samtalet inte skulle glida iväg allt för mycket från vårt syfte och för att lättare kunna sammanställa intervjun i efterhand. I samband med intervjuerna har vi försökt få en nyanserad diskussion med respondenten, då vi ansåg det nödvändigt att få igång en dialog mellan oss som intervjuare och respondenten. Anledningen var att vi inte skulle vara allt för strikt bundna till frågorna utan även ha överseende med att intresseväckande frågor kunde uppkomma under intervjuens gång.

Vikten lades på intervjuens kvalitet snarare än dess kvantitet då studien genomförs under en begränsad tidsperiod, vilket ger oss mer tid för att analysera intervjuerna närmre. Vi valde att lägga tidpunkten för intervjuerna relativt sent i vår studie. Detta för att vi skulle få en bredare och ökad förståelse om problemet och kommunens ekonomiska ställning. Intervjuerna som genomförts har registrerats med ljudinspelning samt anteckningar. Ljudinspelning hjälpte oss att ställa följdfrågor via telefonintervju, något som hade varit svårt om bara anteckningar förts. Efter respektive intervju gjorde vi en sammanställning baserad på våra anteckningar och ljudinspelningen. Vi använde oss också av exemplifieringar från andra kommuner för att få ut mer konkreta svar från respondenten. Intervjutiden med respektive intervju har varierat mellan 30-60minuter.

2.3 Val av teoretisk referensram

När det gäller forskning så finns det inte ett rätt sätt att utföra undersökningar på, utan vi ställs hela tiden inför olika strategiska val. Det finns flera strategier att välja mellan, därav måste aktören se till sina egna förutsättningar för att kunna välja den som är mest lämpad. Valet av teoretisk referensram som föreföll var Whittingtons strategimatrix. Vi valde Whittingtons strategimatrix då kommunerna har olika förutsättningar och måste undersökas på skilda plan, vilket Whittingtons strategimatrix tenderar att göra. Vi anser att strategimatriken är en bra teori att utgå ifrån vid komplexa problem, då den beaktar många aspekter och frågeställningar. Därmed anser vi att teorin är en stabil grund för den kommande analysen.

2.4 Primär- och sekundärdata

Valet som föll var att använda oss utav både primär- och sekundärdata i uppsatsen. Det möjliggör en studie av problemet på djupet och att vi får en omfattande bild av situationen.

Primärdata består i huvudsak av ett antal intervjuer, d.v.s. egen informationsinsamling. Intervjuer har förts med respektive sakkunnig från dem valda kommunerna. Förståelse för valet av strategi gällande att avsätta medel för framtida ökade utbetalningar växte därmed successivt fram under forskningsprocessens fortlöpande. Intervjuformen är särskilt lämpad vid producering av djupgående och detaljerad information, vilket är syftet med våra primärdata. Frågeställningarna är komplexa och en förutsättning för att kunna nå tillfredsställande svar är denna intervjuform, då tillvägagångssättet möjliggör förklaring av frågorna. Informationen låter sig inte sammanfattas i allmänna bedömningar, utan istället tillåts respondentens åsikter och idéer komma fram. En negativ effekt med djupgående

intervjuer är att det kan uppstå en effekt där respondenten inte anser sig kunna förmedla sina egentliga åsikter om dessa är av känslig natur. Detta har vi inte upplevt under intervjuens fortlöpande då vi känner att svaren på våra frågor är relevanta.

Sekundärdata består av information som redan insamlats och bearbetats. Den utgör framförallt litteratur på området, som används vid uppbyggd av den teoretiska referensramen. Vidare har sekundärdata bestått av material från böcker, vetenskapliga artiklar och rapporter där informationsmaterial från KPA, och Danske Bank har varit essentiella.

2.5 Fallstudie

Eftersom huvudsyftet är att studera varför kommunen har valt respektive strategi för hantering av framtida ökade pensionsutbetalningar, anser vi att en fallstudie med ett fåtal intervjuer är den mest lämpade metoden. Vi är ute efter att exemplifiera och illustrera strategivalet, vilket kräver djupgående information som erhålls i en fallstudie. Fallstudie är den bästa metoden när syftet är att komma så nära problemet som möjligt via intervjuer och observationer (Merriam 2003). Nackdelen är att det är svårt att statistisk svårt att säkerhetsställa informationen och en allmängiltig generalisering blir besvärlig då vi endast fokuserar på ett fåtal fall. De få personer som deltar i en kvalitativ studie kommer inte vara ett representativt urval för en hel population (Bryman et al 2005). Den fallstudie som används är av beskrivande slag.

2.6 Metodkritik

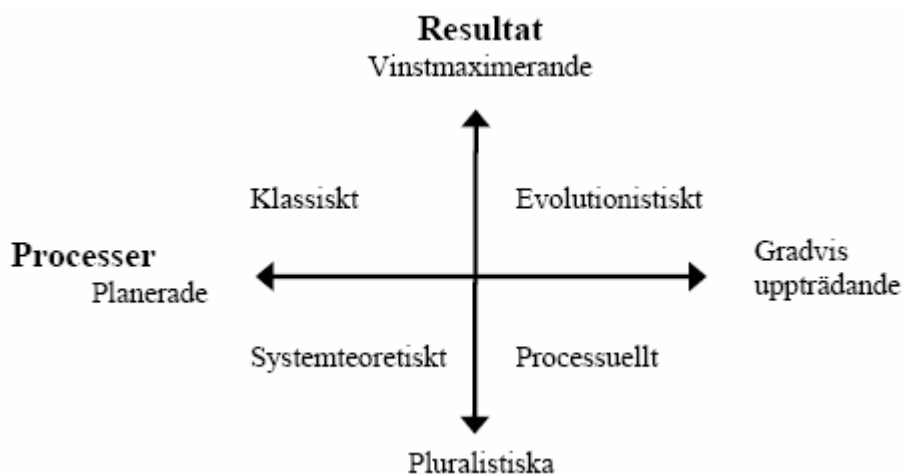
Tidsaspekten har varit den största begränsningen i form av resurser. Mindre kommuner med sämre ekonomisk ställning borde ha undersökts. Här tenderar problemet att vara större och mer aktuellt. Det är även av intresse att studera fler kommuner i hopp om att få en bredare bild och ökad förståelse. Frågeformuläret skulle kunna omarbetas då det stundtals var svårt att få konkreta svar, men det är svårt att avgöra vad som skulle kunna göras annorlunda. Möjligtvis kan frågorna ha varit av ledande karaktär och att vi som aktör har försökt påverka respondenten. Vidare kan det bero på att respondenten anser att frågan är av känslig art, vilket vi har försökt ha i åtanke. Ljudinspelning anser vi inte har hämmat respondenten, då samtliga verkar ha ignorerat denna.

3. Teori

I detta kapitel kommer det att redogöras för den teoretiska utgångspunkten i form av Whittingtons strategimatrix. Vidare kommer det att diskuteras vilka strategier det finns gällande avsättning av medel för framtida ökade pensionsutbetalningar samt demografi, soliditet och den kortsiktiga och långsiktiga skolan. Teorikapitlet kommer sedermera att utgöra grunden för analysen.

3.1 Teoretisk referensram - Whittingtons strategimatrix

Whittington behandlar fyra strategiska skolbildningar (Figur 2). Dessa strategier skiljer sig i form av två dimensioner, dels strategins målsättning och dels de processer som strategin består av. Med strategins målsättning menas vad respektive strategiskolan ställer upp som strategins yttersta mål: ekonomisk *vinstmaximering*, eller sökandet av *pluralistiska mål*, till exempel politisk följsamhet eller den egna organisationens prestige. Med strategins *process* menas vad respektive strategiskola har för syn på planering och planeringsbarhet för de processer som förverkligar strategins mål. Antingen är processerna planerade och fixeras vid strategins implementering, eller så är de *gradvis uppträdande* efter implementeringen och vidare under strategins hela giltighetsperiod.



Figur 2: (Whittington 2002:9)

För att förtydliga ovanstående bild utläses, ur den vertikala axeln, att det klassiska och det evolutionistiska perspektivet ser vinstmaximeringen som den naturliga följden vid

strategiutformning. De systemteoretiska och processuella perspektiven omfattar andra resultat än bara vinst vid utformning av strategi.

Sett från den *horisontella axeln* bygger denna på processer. Det evolutionistiska perspektivet hör ihop med det processuella perspektivet i den mån att strategierna är en följd av genomtänkt planering eller om de beror på tillfälligheter, oklarheter eller tröghet. På motsatt sida innefattar det klassiska och det systemteoretiska perspektivet en avsiktlig och genomtänkt syn på strategiutformning. Även om det klassiska och det systemteoretiska perspektivet skiljer sig åt när det gäller resultat, stämmer de överens i uppfattning att strategin kan vara avsiktlig och genomtänkt (Whittington 2002).

För att ytterligare tydliggöra de fyra perspektiven för strategins utformning nämner Whittington teorier för handling och applicerar dem på respektive perspektiv.

Klassiskt: Analysera, planera och fatta beslut.

Evolutionistiskt: Håll kostnaderna nere och behåll valfriheten.

Processuellt: Ligg lågt och följ med strömmen.

Systemteoretiskt: Följ de regler som gäller här.

3.1.1 Olika syn på strategi

Vart och ett av perspektiven rymmer sin egen syn på vad strategi är och vilken betydelse en sådan har för verksamheten. Klassikerna uppfattar generellt sett strategi som en rationell process som rör planering på lång sikt och är av stor betydelse för att säkra framtiden. Evolutionisterna betraktar vanligtvis framtiden som alltför flyktig och oförutsägbar och därmed omöjlig att planera. De menar att den bästa strategin är att fokusera på maximering av möjligheterna att överleva i nuet. Även processualisterna tvivlar på värdet med rationell och långsiktig planering och hävdar att strategi bäst tolkas som en ständig föränderlig process vilket inbegriper lärande och anpassning. Systemteoretikerna, slutligen, antar en relativistisk ståndpunkt och menar att det strategiska tänkandets mål och former i första hand är beroende av den sociala kontexten. (Whittington, 2002)

3.1.2 Klassiska perspektivet

Det klassiska perspektivet är det äldsta och mest betydande synsättet. Den klassiska strategiskolan bygger på att lönsamhet är varje verksamhets mål och att en rationell planering är på det sätt som målet skall uppnås. Utifrån det klassiska perspektivet är en god planering

det som krävs för att kunna styra inre och yttre miljö (Whittington 2002). Strategin är viktig genom att rationell analys och objektiva beslut är det som på lång sikt utgör skillnaden mellan framgång och misslyckande. Sammanfattningsvis rekommenderas ett rationellt, objektivt och sekventiellt angreppssätt som universell norm.

3.1.3 Evolutionistiska perspektivet

Centralt för den evolutionistiska strategiskolan är att strategisk planering inte är en realistisk väg till framgång på en kaotisk och snabbväxande marknad. Detta betonas av evolutionisterna Hannan & Freeman samt Oliver Williamson (Whittington 2002).

Det är alltså marknaden som väljer den vinnande strategin. En beslutsfattare vet helt enkelt för lite och alltför mycket oväntat inträffar på en marknad för att en strategisk plan skall vara praktiskt användbar och garantera framgång. Oavsett hur olika aktörer positionerar sig kommer slumpen att ytterst avgöra vilken aktör som är bäst anpassad i den aktuella situationen, och som följaktligen kommer att överleva. Beslutsfattaren måste opportunistiskt satsa på det som fungerar för tillfället och se till att verksamheten är maximalt konkurrenskraftig under rådande omständigheter. Om omständigheterna ändras bör verksamheten förbereda sig på att försvinna, och resurser bör då satsas på en ny organisation som i den nya situationen för tillfället råkar vara den bäst anpassade (Whittington 2002).

Milton Friedman (1953) formulerade på sin tid ett berömt påstående som innebar att det knappast spelade någon roll om verksamheten följde en rationell vinstmaximerande strategi eller ej, så länge marknaden såg till att det bara var de företag som på ena eller andra sättet uppnådde en vinstmaximerande position som också överlevde på lång sikt. Det var marknaden, inte cheferna, som valde de vinnande strategierna. Fokus ligger på att se till att vid varje tillfälle vara maximalt ekonomiskt effektiv.

3.1.4 Processuella perspektivet

Processualisterna delar i allmänhet evolutionisternas skepticism när det gäller utformningen av rationella strategier, men de är inte lika övertygade om att marknaderna kan säkerställa vinstmaximerande resultat. Den ekonomiska och administrativa verkligheten är i hög utsträckning ofullkomlig, och det ger organisationer utrymme att existera utan att leverera maximalt ekonomiskt resultat, eller implementera maximalt effektiva strategier. I praktiken är kraven på organisationer ofta små. Den frihet som marknadens ofullkomlighet skapar leder till att organisationers verksamhet ofta styrs som en kontinuerlig förhandling mellan organisationens interna intressenter, och deras egoistiska mål. Officiella strategiska mål

formuleras snarare för att legitimera ett redan etablerat bruk, än för att skapa nya mål och nya metoder. Whittington belyser detta som ”anpassningsrationalitet”. Helt omvänt mot den klassiska skolan kommer därmed handlandet före formulerandet av målet (Whittington, 2002). I praktiken strävar strategimakarna inte hela tiden efter optimala lösningar, utan låter sig nöja med att följa etablerade rutiner och organisationens tumregler. Fokus ligger på att genom små förändringar och interna förhandlingar driva verksamheten. Ekonomiskt och strategiskt sökes lösningar som är legitima, snarare än maximalt effektiva.

3.1.5 Systemteoretiska perspektivet

Det systemteoretiska perspektivet skiljer sig från klassikerna i sin vägran att acceptera den klassiska rationalitetens former och mål som något annat än historiskt och kulturellt specifika företeelser. Systemteoretikerna hävdar att grunden för en strategi, vilken som helst, har ett samband med en viss sociologisk kontext. Utifrån ett systemteoretiskt perspektiv spelar strategin en viss roll, men på ett annat sätt än vad klassikerna avser. Systemteoretikerna är betydligt mindre pessimistiska än processualisterna när det gäller människors förmåga att utforma och genomföra rationella handlingsplaner, och de är betydligt mer optimistiska än evolutionisterna beträffande deras förmåga att trots markandskrafterna definiera sina strategier. Centralt för den systemteoretiska strategiskolan är omgivningens betydelse som kravställare och resurskälla. Systemteoretikerna menar att olika verksamheter skiljer sig åt utifrån de sociala och ekonomiska system som de ingår eller är inneslutna i. De är optimistiska till möjligheten av rationell planering på relativt lång sikt, men är kritisk till vinstmaximering som organisationers ultimata mål. En organisations framgång är intimt förknippad med den institutionella omgivning som organisationen verkar i, och målet för verksamheten blir därmed att uppfylla de olika och olikartade krav som omgivningen ställer. Dessa krav kan vara av social, politisk ekonomisk eller annan art. Fokus ligger på att planera sin verksamhet så att den uppfyller omgivningens olika krav. (Whittington 2002)

3.2 Val av strategi

Enligt de prognoser för pensionsutbetalningar som existerar kommer de årliga utbetalningarna att öka successivt för att nå en kulmen åren 2010-2020. Detta beror på stora pensionsavgångar under dessa år men exakt hur det slår i varje enskild kommun är olika. Utbetalningarna kommer under dessa år att innebära en påfrestning på likviditeten och ta ökat utrymme från kommunens/landstingets resurser för verksamheterna. En del kommuner har under de senaste åren tagit upp frågan om fördelar och nackdelar med olika alternativ gällande att tillskapa medel för att "matcha" sina pensionsförpliktelser. Syftet är att förebygga den ekonomiska påfrestning som de kommande åren kan innebära. Många kommuner har redan i någon form satt av medel för detta men långt ifrån alla och långt ifrån de belopp som svarar mot skulden och ansvarsförbindelsen. Andra har tecknat försäkring för vissa delar av sitt pensionsåtagande.

I ett cirkulär (2005:86) från SKL upplyser de att det finns olika alternativ som en kommun kan vidta för att avsätta medel för framtida pensionsutbetalningar. I huvudsak finns det tre alternativ.

1. Tillskapa medel för pensionsreserver i egen balansräkning.
2. Sätta av medel till pensionsstiftelse.
3. Teckna försäkring hos pensionsförsäkringsbolag.

Det finns även ett fjärde alternativ, nämligen att inte bygga upp några särskilda medel för kommande pensioner. Detta alternativ innebär att alla framtida pensionsutbetalningar belastar kommunerna det år de inträffar. För närvarande förefaller det som om en majoritet av kommunerna har denna lösning. Många överväger dock ett alternativ som innebär att medel tillskapas specifikt för pensionsåtagandet. Det är här de tre ovannämnda alternativen kommer in. De faktorer som är intressanta att ta med vid en bedömning av alternativen är följande:

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

3.2.1 Alternativ 1: Tillskapa medel för pensionsreserver i egen balansräkning

Metoder för öronmärkning av pensionsreserver

Tillvägagångssätten kan se lite olika ut vid öronmärkning av pensionsreserver. Alternativet innebär att bygga upp egna reserver i kommunen för pensionsändamål. Att medlen är öronmärkta innebär att det finns ett krav på att de förvaltas på ett sätt så att de kan uppfylla sitt ändamål. Pensionsreserverna kan skapas via en planerad uppbyggnad. Här beskrivs några alternativ men det finns naturligtvis flera exempel och variationer på dessa förenklade former.

• Engångsfinansiering av pensionsreserver

Kommunen har sålt en tillgång, exempelvis ett företag eller en fastighet, och fått en större summa pengar. Det beslutas om att lägga undan och öronmärka dessa medel till att betala framtida ökade pensionsutbetalningar. Den alternativa användningen av pengarna skulle kunna vara att amortera skulder, finansiera investeringar eller bygga upp sin allmänna likviditetsreserv.

• Planerad årlig uppbyggnad av pensionsreserver

I sina finansiella mål bestämmer kommunen att årligen skapa ett överskott som leder till en likviditetsmässig förstärkning, vilket öronmärks i budget för att betala framtida pensionsutbetalningar. I årsredovisning redovisas den faktiska och beloppsmässiga öronmärkningen tydligt.

• Oförutsedda överskott disponeras till pensionsreserver

I samband med ett bokslut konstateras att det resultat- eller likviditetsmässiga överskottet blev betydligt större än budgeterat. Istället för att låta detta överskott bli ett tillskott för kommande drift- och investeringsverksamhet görs en öronmärkning för framtida pensionsutbetalningar.

Vid en jämförelse med andra alternativ finns det både för- och nackdelar med att bygga upp pensionsreserver och öronmärka dem i den egna balansräkningen. Löneskatt betalas i detta fall först vid pensionsutbetalning.

Särskild löneskatt är sociala avgifter som betalas på utbetald bruttolön till personer som är 65 år (födda innan 1937) eller äldre och omfattas av det gamla pensionssystemet istället för arbetsgivaravgifter. Den särskilda löneskatten är 24,26% av bruttolönen. Särskild löneskatt redovisas och betalas även på pensionskostnader. (Personalekonomi, 2007)

Fördelar

- Tillgångarna belastas inte med avkastningsskatt så länge de redovisas i kommunal regi.
- Tillgångarna belastas inte av någon annan organisations administrativa kostnader eller vinstkrav. Troligen blir de administrativa kostnaderna lägre i den egna organisationen än det pris som betalas i en annan organisation.
- Kommunen har egen och suverän kontroll över tillgångarna och placeringen av dessa.

Nackdelar

- Kommunen måste besitta viss kompetens för att förvalta tillgångarna, även om själva förvaltningen lämnas ut till kapitalförvaltare.
- Medlen är inte inlåsta, d.v.s. inte säkrade för tid och evighet till pensioner. Tillgångarna kan i framtiden, efter politiskt beslut, omdisponeras till andra ändamål.
- Pedagogiska problem med att förstå och förklara skillnad och samband mellan resultaträkning och s.k. balanskravutredning.

3.2.2 Alternativ 2, Pensionsstiftelse

En pensionsstiftelse är en stiftelse med uppgift att trygga arbetsgivarens pensionsåtagande. Vid bristande betalningsförmåga hos arbetsgivaren kan stiftelsens tillgångar tas i anspråk. Dessa måste därför vara placerade på ett aktsamt sätt. Om pensionsutfästelserna ska finansieras via pensionsstiftelse eller tjänstepensionsförsäkring tillkommer en kostnad i form av avkastningsskatt och vissa konsekvenser för den särskilda löneskatten på pensionskostnader.

Regelverk

Det kan vara av intresse för kommun- och landstingssektorn med avsättning till pensionsstiftelse. En pensionsstiftelse får inte själv betala ut pension utan tryggar endast arbetsgivarens utfästelser. Gången är att om arbetsgivaren har betalt ut pension kan arbetsgivaren vända sig till stiftelsen och begära ersättning för sina pensionskostnader. En pensionsstiftelse kan vara gemensam för flera arbetsgivare. Då har varje arbetsgivare sin egen pensionsfond i stiftelsen. Därmed kan stordriftsfördelar uppnås i kapitalförvaltningen. Pensionsstiftelserna står idag under Länsstyrelsens tillsyn.

Tidigare återfanns pensionsstiftelser mest hos ett fåtal större företag, banker, fackförbund och ideella organisationer. För fem till sex år sedan inleddes en utveckling där de flesta stora svenska företagen inklusive tidigare statliga bolag som Telia och Posten började bilda pensionsstiftelser. På senaste tid har det kapital som storföretagen avsätter i dessa stiftelser ökat mycket kraftigt och uppgår idag till över 115 miljarder kronor. Skälen är bättre än egen kontroll och påtagliga kostnads fördelar jämfört med försäkringslösningar.

Fördelar

- En hundra procentig inlåsnings effekt - avsatta medel kan bara användas till pensionsändamål.
- Stiftelsen bestämmer själv över kapitalförvaltning och placeringar.
- Stiftaren har full insyn i stiftelsens verksamhet.
- Administrationen och därmed kostnaderna kan hållas relativt låga jämfört med försäkringslösning.

Nackdelar

- Stiftelsen betalar avkastningsskatt på pensionsmedlen.
- Administrationen och kostnaderna kan bli högre än vid en förvaltning i egen regi.

3.2.3 Alternativ 3, Teckna försäkring hos pensionsförsäkringsbolag

Under de senaste åren har en form av försäkring för delar av pensionsåtagandet blivit aktuell. Flera pensionsförsäkringsbolag är aktiva med att erbjuda denna form av gardering inför framtiden, exempelvis KPA, Danske Capital, SPP, Skandia. En försäkringslösning innebär att arbetsgivaren genom premieinbetalningar gör kontinuerliga avbetalningar på pensionsåtagandet.

Med försäkring hos utomstående pensionsförsäkringsbolag kan också medlen låsas in, men kommunen har inte kontroll över placeringarna som vid öronmärkning i egen balansräkning. Försäkring innebär samma skatter som placering hos pensionsstiftelse men det tillkommer kostnader för bolagets administration och avkastning/vinst, kostnader som ingår i premien för försäkringen.

Fördelar

- En hundra procentig inlåsnings effekt - avsatta medel kan enbart användas till pensionsändamål.
- Försäkringsbolaget kan i avtalet garantera avkastning. Detta kan i sin tur begränsa bolagets placeringmöjligheter och avkastning.
- Överskott kan avsättas till överskottsfond i avtalet. Överskottsfonden kan disponeras av kommunen till en viss kostnad.

Nackdelar

- Försäkringsbolaget betalar avkastningsskatt på försäkringskapitalet, samma som stiftelse, men här tas skatten ut i premier av kommunen.
- Kommunen kan inte påverka kapitalplaceringen.
- Löneskatt betalas det år premien betalas.
- Administration, omkostnader och avkastning/vinst för bolaget betalas via premien. Det innebär högre kostnader för kommunen än egen administration eller i stiftelse.

3.2.4 Slutsatser

Frågan om vilket alternativ som är bäst för den egna kommunen kan bara kommunen själv avgöra. För det avgörandet kan följande aspekter beaktas:

- Alternativet öronmärkning i egen balansräkning har fördelar. Det bör övervägas om det i kommunen är möjligt att planmässigt och konsekvent sätta av medel för framtida pensionsförpliktelser, oavsett skiftande majoriteter eller kortsiktiga ekonomiska påfrestningar för arbetsgivaren.
- Bildandet av pensionsstiftelse är ett alternativ som ger fördelar som inlåsnings och kontroll för arbetsgivaren men också har en kostnadsnackdel jämfört med öronmärkning i egen balansräkning.
- Med försäkring hos utomstående aktör kan medlen också låsas in men arbetsgivaren har inte kontroll över placeringarna som i övriga alternativ. Kostnadsnackdelarna är sannolikt större än i övriga alternativ.

Utöver dessa tre huvudalternativ har det på senare tid också börjat diskuteras om det finns andra juridiska former, handelsbolag och kommanditbolag, för att hantera pensionskapitalet i syfte att både kunna låsa in medlen. Detta kräver emellertid ytterligare juridiska

överväganden. Det bör i detta sammanhang nämnas att det som beskrivs om pensionsstiftelser och pensionsförsäkring i princip är relevant även för kommunala företag och kommunalförbund. Oavsett val av alternativ så gäller i alla lägen att arbetsgivaren har det yttersta ansvaret för sina anställdas och före detta anställdas pensioner enligt de avtal som träffats. Varken stiftelseform eller försäkringsform löser arbetsgivaren från det ekonomiska åtagande som pensionsavtalen innebär. Skulle det inbetalda kapitalet till stiftelsen eller det kapital som via premien betalas till försäkringsbolaget inte visa sig räcka måste arbetsgivaren tillföra ytterligare medel eller betala en högre premie.

”Det är mest lönsamt för kommunerna att agera som sina egna pensionsförvaltare (Jennergren, 2000:7).”

Att agera som egen pensionsförvaltare och behålla sina pensionsförpliktelser inom kommunen innebär på så sätt att låna till en gynnsam ränta från de anställda. Vidare diskuteras det att vid förvaltning av pensionsmedel kommer kommunerna i första hand att amortera lån och att finansiera investeringar med eget kapital. I andra hand kommer medel att placeras i säkra värdepapper såsom statspapper. I tredje hand agerar kommunen på aktiemarknaden. Uppenbarligen ställs kommunerna inför en del problem i planeringen av den kommande förvaltningen av pensionsmedel. Att investera i externa värdepapper som motpost till pensionsskulden kan medföra inte bara finansiella, utan även politiska risker. (Jennergren, 2000:8)

Det kan livligt föreställa sig den kritik som en kommun kan drabbas av, ifall dess värdepappersportfölj exempelvis råkar ut för förluster genom kursfall på aktier. Å andra sidan kommer kommunen även att kritiseras för att inte ha investerat lika djärvt som andra kommuner, som råkar hålla en stor andel aktier i sina portföljer under en period när aktiepriserna stiger. Oavsett val känns det som att pensionsförvaltningar i kommuner kommer att bli betygsatta i media. Exempel på detta är Danske Capital som gjort en undersökning i april 2008 om hur många kommuner som har satt av medel för framtida ökade pensionsutbetalningar. Det visade sig att fyra av fem kommuner *inte* har avsatt medel för pensionsskulden.

3.3 Demografisk påverkan

Vi lever i en tid av demografiska förändringar som innebär att befolkningens genomsnittsalder stiger i många länder. Demografiska faktorer är exempelvis antal födslar, livslängd och hälsa (Ståhlberg, 2004). Tendensen är särskilt påtaglig i Europa och Japan. Trenden är att allt färre förvärvsarbetare försörjer allt fler pensionärer och andra som inte arbetar. Den kommunala sektorn är den sektor som kommer att påverkas mer än andra sektorer då pensionsavgångarna kommer att stiga kraftigt. Vad finns det då för lösningar på detta problem? Olika vetenskapliga artiklar (Turner, Drake & Hills, 2004, Barr, 2006) pekar på lösningar gällande problemet. Lösningarna kan dock innebära lägre pensioner, lägre bidrag, mer arbete, ökade skatter, minskad kommunal verksamhet etc.

"The best policy response to the demographic shock would be an increase in the retirement age. This would rise the welfare of almost all generations." (Perraudin, 1996:3)

Under stora protester från medborgarnas sida pågår och föreslås förändringar av pensionssystemen i Europa. Inriktningen är att överge de förmånsbaserade pensionslösningarna och istället övergå till en uppbyggnad av fonder som skall täcka de framtida pensionskostnaderna.

I länder som Italien, Frankrike och Tyskland ställs också krav på att invånarna måste arbeta längre och inte som nu lämna arbetslivet vid 55–60 års ålder. För många kan detta bli bekymmersamt. (Normann, 2003)

Pensionsskulsberäkningar är komplexa och bygger på antaganden om många osäkra faktorer långt fram i tiden. Ju högre grad av komplexitet desto svårare är det att förstå hur beräkningen är uppbyggd och hur den påverkas av förändrade antaganden. (Stjernborg, 2007)

Ett problem är att det är svårt att förutse exakt vad pensionsåtagandena kommer att kosta olika år då vi blir allt äldre. Ju längre vi lever desto större utbetalningar måste kommunen handskas med och omvänt blir det att ju tidigare vi dör desto mindre kostnader blir det för kommunen.

Alltsedan 1964 har Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets styrelser rekommenderat sina medlemmar att tillämpa en enhetlig modell för beräkning av pensionsskulder. Under 2007 har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) slutfört sin översyn av den rekommenderade modellen för pensionsskulsberäkningar, RIPS 07 (tidigare kallad P-finken), riktlinjer för beräkning av pensionsskuld. Översynen är bl.a. föranledd av

det nya pensionsavtalet KAP-KL samt behovet av att uppdatera vissa försäkringstekniska grunder om diskonteringsränta och livslängder. SKL:s styrelse rekommenderar sina medlemmar att använda RIPS 07 vid beräkning av pensionsåtagandet, även Rådet för Kommunal Redovisning (RKR) anger detta i form av rekommendation nr 17.

Tillämpningen av RIPS 07 och de nya livslängdsantagandena innebär en skulduppräkning, vilken leder till en kostnadsökning i år. Med blandmodellen är det dock enbart förändringen på avsättningen som påverkar de redovisade kostnaderna. Det handlar därför om en mycket liten kostnadseffekt 2007, ca en halv procent, på lönesumman som genomsnitt i kommunerna. Effekten varierar dock i olika kommuner. (Heinstedt, 2006)

3.4 Soliditet

Soliditet är ett viktig mått på kommunens ekonomiska styrka på lång sikt. Den anger hur stor del av de totala tillgångarna som kommunen själv finansierat, d.v.s. det egna kapitalet i förhållande till de totala tillgångarna. De faktorer som påverkar soliditeten är resultatutvecklingen och tillgångarnas samt skuldernas förändring. Sveriges kommuner har gått från årliga underskott för den totala kommunala verksamheten under 1990-talet till måttliga årliga överskott under 2000-talet. Det låter positivt, men det kan ändå ifrågasättas om detta innebär att det går bra för Sveriges kommuner och att det finns utrymme för satsningar inom vård, skola och omsorg. Kommunernas pensionsskuld ökar och soliditeten är ett allvarligt bekymmer. (Heinstedt, 2006)

Som nämnts tidigare, när införandet av balanskravet trädde ikraft, lyftes pensionerna före 1998 bort som ansvarsförbindelser. Detta för att kommunen skulle klara balanskravet, vilket också gjorde att soliditeten för Sveriges kommuner förbättrades.

När det gäller frågan om finansiell styrka och egen kraft att klara sig på länge sikt är villkoren olika för kommuner och företag. Ett bolag som har ackumulerade förluster motsvarande mer än halva aktiekapitalet kan t.ex. tvingas att gå i likvidation, d.v.s. sälja tillgångarna, betala skulder och upplösa bolaget. Kommuner går däremot i praktiken inte i konkurs i och med att de kan anpassa sina intäkter efter utgifterna. (Stjernborg, 2007)

Fördelen med detta mått jämfört med exempelvis storleken på de långfristiga lånen är att skulderna sätts i relation till tillgångarna. Stora skulder i kombination med stora tillgångar behöver inte vara sämre än små skulder i kombination med små tillgångar. Det är svårt att säga vad en "bra" soliditet är och vilken nivå den håller. Det går bra att säga att ju högre soliditet kommunen har desto bättre är det ur ett finansiellt synsätt. Däremot är det svårare att

ange ett absolut värde för ett inriktningsmål. Ett soliditetsmål, liksom andra finansiella mål, tenderar till att vara i motsatsförhållande till andra verksamhetsmål. Det gäller att balansera de finansiella målen så att de inte äventyrar andra verksamhetsmål. Ett sätt att balansera soliditetsmålet är att sätta det i relation till andra kommuners soliditet.

3.5 Kortsiktiga och Långsiktiga skolan

”Pensionsfrågan ligger i vår demokratis blinda fläck.” (Jensevik, 2005)

Dilemmat i politiken är att de kortsiktiga frågorna slår ut de långsiktiga. Innebörden blir att pensioner som är en långsiktig fråga aldrig kommer upp till ytan. Det har med vårt sparande i samhället att göra och med förvaltning av ansamlade sparmedel. I den kortsiktiga politiken leder all beviljad överkonsumtion till ett motsvarande minskat sparande. Politikerna omvandlar sparande, d.v.s. framtida konsumtionsmöjligheter till omedelbar offentlig konsumtion, för att tillfredsställa väljarna. Det saknas konstitutionella skydd för den långa sikten i enhetsstaten. (Jensevik, 2005)

Jensevik (2005) delade in kommunerna i två skolor, den kortsiktiga och den långsiktiga skolan.

Den *kortsiktiga skolan* anser att kommuner inte skall gå med vinst, att välfärden är given och skall fördelas sant att sparandet kan få vara noll. Alla intäkter konsumeras och inte sällan ännu mer. Denna skola omfattas av väldigt många lokala politiker idag om det får dömas av hur det ser ut i kommunsektorn. I den kortsiktiga skolan finns ingenting. Sparandet här är närmast obefintligt. I dessa kommuner skall ett framtida, genom hög tillväxt - sägs det - nyskapat sparande, finansiera direkta utbetalningar av avtalspensioner. Vad är sannolikheten för att framtida generationer om ca 10 till 20 år prioriterar pensioner före vård, skola och omsorg till sina egna barn. Betänk att stora amorteringar på en tung skuldbörda redan finns i botten på utgifterna. Stora delar av förmögenheten är såld och konsumerad av tidigare generationer. Det finns således inget efter generationsegoisterna och nu skall de också ha pensioner. Gör vi inget idag så kommer problem att uppstå i framtiden.

För att underlätta den kommande generationsväxlingen krävs att yngre arbetstagare skolas in i de arbetsuppgifter som väntar efter 40-talisternas pensionsavgångar. Det är viktigt att skapa en arbetsmarknad där kunskaper och erfarenheter kan överföras från en generation till en annan. Det kan därmed ligga en fara i att främst betrakta och förbättra äldre arbetstagares

situation då detta kan leda till att yngre arbetstagare stängs ute från arbetsmarknaden.(Barnekow, 2004)

Det krävs en utveckling där vi idag tar vårt ansvar så att inte framtidens generationer blir lidande. Oavsett om det gäller miljöfrågor eller frågor kring det offentliga finansiella sparandet.

“development that meets the needs of the present world without compromising the ability of future generations to meet their own need.” (Deegan & Unerman, 2006:318)

För den *långsiktiga skolan* är kommuner generationssolidariska organisationer så som våra kommunallagsfäder såg dem en gång. Mer välfärd kan inte tas ut än vad nu levande generation jobbar ihop. De har makten och sköter den kommun som tidigare generationer byggt. Uppgiften är att bygga den kommun som nästa generation – våra barn skall leva och verka i. De skall ta över en kommun med uthålliga finanser och verksamhet. Det första beslutet varje budgetår är vad nu levande generation skall spara för att finansiera bygget av den framtida kommunen. Den generationssolidariska kommunen, å andra sidan, kännetecknas däremot av ett sparande som redan idag är så stort att det förutom finansiering av investeringar och amorteringar också innehåller ett väl tilltaget utrymme för framtida årliga utbetalningar av befintlig avtalspensionsskuld. Kommunen klarar således alla sina förpliktelser utan att centrala skuldrelationer försämras samtidigt som en önskad framtida förmögenhet investeras fram.

4. Empiri

I nedanstående kapitel återges en mer omfattande sammanfattning av intervjuer som gjorts med fallkommunerna. Vi ser till respondenternas förhållningssätt och agerande kring pensionsåtagandet samt vidare hur dem har resonerat kring valet av strategi. Informationen har kompletterats i form av sekundärdata som har erhållits från respektive kommuns årsredovisning.

4.1 Malmö kommun

Årets resultat för Malmö kommun uppgår 2007 till 418 Mkr. Malmö har sedan 1996 redovisat ett positivt resultat. Det betyder att utvecklingen med positiva resultat håller i sig. De ekonomiska resultaten under de senaste åren visar att kommunen med god marginal uppfyller de fastställda målen för en god ekonomisk utveckling. Malmö växer och utvecklas på flera sätt, där nästan hälften av stadens invånare är under 36 år. Det ger goda förutsättningar för att tillgodose en ökad efterfrågan på arbetskraft i framtiden.

Förutsättningar

”Malmö har kunnat expandera med en bibehållen stark ekonomi, vilket är ett utmärkande drag för kommunen. Samtidigt har detta inte lett till nedprioritering av annan verksamheten.”

Malmö har en väldigt stabil ekonomi med en stark balansräkning och bra resultatutveckling. Kommunen har aldrig haft problem med balanskrav eller god ekonomisk hushållning. Budget hålls och där är till synes en bra lojalitet mot nämnderna gentemot budget. Infrastruktur är den tunga biten i kommunen, till följd av en kraftig befolkningstillväxt. Investeringsbudgeten är ungefär dubbelt så stor som en normalstor kommun. Västra hamnen fylls alltmer av bostäder och verksamheter. Det nya Hyllie börjar ta form och nyligen beviljades bygglov för det stora spektakulära köpcentret som tillsammans med arenan och Citytunnelstationen kommer att utgöra navet i den nya stadsdelen. Genom god ekonomi har Malmö kunnat finansiera dessa investeringar med egna medel och är i stort sett lånefria. Under den kommande tioårsperioden kommer drygt 3 400 tillsvidareanställda medarbetare, d.v.s. närmre 20 % av medarbetarna, att avgå med ålderspension 67 år. Det totala pensionsåtagandet uppgick vid årsskiftet till 6 860 Mkr, varav 6 036 Mkr redovisas som ansvarsförbindelse. Under året har det totala åtagandet ökat med 735 Mkr, genom de nya riktlinjerna RIPS07.

Årsredovisning

Enligt respondenten har årsredovisningen många målgrupper, men den huvudsakliga användaren är kommunfullmäktige. De primära intressenterna i pensionsutbetalningarna är dem anställda och fackliga organisationer. Det är deras pengar det handlar om, ytterst sett, och det är viktigt att det sker diskussioner samt att dessa är informerade. Här är det viktigt att de centrala parterna är införstådda och det är dem fackliga organisationerna som i sin tur skall informera medlemmarna. Årsredovisningens syfte är att delvis fungera som ett marknadsföringsinstrument men framförallt för att bekräfta bilden av kommunen. Bilden förstärks genom att det råder en väl fungerande uppföljning. Samtidigt har årsredovisningen inte det nyhetsvärde eller informationsvärde som andra kommuner eller framförallt företag har. Största anledningen är att kommunen inte lånar pengar, varken på internationell eller svensk marknad. Rent generellt vänder sig årsredovisningen till fullmäktigeledamöter och banker när det gäller att ta hänsyn till läsaren. Vad gäller resultat- och balansräkning så är resultaträkningen helt klart den det riktas mest fokus på. Balansräkningen har inte det syfte som den har i ett företag. Det är sällan någon diskussion kring balansräkningen bland politiker, utan fokus ligger på resultaträkningen och årets resultat. Tryggheten ligger i beskattningsrätten, vilken genererar mest inkomster. En kommun har mycket dolda värden som inte har något ekonomiskt värde, t.ex. gator och parker, vilka inte tänker säljas.

Val av strategi

”Då, allt annat lika, är det bättre att ha pengarna nu idag och förvalta dem än att betala skatt och låta någon annan förvalta pengarna åt oss under tiden.”

Valet av strategi som föreligger är att återlåna medel, vilket innebär att de pengar som skall täcka framtida pensionsutbetalningar istället används för att investera i verksamheten eller amortera på lån. Vid denna finansieringsform går inte pengarna via någon extern fond och därmed uppstår ingen likviditetspåverkande räntekostnad. Samtidigt har Malmö kunnat investera utan att låna och på så sätt har pensionsinbetalningarna, de som tjänats in, landat direkt i kassan istället. Det skiljs inte ut någon behållning och förekommer inte någon särskild pensionsförvaltning, d.v.s. ingen öronmärkning avsedda för pensionsåtagandet. Ofta förknippas återlåning som negativt då kommunen inte antas tänka långsiktigt. Malmö har dock tänkt se över sin pensionshantering och tror att de kommer att förvalta en del av pengarna i kassan, dock inte öronmärka dem. En del av kapitalförvaltningen ska ha ett inslag av aktier och längre löptider som bättre speglar att det existerar ett pensionsåtagande som är

långsiktigt. Att sätta medel i stiftelse eller försäkra bort dem finns inte på kartan. Anledningen är att kommunen tror att de kan förvalta pengarna lika bra själv. Malmö kommun har svårt att se varför pengarna skall försäkras bort. Om försäkringsbolaget inte klarar av att förvalta kapitalet måste medel fortfarande betalas in för att täcka utbetalningarna. Det som görs är att det tecknas en försäkring i hopp om att dem ska kunna förvalta ens medel bra. Om dem inte gör det är du ändå betalningsskyldig, d.v.s. risken existerar fortfarande. Det må vara bra för de mindre kommunerna där möjligheten till egen förvaltning kanske inte existerar, på så sätt är det kanske bättre att försäkra bort en viss summa pengar som är särskilt identifierade till pensionsåtagandet. I Malmö kommun finns inget behov av att trola bort dem i balansräkningen eller att använda dem för att reglera årets resultat. Kommunstyrelsen är medvetna om det och låter inte pengarna slösas bort vid ett överskott, bara för sakens skull.

Utgångspunkten när Malmö valde strategi var att kommunen såg sig själv som en expansiv sådan med en positiv demografi och många stora infrastrukturella satsningar. Malmö gjorde en förändring av sin självbild och utifrån det perspektivet gavs inputen till vilken syn kommunen skall ha på själva problemet. Det har stor påverkan vilka förutsättningar kommunen har. Respondenten tror ett annat val görs om kommunen har en svag balansräkning och en osäker framtid. Om du har en krympande befolkning blir trygghetsfrågan mer akut. I en expansiv kommun ligger tryggheten i expansionen. I Malmö är det inget problem därför att skatteunderlaget kommer att öka snabbare än vad pensionsskulden gör, det finns kommuner där det går åt andra hållet.

Den största fördelen med återlåning är att medlen finns kvar i kommunen och valet står hela tiden öppet för hur dessa skall användas. Rent allmänt har Malmö haft en försiktig syn på placering av medel och istället haft dem i kassan. Policyn som lyder är att det råder en försiktighet, då endast 10-15 % av kapitalstocken får placeras i aktier. Sett över tio till femton år hoppas Malmö att ett inslag av aktier gör att en bättre utdelning kan fås, än vid försäkring eller stiftelse. Finansheten på Malmö kommun sköter hanteringen själva, d.v.s. en form av intern förvaltning.

”Problemet kanske inte är ett så stort problem egentligen, med tanke på att pensionerna redan är tryggade, därmed blir det inte den här stora frågan. Det är framförallt försäkringsbolagen som vill göra det till en stor fråga.”

Framtida ökade pensionsutbetalningar ett problem?

”Nej, vi ser inte framtida ökade pensionsutbetalningar som ett problem. Det finns samtidigt inget som är rätt eller fel.”

Huruvida Malmö kommun har pensionsavsättningar som är tillräckliga för att klara av åtagandet är svårt att säga. De har ingen särskild pensionsavsättning. Om hela pensionsskulden läggs in i balansräkning uppnås en soliditet på 25 %. Samtidigt täcker nettotillgångarna nästan hälften av hela pensionsåtagandet. Förs en öronmärkning av kommunens tillgångar motsvarar det hela avsättningen och den puckel som ligger i ansvarsförbindelsen, själva utbetalningen.

”Vi klarar nog av att hantera åtagandet, sen kan det mätas på olika sätt.”

Malmö har ingen särskild behandlingsredskap om det skulle visa sig att medlen inte räcker till. Pensionerna är bara en liten del i problematiken sett till demografin och 40-talisternas pensionsavgång. De stora problemen kommer först tio till femton år senare då personerna i fråga behöver äldreomsorg. Att lösa ökade pensionsutbetalningar genom att höja kommunalskatten existerar inte. Samtidigt ser kommunen risken som obefintlig att göra inskränkningar i verksamheten som malmöborna skulle känna av. Det blir väldigt statiskt om utgångspunkten är att om en post ökar så måste en annan minska och synen endast riktas till debet respektive kredit. Problemet är till synes inget problem och att det skulle tränga undan annan verksamhet råder det bestämt nej om.

”När vi kommer till det läget om ett par år handlar det om att lägga ut lite mindre i verksamheten i förhållande till fjoråret. En del av det ökningsutrymme kommer tas i anspråk av ökade pensionsutbetalningar, det är helt klart.”

Soliditet

”Ordförande slår oss i huvudet om vi bara nämner soliditet.”

Soliditet mäter eget kapital i förhållande till de totala tillgångarna, där dessa skall spegla ett riktigt värde. Vid försäljning eller avyttring av ett bolag är soliditet en bra måttstock, men i kommunen säger den ingenting. En korrekt resultaträkning som kostnadsför och intäktför löpande verksamhet speglar en kommuns ekonomi bättre. Det faktum att kommunen är

skuldfri syns i resultaträkningen; Att det inte existerar några finansiella kostnader, endast finansiella intäkter. Effekten av att vara skuldfri visualiseras i resultaträkningen, balansräkningen i kommunen är mer en periodisering. En tendens till att se lättare på problemet vid en god soliditet råder det delade meningar om. Huruvida problemet tas lättare ligger mycket i värderingen av ordet. Det blir inte lika problematiskt att hitta lösningar vid en god ekonomi. Behovet av att arbeta med frågan blir inte lika stort vid en god soliditet. Bakom den goda ekonomin ligger att kommunen är en expansiv sådan. Soliditet har inget direkt samband med långsiktig betalningsförmåga och det ges ingen enkel bild av kommunen genom endast mätning av soliditet. Istället måste en djupare granskning av årsredovisningen göras.

4.2 Vellinge kommun

Vellinge kommun hade 2007 den lägsta kommunalskatten i Skåne och riket. Samtidigt visade kommunen ett överskott på 41 Mkr, vilket var 38 Mkr bättre än det budgeterade resultatet. Framgångsfaktorer har bland annat varit högre skatteintäkter som har genererats av att fler människor satts i reguljärt arbete. Vellinge använder sig av en balanserad styrmodell för att beskriva god ekonomisk hushållning och vid 2007 uppfylldes 20 av 24 uppställda mål, vilket ger en måluppfyllelsegrad på 83 %. Sysselsättningsuppgången 2007 var den kraftfullaste någonsin sedan mätningarna påbörjades 1950. Under året ökade sysselsättningen, uttryckt i antal arbetade timmar, med 3 %.

Förutsättningar

Under det gångna året har flera viktiga händelser inträffat inom kommunens verksamhet, bl.a. en av tråkig art i form av att lokaler för gymnasieskolan, vårdcentralen och folktandvården på Sundsgymnasiet brann ner till grunden. Samtidigt skedde invigning av nya lokaler för Ängdalaskolan i Höllviken och för Södervångshallen i Vellinge. I kommunen är 35 av 40 ledamöter moderater och mer verksamhet läggs hela tiden ut på entreprenad.

Likt andra kommuner drabbades Vellinge av de nya beräkningarna gällande RIPS07, vilket medförde att pensionsskulden ökade från 506 till 566 Mkr. Effekten blir att pengarna täcker en lägre andel av åtagandet med dem medel som har avsatts. För tillfället täcks två tredjedelar av pensionsåtagandet genom avsatta medel. De nya antagandena har inte skapat något problem för kommunen då de följer rådande lagstiftning och redovisar enligt blandmodellen.

Vellinge kommun tillhör den s.k. G7-gruppen. Med konceptet menas de kommuner som har avsatt medel och ett samarbete gällande pensionsförvaltningen. Samarbetet G7 finns till för att hjälpa varandra och föra en diskussion angående förvaltning av medlen. Större kommuner har oftast personer som bara arbetar med finansfrågor och Vellinge kommun har inte tid, kompetens eller resurser till det. Policyn i kommunen är att placeringarna av pensionsmedlen inte skall skötas av egen personal då kompetensen ligger externt.

Årsredovisning

Kommunfullmäktigeledamöterna är den primära målgruppen sett till årsredovisningen. Den görs för kommunfullmäktige. Andra intressenter som rent generellt använder årsredovisningen som läsare är långivare och kommuninvånarna. Det har varit funderingar kring att göra årsredovisningen mer läsvänlig för invånarna och arbeta mer kring kvalitet, men det fastslås fortfarande att den i första hand skall riktas till ledamöterna. Resultaträkningen är självklart viktigast gentemot balansräkningen, dock gjordes en teknisk ändring av betydande form i balansräkningen i början av 90-talet. Från början hade Vellinge Pensionsförpliktelser och Avsättningar för pensioner avsatta inom Kassa/Bank. Det som gjordes var att kommunen flyttade dessa medel från Kassa/Bank till Anläggningstillgångar och Pensionsmedelförvaltning. Denna förflyttning gjordes enbart för att betona den långsiktiga strategin, vilket var en viktig signal för Vellinge kommun.

Val av strategi

”Nu har vi gjort en tigerbur, dessa medel skall inte röras.”

Vellinge kommun har särskilt avsatta pensionsmedel, som förvaltas självständigt av extern kapitalförvaltare i enlighet med kommunens finansiella policy. Anledningen till att Vellinge inte valde stiftelse eller att försäkra bort pengarna var framförallt undanflykten från att betala avkastningsskatt. År 1993 pågick en diskussion om att börja tillskapa medel för pensionsreserver i egen balansräkning. Eftersom kommunen inte hade avsatt några medel hade Vellinge en väldigt bra likviditet. Förvaltning av pensionsmedel i långsiktig form skedde 1993/1994 då ränteplaceringar var att föredra. Tankegången som pågick under den tiden var att om kommunen skall förvalta pengar så har pensionsbolagen räntepapper, aktier och fastigheter. Att investera i fastigheter var inte på frågan, då kommunen främst äger fastigheter i form av förskolor och ålderdomshem. Valet blev istället aktier och räntepapper. Det Vellinge började med 1995 var att högst en tredjedel skulle utgöras av aktier, endast svenska sådana, och två tredjedelar av räntepapper. Fem år senare blev Vellinge betydligt mer aggressiva och höjde den tillåtna aktieandelen till 50 % samtidigt som utländska tilläts aktier. 1999/2000 höjdes aktieandelen ytterligare till 60 %, i beaktande av försiktighetsprincipen då revisionen menade att kommunen hade för låg aktieandel och rekommenderade 70-75 %. Det visade sig vara ett misslyckat projekt och återgick så småningom till det som nu är fastslagit, d.v.s. 50 % av portföljen i svenska räntepapper, 35 % i svenska aktier och 15 % i utländska aktier. Totala aktieportföljen får maximalt uppgå till 60 %. Intressant att notera var att börsraset kom när

aktieandelen var som störst, vilket fick till följd att en nedskrivning gjordes i bokslutet 2002 på 53 Mkr. Drygt hälften av underskottet var ett strukturellt problem som var tvunget att åtgärdas, medan nedskrivningen förhoppningsvis skulle återhämta sig. Intressant i sammanhanget var skattehöjningen år 2003 som gjordes för att återställa underskottet på 50 Mkr, alltså inte för den nedskrivning som gjordes på 53 Mkr.

Fördelen som kan ses med den här strategin är att med en fortsatt traditionell kommunal ränteförvaltning så hade Vellinge fått en utveckling enligt Stibor (*Bilaga 3*). Kommunen började investera i 120 Mkr. Om detta inte hade gjorts, utan bara fortsatt med ränteförvaltning, hade beloppet varit värt ca 200 Mkr (*Bilaga 3*). Dagens marknadsvärde är 385, nästan en fördubbling av värdet har skett genom denna placering. Dessa är specifikt öronmärkta för pensionsåtagandet. Även om Vellinge har byggt om skolor för 500 Mkr så har kommunen lånat till detta och inte rört pensionspengarna. Största nackdelen är framförallt riskperspektivet när det gäller förvaltning av medel i aktier, vilket visas år 2002 då kommunen var tvungen att göra en nedskrivning. Vid val av strategi när investering i aktier sker är det viktigt att kommunen kommer rätt från början och får en bra start. Timingen var helt på Vellinges sida och investeringen i aktier skedde vid rätt tidpunkt, då de aldrig legat under nivån på den traditionella ränteförvaltningen (*Bilaga 3*). Vellinge var näst först i Skåne, efter Örskälljunga, med att avsätta medel för pensioner år 1995. Kritiken mot denna strategi är att vid en börsnedgång ses inte det långsiktiga perspektivet. Spekulationer börjar då ta fart att massa pengar har förlorats. Här blir styrelsen kritisk vid ett val av denna strategi, då risken anses som hög och sikten är kort.

Framtida ökade pensionsutbetalningar ett problem?

”Målsättningen är att kommunen vid betalningstoppen 2021 ska kunna täcka 100 % av pensionsåtagandet. Den andra frågan är om kommunen någonsin behöver täcka 100 % av detta åtagande, då det inte skall betalas ut som en klumpsumma.”

Pensionsmedelsförvaltningens marknadsvärde på 385 Mkr täcker 68 % av kommunens totala pensionsåtagande 2007. Täckningsgraden har under perioden 2003 till 2007 ökat från 56 % till 68 %. Vid utbetalningstoppen, som beräknas infalla år 2021, beräknas åtagandet täckas helt. Detta gör att kommunen i denna del väl uppfyller kravet på god ekonomisk hushållning. Genom att börja tänka på hanteringen redan i början av 90-talet och komma igång med förvaltningen 1995 har Vellinge goda förutsättningar för att klara av framtida ökade

pensionsutbetalningar. På så vis ses detta inte som ett akut problem, då det till synes är ganska litet ur makrosynpunkt. Kommunen blickar istället än längre fram, kanske 20-25 år, och är mycket mer bekymrad över äldreomsorg.

Soliditet

Ju högre soliditeten är desto starkare är kommunens ekonomi. Vellinge visar en stark soliditet trots att de inte uppnådde årets mål 2007 med 70 %. Soliditeten för år 2007 uppgick till 67 %, motsvarande siffra för 2006 var 73 %. Den försämrade soliditeten förklaras av en ökad upplåning. Det beror mycket på den höga investeringstakten och att investeringarna till stor del måste finansieras med lån, då resultatet 2007 inte medger att investeringarna finansieras med egna medel. Kommunen ser dock nivån på soliditeten som mindre viktig, det vitala är bibehålla den och ser istället till riktningen samt utveckling.

4.3 Lund kommun

Lund har under de senaste åren haft en mycket god tillväxt. Arbetstillfällena och befolkningstillväxten ökar med närmre 2 %. Vi ser många infrastrukturella satsningar som är osedvanligt stora för Lunds kommun. Kommunen är en av de få i Sverige som har valt att synliggöra pensionsskulden i balansräkningen. När dem redovisar sina tillgångar så redovisar dem även alla deras skulder. Detta stämmer inte överens med den kommunala redovisningslagen, men kommunen vill ge en fullständig och rättvisande bild av Lund kommuns ekonomi.

Förutsättningar

Lund är historiskt sett inne i en väldigt kraftfull expansion. I fjor hade kommunen en befolkningstillväxt på 2 000 personer. Det innebär ett enormt tryck på kommunen rent investeringsmässigt med nya bostadsområden, skolor och förskolor. Samtidigt ser vi ett par riktigt stora infrastrukturella satsningar, exempelvis motorvägen mellan Malmö och Lund skall byggas ut med en ny avfart som kostar 150 Mkr, samt ombyggnad av simhall för 240 Mkr. Lund har ett resultatmål på 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag. Samtidigt existerar mål för skuldsättning i och med att det lånas en hel del genom att det investeras mycket. Ett tak har satts på hur stor låneskuld kommunen får ha, samt ett tak på investeringsnivån. Dessa hänger ihop, då ifall kommunen inte uppnår resultatmålet blir det svårt att investera så mycket som de vill och det kan inte lånas till alla investeringar, en stor del måste självfinansieras.

Årsredovisning

Likt andra kommuner riktar sig årsredovisningen till fullmäktigeledamöterna. Lund kommun arbetar dock mycket med att den även skall vara läsvänlig för kommuninvånarna, d.v.s. en slags populärutgåva. Här skall innehållet vara mer riktat till de vanliga kommuninvånarna i Lund. Mer fokus lyfts fram gällande kvalitets-, miljö- och personalredovisning i skuggan av det finansiella perspektivet. Vi ser alltså en skillnad på inställningen och utformningen av årsredovisningen gentemot andra kommuner. Lund är även en av de få kommuner som lyfter in pensionsskulden i balansräkningen och redovisar den som en skuld trots att kommunal redovisningslag säger att det inte skall göras.

Val av strategi

Lund kommun har valt att tillskapa medel för pensionsreserver i egen balansräkning. Engångsfinansiering av pensionsreserver har skett då kommunen har sålt en tillgång och fått en större summa pengar. I Lunds fall valde kommunen att ta med pensionsskuld intjänad före 1998 i samband med att holdingbolaget för energiverksamheten bildades 2005. I bokslutet finns en långfristig fordran, på 1 648 Mkr, mot Krafringen AB som är holdingbolag i energikoncernen. Denna fordran togs upp samtidigt som pensionsskulden intjänad före 1998 bokfördes. Tanken var först att Lund kommun skulle gå ut på en diskretionär förvaltning, vilket innebär att mandat ges till en extern kapitalförvaltare för att hantera och placera medel. Istället valde kommunen att till en börja satsa pengar i aktiefonder, en form av intern förvaltning. Förvaltning och placering av aktier sker internt och kompetensen ligger inom kommunen. Kommunfullmäktige har beslutat att årligen avsätta årets ökning av kommunens pensionsskuld till en särskild intern ”pensionsfond”, som redovisas som en särskild balansräkningsenhet. Placeringen i aktiefonder har skett med 52,1 mkr. Denna satsning i aktier har visat sig vara mindre lyckosam, då aktierna har sjunkit med 11,3 Mkr (2006) till en följd av att kommunen gick in år 2000 när börsen stod som högst. Trots nedgången ville exponering ske mot aktiemarknaden och valde då strukturerade produkter såsom aktieindexobligationer som är kapitalsäkrande, d.v.s. det kapital som satsas fås åtminstone tillbaka och riskaspekten kan till viss del ignoreras. Placeringar i aktieindexobligationer har skett med 21,9 Mkr. Ett långsiktigt perspektiv gör att kommunen kan sitta rätt lugnt och vänta på att börsen ska stiga. Varför valet blev att tillskapa medel i egen balansräkning är egentligen enligt uteslutningsmetoden, ur ett rent kostnadsperspektiv. Pensionsförsäkring som strategi har Lund kommun aldrig förstått, då ordet är missledande. I vardagligt tal är försäkring när någon annan har tagit över ett åtagande som själv innehas, men här har kommunen fortfarande ett sistahandsansvar kvar. Dels är det en dyrare lösning och med tanke på avkastningsskatten har kommunen aldrig tyckt att det varit någon bra idé. Stiftelse har aldrig riktigt diskuterats som alternativ lösning.

Den största fördelen Lund ser med denna strategi är att den är kostnadseffektiv jämfört med försäkringslösning. Att Lund särredovisar pensionsskulden och har tydlig redovisning visar att kommunen tar pensionsåtagandet på allvar. Negativt med att investera i aktier är framförallt risken, vilket visade sig när börsen föll år 2000. Dock har kommunen dämpat osäkerheten genom att investera i aktieindexobligationer framför att fortsätta i aktieandelar, detta har medfört att risken har minskat.

På sätt och vis är medel öronmärkta för pensioner. Tillgångar sätts av så att dem skall matcha pensionsåtagandet som innehas. Samtidigt är det inget krav på att medlen skall användas för enbart pensioner. Den målsättningen kommunen har är att åtminstone få den avkastning som motsvarar den årliga ökningen av åtagandet, vilket har visat sig ställa till problem då nya riktlinjer genom RIPS07 kom.

Framtida ökade utbetalningar ett problem?

”För dem kommunerna som redovisar enligt blandmodellen kan det innebära att annan kommunal verksamhet slås ut, men jag tror inte att vi kommer hamna i det problemet.”

De som redovisar enligt blandmodellen måste ta de här utbetalningarna över resultatet. För Lunds del tas utbetalningarna inte ut över resultatet, utan som en amortering i balansräkningen. Det är dock ett tydligt likviditetsproblem att klara en ökad volym utbetalningar, men det påverkar inte verksamheten på motsvarande sätt. Den stora skillnaden är att Lund lyfter in ansvarsförbindelsen i balansräkningen, vilket har lett till en del pedagogiska problem i och med RIPS07. Detta slog hårt mot kommunens resultat då den tillämpar fullkostnadsmodellen och inte blandmodellen. Lund fick ett negativt resultat 2007 på 325 Mkr, som en effekt av RIPS07. Anledningen till att kommunen bryter mot lagen och redovisar enligt fullkostnadsmodellen är för att visa en mer rättvisande bild över kommunen. Lund kommun vill skicka en signal till medborgarna att de tar ett tydligt ansvar, men det existerar även en viss professionalism i det här, att vara tydlig i sin redovisning. Intäkter och kostnader skall redovisas rätt på rätt år, samt att skulder och tillgångar redovisas på ett korrekt sätt. Lund vill försöka påverka beslutsfattare i Stockholm genom att det är fel att en kommun, genom lagstiftning, bortser från denna skuld - ansvarsförbindelsen.

Soliditet

De faktorer som påverkar soliditeten är resultatutvecklingen och tillgångarnas samt skuldernas förändring. Det är viktigare att se på soliditetens utveckling än att se på nivån eller att jämföra med andra kommuner. Kommunen bör jämföra sig själv över tiden, vilket ger en temperaturmätare på i vilken riktning ekonomin utvecklar sig. Lund kommuns soliditet är oförändrat 2006 då den uppgår till 40 %. Om inte pensionsskuld intjänad före 1998 räknas in bland skulderna uppgår soliditeten till 78 %, jämfört med 76 % 2005. Att soliditeten inte ökade 2006, trots ett bra resultat, berodde på att avsättningen till pensioner ökade kraftigt genom nya grunder för beräkningen.

4.4 Helsingborg kommun

År 2006 uppnåddes ett starkt resultat i kommunsektorn, framför allt beroende på ökade intäkter. För första gången sedan 2000 bedöms intäkterna öka snabbare än kostnaderna. Det ekonomiska resultatet för 2006 uppgick till 178 Mkr. Sammantaget väntas demografin endast ge en svag efterfrågeökning fram till 2009. Helsingborg hade vid årsskiftet 123 389 invånare, en ökning från föregående år med 1 327 personer. Det gör Helsingborg till den nionde största kommunen i riket. Årets ökning ligger över genomsnittet under de senaste 20 åren. Helsingborg avviker från lagstiftningen genom att redovisa pensionsförmåner intjänade före 1998 som en avsättning i balansräkningen. Avsikten är att redovisa en fullständig bild av stadens kostnader och skulder och därmed ge ett bättre underlag för stadens ekonomiska planering.

Förutsättningar

Helsingborg är en väldigt investeringsvillig kommun. Goda kommunikationer har varit en viktig förutsättning för att Helsingborg har vuxit till en av Sveriges större städer. Även i framtiden ska Helsingborg vara ett transport- och kommunikationscentrum. Därför måste järnvägssystemet genom staden moderniseras och delar måste grävas ner i tunnlar under marken. I april 2006 fattade kommunfullmäktige ett historiskt beslut om Helsingborgs framtida järnvägsförbindelser. Beslutet rör tre förbindelser; Södertunneln, Tågaborgstunneln och HH-förbindelsen. Södertunneln handlar om att anlägga en järnvägstunnel söder om Knutpunkten i syfte att möjliggöra en utbyggnad av en helt ny stadsdel, ett projekt som fått namnet H+. Tågaborgstunneln handlar om en utbyggnad till dubbelspår på Västkustbanan mellan Maria station och Knutpunkten. HH-förbindelsen handlar om en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör.

Kommunalskatteintäkterna är kommunens huvudsakliga inkomstkälla och finansierade 2006 65 % av stadens kostnader. Kommunalskatteintäkterna har i jämförelse med 2005 ökat med ca 7 %. Stadens skattesats är lägre än genomsnittet för riket och gruppen större städer. Det samlade pensionsåtagandet, inklusive löneskatt, beräknades till 2 536 Mkr. Årets kostnader för pensioner uppgick till 266 Mkr och antalet avgångar med ålderspension var 130 stycken. Arbetstagarna kan själva välja när de vill avgå med ålderspension, tidigast vid 61 år och senast vid 67 år. Detta skapar ett problem då det inte riktigt går att beräkna när

pensionsutbetalningarna kommer att ske. Inom en femårsperiod kan teoretiskt närmre 2 100 anställda avgå med pension.

Årsredovisning

Årsredovisningen i Helsingborg kommun riktar sig främst till fullmäktige. Den ska utgöra underlaget för politikerna i kommunen vid tillvägagångssättet i strategiska beslut. Syftet med årsredovisningen är att ge medborgare, politiker och andra intressenter en bild av hur den kommunala ekonomin utvecklats under året. Den visar även hur stadens verksamheter finansierats och hur ekonomin ser ut vid årets slut. Årsredovisningen ger också svar på hur det verkliga resultatet blev i förhållande till den budget som antogs innan årets början.

Val av strategi

Helsingborg redovisar intjänade pensionsförpliktelser före 1998 som en avsättning i balansräkningen. Bara knappt tio kommuner redovisar enligt fullkostnadsmodellen, vilket Lund också är en av dessa. Kommunen har valt att inte bygga upp några särskilda medel för kommande pensioner. Detta innebär att alla framtida pensionsutbetalningar belastar ekonomierna det år de inträffar. Till skillnad från de privata arbetsgivarna har kommunerna inte behövt reservera medel för de anställdas pensioner eller på annat sätt trygga dem. Beskattningsrätten anses vara en garant för att kommunerna kan infria framtida pensionsutbetalningar. Flertalet kommuner, exempelvis Malmö, har inte heller avsatt några särskilda medel till framtida pensioner.

”Det var många andra kommuner som hoppade på detta spår, därav föll valet naturligt.”

Fr.o.m. 2006 gäller ett nytt tjänstpensionsavtal för anställda i kommuner och landsting, det s.k. KAP-KL. Det nya avtalet innebär att arbetstagaren själv förfogar över och placerar pensionsmedel i ökad utsträckning. Det nya pensionsavtalet för anställda i kommunen kommer på sikt att minska Helsingborgs kostnader och skapa större säkerhet om det framtida åtagandet. Kommunen har även tecknat en särskild försäkring, för pensionsskulden intjänad efter 1998, hos kommunens försäkringsförvaltare KPA.

Varför valet blev att inte försäkra bort ansvarsförbindelsen före 1998 var framförallt med tanke på att kommunen lyft in skulden i balansräkningen. Åtagandet försäkras inte bort då kommunen anser att svängningar som uppkommer kring pensionsskulden, exempelvis RIPS07, kan hanteras lika bra själv. Det förtydligas att RIPS07 inte slog hårt mot kommunen,

men om flera olika oväntade händelser inträffar samtidigt kan det slå hårt mot vilken kommun som helst.

Nackdelen med att använda sig av endast beskattningsrätten som finansiering av framtida ökade pensionsutbetalningar är om skatteunderlaget i framtiden kommer att minska. En växande pensionsavgång innebär ökade kostnader för pensioner, och mindre skatteunderlag för kommunen. Samtidigt visar beräkningar enligt KPA att det ser ljust ut några år till. Fördelen med att finansiera pensionsskulden intjänade före 1998 via beskattningsrätten är att det är kostnadseffektivt. Kommunen slipper administrativa kostnader och avkastningsskatt på försäkringskapitalet. Vad gäller pensionsskulden intjänad efter 1998 ser vi dock dessa nackdelar i form av avkastningsskatt. Det är dock en hundra procentig inlåsnings effekt och medel är avsatta enbart till pensionsändamål.

Framtida ökade pensionsutbetalningar ett problem?

Helsingborg kommun ser inte framtida ökade pensionsutbetalningar som ett problem. Utbetalningarna ligger endast på 5 Mkr per år fram till och med 2017, sen kommer skulden successivt att minska och då fås en positiv effekt i resultaträkningen. Det finns värre saker att fokusera på, i form av infrastrukturella satsningar med järnvägssystemet. Behandlingsberedskapen Helsingborg har ifall pengarna inte skulle räcka till är att höja kommunalskatten, då den är förhållandevis låg i relation till likartade kommuner. Någon annan direkt handling existerar inte och problemet ses som relativt lätthanterligt.

Soliditet

Jämfört med andra kommuner har Helsingborg en markant hög soliditet. Bland rikets tio största kommuner ligger Helsingborg på första plats. Soliditeten minskade med 5 % under år 2006 och uppgick vid bokslutet till 46 %. Minskningen kan helt förklaras av en engångskorrigerings av pensionsavsättningar som avser tiden före 1998. Den huvudsakliga orsaken till ökningen av pensionsavsättningarna p.g.a. ändrad kalkylränta vid beräkningen av framtida pensioner samt förändrat antagande om livslängd – RIPS 07. Med beaktande av denna engångsåtgärd kan kommunens soliditet sägas vara i stort oförändrad under den senaste femårsperioden. Förändringar ett enskilt år kan vara av mindre betydelse, men det är viktigt att vara observant på trendmässiga förändringar och beakta i vilken riktning soliditeten är på väg.

Då kommunallagen inte kräver att pensionsförpliktelser före 1998 redovisas i balansräkningen visas soliditeten även utifrån denna förutsättning. Om staden ej redovisat pensionsavsättningar före 1998 i balansräkningen hade soliditeten varit 27 % högre, d.v.s. 73 %.

5. Analys

I detta kapitel analyseras den empiriska fallstudien med hjälp av den teoretiska referensramen som presenterats i teorikapitlet. Först sammanfattas likheter och skillnader bland dem fyra fallkommunerna med målet att hitta mönster. I slutet sammanställs en resumé av mönstret i en tablå. Vidare avses att applicera tagna resonemang från kommunerna vid val av strategi på Whittingtons strategimatrix.

Syftet som förefaller med vår uppsats är att ta reda på vilken strategi respektive undersökt kommun använder sig av och den bakomliggande motiveringen till detta val. Utifrån detta syfte har vi sedan valt att göra djupgående intervjuer med sakkunniga inom området. Vidare följer problemställningen om dem undersökta kommunerna ser framtida ökade pensionsutbetalningar som ett problem och hur dem eventuellt har tänkt åtgärda detta. Enligt Danske Kapitals rapport (2008) har en majoritet av landets kommuner inte avsatt några medel alls inför framtida pensionsutbetalningar. Vi avser därför att titta närmre på hur det ser ut i de valda skånska kommunerna.

5.1 Den empiriska fallstudien – jämförelse och mönster

5.1.1 Förutsättningar

Det är till synes väldigt expansiva kommuner vi har att göra med. Samtliga har infrastrukturella satsningar och kommunala investeringar som är osedvanligt stora. Malmö ligger i täten då enorma summor läggs ner på Citytunnelstationen, Västra hamnen, arenor och köpcentren. Helsingborg arbetar mycket med att vara ett transport- och kommunikationscentrum och utbyggnad av järnvägssystemet ses som ytterst nödvändigt. Sedan ser vi Lund med en ny avfart till motorvägen, nya bostadsområden, skolor och förskolor samt ombyggnad av simhall. Även Vellinge har stora investeringar, detta i form av nya skolor samt lokaler.

Kommunerna är tillsynes expansiva vad gäller befolkningstillväxten. Lund hade under 2006 en befolkningstillväxt på nästan 2 %. Vellinge hade den kraftfullaste sysselsättningsuppgång någonsin och ökade med 3 % under 2007, uttryckt i antalet timmar. Samtliga respondenter beskriver sin ekonomi som stabil i kommunen, trots det stora trycket med infrastrukturella satsningar. Detta gör att budgeten blir stram och prioriteringar måste hela tiden göras.

Lund sänkte 2007 skatten med 40 öre, vilket kanske inte låter så mycket. Sätts detta i ett större perspektiv förlorade Lunds kommun närmre 80 Mkr i intäkter. Dessa medel skulle vara väl till pass när det stundas exceptionellt stora investeringar. Investeringsbudgeten för Malmö kommun är ungefär dubbelt så stor som en normalstor kommun i Sverige, men budget hålls och det visas en bra resultatutveckling. Samtidigt är Helsingborg också väldigt investeringsvilliga med tre stora förbindelser; Södertunneln, Tågaborgstunneln och HH-förbindelsen. Stadens goda kommunikationer är en viktig förutsättning för Helsingborg, varpå kommunen investerar så pass mycket.

Likheterna mellan de studera kommunerna är många och förutsättningarna som råder är tillsynes likartade, men på ett väldigt komplext plan. Skillnaderna är svårare att se, men faktum är att Vellinge i sammanhanget är en liten kommun med inte riktigt lika stort investeringsbehov gällande infrastrukturella satsningar. Med all förståelse är framtida ökade pensionsutbetalningar inte direkt det som prioriteras i första hand hos kommunerna. Vi befinner oss i en tid där trenden är att investera mycket och göra stora infrastrukturella satsningar, då hela Region Skåne är av expansiv art.

5.1.2 Årsredovisning

Det råder en tydlig samstämmighet bland fallkommunerna att kommunfullmäktige är den främsta målgruppen för årsredovisningen. Den är till för de förtroendevalda i kommunfullmäktige, d.v.s. ledamöterna. Årsredovisningen skall hjälpa politikerna och fungera som ett underlag för att kunna ta ändamålsenliga politiska beslut. Andra intressenter, som läsare av årsredovisningen, är långgivare och medborgarna. De som är primära intressenter i själva problemet kring pensionsskulden är dem anställda och fackliga organisationer. Det är deras pengar det handlar om, ytterst sett, och det är viktigt att det sker diskussioner samt att dessa är informerade. Här är det viktigt att dem centrala parterna är införstådda och det är dem fackliga organisationerna som i sin tur skall informera medlemmarna.

Till skillnad från ekonomer och andra politiker anser Lund kommun att årsredovisningen framförallt är till för medborgarna i kommunen. Det är viktigt att visa för sina kommuninvånare var som händer med skattepengarna och att allt står rätt till. I Lund arbetas populärutgåvor av årsredovisningen fram för att underlätta för invånarna att förstå vad skattepengarna används till. Populärutgåva är även något som diskuterats i Vellinge. Detta är inget som samtalas eller planeras i Malmö eller Helsingborg kommun.

Samtliga respondenter är eniga om att det sällan förs någon diskussion kring balansräkningen, utan att det är resultaträkningen som är den viktigaste rapporten för politikerna. Särskilt sedan balanskravet infördes är det mycket fokus på resultatet. Balansräkningen har inte det syfte som den har i ett företag. En kommun har mycket dolda värden som inte har något ekonomiskt värde. Lagen om kommunal redovisning anger att en förpliktelse som pensionsförmåner som intjänats före 1998 inte skall tas upp som skuld eller avsättning. Lund och Helsingborg är några av de få kommuner som bryter mot denna lag och redovisar intjänade pensionsförpliktelser före 1998 som en avsättning i balansräkningen. Avsikten är att redovisa en fullständig bild av kommunens kostnader samt skulder och därmed ge ett bättre underlag för stadens ekonomiska planering.

5.1.3 Val av strategi

Skillnaderna mellan de undersökta kommunerna är här större än likheterna. Först och främst kan kommunerna delas in i två grupper; Malmö och Helsingborg respektive Lund och Vellinge. Den första gruppen har valt att inte byggt upp några särskilda medel för kommande pensionsutbetalningar. Malmö återlånar medel, vilket innebär att de medel som skall täcka framtida pensionskostnader istället används för att investera i verksamheten. Den största fördelen med återlåning är att pengarna finns kvar i kommunen och att valet hela tiden står öppet för hur dessa skall användas. Helsingborg är inne på samma spår och återlånar även medel. Här anser kommunen att beskattningsrätten ämnas vara en garant för att Helsingborg skall kunna infria framtida pensionsutbetalningar. Specifikt kännetecknen för Malmö och Helsingborg är att dem inte har öronmärkt tillgångar för sitt pensionsåtagande intjänat före 1998. Dock har Helsingborg även tecknat en särskild försäkring, för pensionsskulden intjänad efter 1998. Detta har skett genom pensionsförsäkringsbolaget KPA för den förmånsbestämda ålderspensionen och efterlevnadspensioner.

Den andra gruppen, Lund och Vellinge, har som strategi valt att tillskapa medel för pensionsreserver i egen balansräkning. Lund kommun har valt att ta med pensionsskuld intjänad före 1998 i balansräkningen i samband med att holdingbolaget för energiverksamheten bildades 2005. Kommunen fick då en långfristig fordran på 1 648 Mkr som kvitterades mot denna pensionsskuld. Utöver detta har Lund valt att investera medel i aktiefonder och aktieindexobligationer. Förvaltning och placering sker internt och kompetensen ligger inom kommunen. Kommunfullmäktige har beslutat att årligen avsätta årets ökning av kommunens pensionsskuld till en intern ”pensionsfond”, vilken redovisas som

en särskild balansräkningsenhet. På sätt och vis menar Lund kommun att dessa medel är öronmärkta för enbart pensioner. Tillgångar sätts av så att dem skall matcha pensionsåtagandet som innehas. Dock är det inget krav på att medlen skall användas specifikt för endast pensioner. Vellinge kommun har däremot valt att specifikt öronmärka medel för pensionsåtagandet. Även om Vellinge har byggt om skolor för 500 Mkr så har kommunen lånat till detta och inte rört pensionsavsättningen. Kommunen har särskilt avsatta pensionsmedel som förvaltas självständigt av extern kapitalförvaltare i enlighet med kommunens finansiella policy. Det som nu är fastslagit är att portföljen består av 50 % räntepapper och 50 % aktier, en blandning av svenska och utländska sådana.

Intressant att notera är att samtliga respondenter är kritiska till att teckna försäkring hos pensionsförsäkringsbolag. Detta när det gäller pensionsskulden intjänad före 1998, d.v.s. ansvarsförbindelsen, som är den tunga biten i utbetalningen. Ordet försäkring är missledande då medel fortfarande måste betalas in vid misslyckande av förvaltning från bolagets sida. Den största nackdelen respondenterna ser är avkastningsskatten som tas ut från försäkringsbolagets sida, samt administration och andra omkostnader. Ur ett rent kostnadsperspektiv är det en dyrare lösning. Det är mer kostnadseffektivt att hantera dessa medel själva istället för att försäkra bort dem. Dock är det viktigt att ta hänsyn till den interna kompetensen som existerar i kommunen, vid val av intern förvaltning.

5.1.4 Framtida ökade pensionsutbetalningar ett problem?

Respondenterna resonerade fram till att framtida ökade pensionsutbetalningar inte är ett problem. De undersökta kommunerna är väldigt expansiva sådana, sett till befolkningstillväxten och infrastrukturella satsningar, där skatteunderlaget kommer till att öka snabbare än pensionsskulden. Det finns kommuner där det går åt andra hållet. Respondenterna menar att hänsyn inte tas till skatteunderlagets utveckling när det belyses hur stora framtida pensionsutbetalningar kommer till att vara. Istället ses endast skuldens utveckling uttryckt i löpande priser, där vi ser en utveckling som är oroväckande.

För en öronmärkning av Malmös tillgångar motsvarar det hela avsättningen och den puckel som ligger i ansvarsförbindelsen. Vellinges pensionsmedelsförvaltning har ett marknadsvärde på 385 Mkr, vilket täcker 68 % av kommunens totala pensionsåtagande 2007. Vid utbetalningstoppen, som beräknas infalla år 2021, beräknas åtagandet täckas helt.

Lund menar på att för de kommuner som redovisar enligt blandmodellen kan det innebära ett problem och att annan kommunal verksamhet slås ut, men inte för deras del. För Lunds räkning tas utbetalningarna inte ut över resultatet, utan istället som en amortering i balansräkningen. Helsingborg kommun ser inte heller framtida ökade pensionsutbetalningar som ett problem, då utbetalningarna ligger på endast 5 Mkr per år fram till och med 2017, sen kommer skulden successivt att minska och då fås en positiv effekt i resultaträkningen.

Det föreligger en samstämmighet bland respondenterna om att respektive kommun kommer att kunna hantera framtida ökade pensionsutbetalningar. Det råder en likhet i att det blickas än längre fram. Pensionerna är bara en liten del i problematiken sett till demografin och 40-talisternas pensionsavgång. De stora problemen kommer först tio till femton år senare då personerna i fråga behöver äldreomsorg.

5.1.5 Soliditet

Det är svårt att få en överskådlig bild över kommunens ekonomiska ställning enbart genom att mäta soliditeten. De undersökta kommunerna är överens om att det är viktigare att bibehålla soliditeten och se på utvecklingen än att se på nivån. Det går inte att avgöra hur framgångsrik en kommun är vid en snabbkoll på soliditeten. Med framgångsrik kan inräknas hur väl utrustad kommunen är för framtida ökade pensionsutbetalningar. Vid försäljning eller avyttring av bolag är soliditet en bra måttstock, men i kommuner säger det ingenting. Jämförbarheten är dessutom bristfällig då ansvarsförbindelsen måste lyftas bort för dem som väljer att lyfta in den i balansräkningen, exempelvis Lund och Helsingborg. Eller tvärtom för de kommuner som följer blandmodellen, t.ex. Malmö och Vellinge. Detta måste hela tiden beaktas vid mätning av soliditet för att få ökad jämförbarhet.

Samtliga undersökta fallkommuner visar en god soliditet jämfört med övriga i riket. Huruvida detta har ett samband med hur lättvindigt kommunen hanterar framtida ökade pensionsutbetalningar är svårt att säga. Med soliditet avser långsiktig betalningsförmåga och hantering av pensionsskulden kräver en långsiktig och hållbar strategi. Respondenten i Malmö uttrycker det som att huruvida problemet tas lättvindigt ligger mycket i värderingen i ordet. Det blir inte lika problematiskt att hitta lösningar vid en god ekonomi. Behovet av att arbeta med frågan blir inte lika stort vid en god soliditet. Talspråket som här kommer väl till pass är att framgång föder framgång. Bakom den goda ekonomin ligger en expansiv befolkningstillväxt och en positiv skatteunderlagsutveckling, vilket i sin tur leder till ökade intäkter och en starkare soliditet.

5.2 Kortsiktiga och Långsiktiga skolan

Det finns en tydlig uppdelning av kommunerna vid val av strategi. Först Malmö och Helsingborg som har valt att inte bygga upp några särskilda medel för kommande pensionsutbetalningar. Sedermera Lund och Vellinge som har valt att tillskapa medel för pensionsreserver i egen balansräkning. Jensevik (2005) delade upp kommunen i två skolor, den kortsiktiga – och långsiktiga skolan. Vi väljer även att lägga in en tredje form, som vi kallar mellanskolan, vilken är på väg mot den långsiktiga skolan.

Kortsiktiga skolan

Helsingborg kommun anser vi tillhöra den kortsiktiga skolan. Detta då kommunen endast förlitar sig på befolkningstillväxten och beskattningsunderlaget. Helsingborg har inga planer på att avsätta medel och sparandet är närmast obefintligt. En framtida hög tillväxt beräknas finansiera direkta pensionsutbetalningar. Sviker detta kan det få förödande konsekvenser för kommunen, detta i form av att inskränkningar på den kommunala verksamheten görs. En annan utväg är att höja kommunalskatten, då den är relativt låg gentemot rikets andra kommuner.

”Uppfattas gårdagens verksamhet att vara framgångsrik upprepas detta mönster (Maskell och Malmberg, 1999).”

Långsiktiga skolan

Till den långsiktiga skolan väljer vi att lägga Vellinge kommun. Vi ser en öronmärkning av medel till pensionsåtagandet och det existerar ett långsiktigt mål i form av att täcka 100 % av detta åtagande vid 2021. Vellinge bygger upp en kommun med uthålliga finanser och verksamhet. Kommunen kännetecknas av ett sparande som förutom finansiering av investeringar och amorteringar också innehåller ett utrymme för framtida årliga pensionsutbetalningar. Därmed klarar kommunen alla sina förpliktelser utan att betydande skulder ökar, samtidigt som en önskad framtida förmögenhet investeras fram.

Mellanskolan

I mellanskolan väljer vi att lägga Malmö och Lund kommun. Malmö kommun har tänkt se över sin pensionsförvaltning för att få ett mer långsiktigt sparande. Kommunen planerar i framtiden att ta medel från kassan och investera i en viss andel aktier. Därmed hoppas Malmö skapa långsiktigt hållbara finanser och kommunen är på väg att landa i den långsiktiga skolan.

Lund kommun kan även räknas till denna mellanskola, i den bemärkelsen att de använder sig av aktier och aktieindexobligationer. Medel är inte öronmärkta specifikt för pensionsåtagandet. Däremot är placeringen gjord för att kunna matcha och finansiera den framtida ökade pensionsutbetalningen.

Sammanfattning av tagna resonemang.	Malmö	Lund	Vellinge	Helsingborg
Infrastrukturella satsningar.	X	X		X
Avsatt medel för hela pensionsåtagandet (<i>efter och innan</i> 1998)		X	X	
Avsatt medel för pensionsåtagandet <i>endast efter</i> 1998.				X
Öronmärkt medel specifikt till pensionsutbetalningen.			X	
Redovisar enligt blandmodellen.	X		X	
Positiv soliditet när ansvarsförbindelsen inkluderas.	X	X	X	X

5.3 Analys - Whittingtons strategimatrix

5.3.1 Klassiska perspektivet

Det klassiska perspektivet kan relateras till alla studerade kommuner. Alla är ute efter att få så bra avkastning som möjligt på de medel som investerats, på så viss är dem vinstmaximerare. Samtidigt har också kommunerna valt att analysera varför detta val av strategi har skett, vilket är ett utmärkande drag i det klassiska perspektivet. Malmö kommun anser att de kan förvalta medlen lika bra själva som försäkringsbolagen, därav blev valet av strategi att återlåna medel. Viktigt att komma ihåg är att Malmö ska se över sin förvaltning av pensionsmedel och en del av pengarna i kassan ska ha ett inslag av aktier som bättre speglar deras långsiktighet. Det är betydelsefullt att beakta de kommuner som har valt extern förvaltare eller att försäkra bort pengarna. Dessa kommuner saknar oftast tid och kompetens att förvalta medel själv. Vellinge har exempelvis valt att lämna över ansvaret till externa förvaltare för att få så bra avkastning som möjligt då tid och kompetens saknas i kommunen.

Utifrån det klassiska perspektivet är en god planering det som krävs för att kunna styra inre och yttre miljö. De kommuner som har avsatt medel till framtida pensionsutbetalningar och öronmärkt de har en god planering för att klara av sitt åtagande. På så vis har de en god inre miljö i kommunen då dem klarar av att betala ut pengarna utan att inskränka på den kommunala verksamheten. En stabil yttre miljö skapas då tydligt åtagande har skett och det visas legitimitet sett till sina invånare. Det är viktigt att inre och yttre balans råder och att det sker en ömsesidig dialog mellan kommun och invånare.

5.3.2 Evolutionistiska perspektivet

Framtiden är ovisst, oavsett hur väl förberedd en kommun är på att finansiera framtida utgifter, oavsett om det gäller pensioner eller annan utbetalning kan kommunen aldrig vara riktigt säker på att lyckas. Om omständigheterna ändras måste verksamheten hitta nya vägar att gå, vilket betonas i det evolutionistiska perspektivet. Detta kan exemplifieras i Lund kommun, som till en början investerade i aktier. Denna affär visade sig vara mindre lyckosam p.g.a. börsrasen år 2000. Kommunen ändrade sin strategi, dock valde Lund att ha kvar aktier men samtidigt ett säkrare alternativ, aktieindexobligationer. Att använda sig av olika inslag av sparande kan ses utifrån detta perspektiv som att ”experimentera”. Att ”experimentera” kan relateras till Vellinge kommun som har särskilt avsatta pensionsmedel. Dessa förvaltas självständigt av *olika* externa förvaltare. Samtidigt gör kommunen en uppföljning på de

externa förvaltarna och jämför utvecklingen med index. Har de misslyckats att förvalta medlen och ligger under index måste de motivera avvikandet.

”Den effektivaste metoden kan vara att experimentera med så många mindre och olikartade initiativ som möjligt, sedan vänta och se vilka som fungerar och utvecklas och vilka som misslyckas för att därefter bygga på de framgångsrika initiativen.” (Whittington 2002)

Vellinge började investera i aktier tidigt, redan 1995. Av detta följer att de har haft en mycket positiv utveckling på deras investerade kapital, då de aldrig har legat under nivån på den traditionella ränteförvaltningen (*Bilaga 3*). Liknande antagande kan göras med Lund, då de gick in sent i sin aktieaffär, vilket visade sig vid börsrasen år 2000.

”Framgången inom affärsvärlden är vanligen ett resultat av tillfälliga omständigheter – det handlar om att vara på rätt plats vid rätt tillfälle.” (Whittington 2002)

Det evolutionistiska perspektivet för handling består i att hålla nere kostnaderna och behålla valfriheten. Malmö och Helsingborg är ett bra exempel. Här är för tillfället valet av strategi att återlåna medel. Denna strategi används då båda kommunerna är expansiva med många infrastrukturella satsningar och hög befolkningstillväxt. Genom att undvika att låsa in medel behåller dem på så vis valfriheten och kommunen kan lägga pengar på det som behövs. Valet av denna strategi kan också ses genom att de har tiden och kompetensen internt. Detta betyder att kommunen inte behöver anlita externa aktörer som tar betalt för sina tjänster, utan istället använder de den interna kompetensen för att hålla nere kostnaderna.

5.3.3 Processuella perspektivet

Det processuella perspektivet betonar att i praktiken är kraven på organisationer oftast små. Det finns således inget krav på att kommunerna ska avsätta medel för att kunna finansiera framtida ökade pensionsutbetalningar. Strategiska mål formuleras snarare för att legitimera ett redan etablerat bruk, än för att skapa nya mål och nya metoder. Här talar vi istället om strategiska mål i form av att överleva, snarare än att utvika sig från mängden. Ett redan etablerat bruk är att inte avsätta medel. Detta kan ses i en rapport som gjord av Danske Capital. Den visar att fyra av fem kommuner inte har avsatt medel för framtida pensionsutbetalningar. Varför det inte är fler kommuner som har valt att avsätta medel kan ifrågasättas. En orsak till detta är att kommunen besitter kunskapen själv, d.v.s. den interna

kompetensen. Här är Malmö och Lund tydliga exempel, då de inte använder sig av någon extern förvaltare gällande pensionsåtagandet. Utgår vi från det processuella perspektivet och relaterar det till teori för handling består det i att *ligga lågt* och *följa med strömmen*. Att följa strömmen kan vara en orsak till att fler kommuner har valt att inte avsätta medel. Det blir ett härmande perspektiv, om inte fler kommuner har valt att avsätta medel, varför ska vi då göra det? Enligt det härmande perspektivet anammars de mest framgångsrika kommunernas strategi. Detta är i regel kostnadseffektivt och risken minimeras, då den har tillämpats av framgångsrika organisationer. Det är viktigt att poängtera att ingen av de undersökta kommunerna ser framtida ökade pensionsutbetalningar som ett problem. Vellinge kommun har dock valt att öronmärka sina avsättningar specifikt för pensioner, vilket tyder på ett tydligt ställningstagande. Kompetensen ligger utanför kommunens ramar då Vellinge varken har tid eller resurser till intern förvaltning.

”Hur attraktiva markandsmöjligheterna än kan te sig, kommer nya strategier under sin implementering att misslyckas om verksamheten saknar de interna färdigheterna och resurser som krävs eller om man underskattar svårigheterna att skaffa dem utifrån.” (Whittington, 2002)

I det processuella perspektivet ges organisationer utrymme att existera utan att leverera maximalt ekonomiska resultat, eller implementera maximalt effektiva strategier. Detta kan relateras till de kommuner som inte har valt en försäkringslösning. Bland försäkringsbolag betonas att denna lösning är den mest effektiva strategin. Den är samtidigt den minst kostnadseffektiva lösningen då kommunen betalar avkastningsskatt och andra administrativa omkostnader. Att inte välja den mest effektiva strategin kan medföra att andra system för rycka in och hjälpa de kommuner som inte har avsatt några medel.

5.3.4 Systemteoretiska perspektivet

Systemteoretikerna betonar att en organisations framgång är intimt förknippad med den institutionella omgivning som organisationen verkar i och att det är marknaden som väljer den vinnande strategin. Detta kan tydligt ses i Helsingborg kommun. Här blev valet av strategi att använda sig av KPA för pensionsförvaltning. Viktigt att poängtera är att försäkring via KPA gäller för pensioner intjänade efter 1998. Försäkring för den stora skulden, ansvarsförbindelsen, har inte skett. Detta är den huvudsakliga problematiken och stora medel måste tillföras i framtiden. Valet föll som naturligt för kommunen då liknande kommuner valt

denna strategi. Då KPA har en lång historia av att förvalta kommunala medel har de institutionaliserat sig och är på så vis det självklara valet. Legitimitet skapas och Helsingborg visar att ansvar har tagits för pensionsåtagandet.

”En del institutioner har en lång historia, ifrågasätts ej och motstår förändringsförsök”
(Björn Brorström, Sven Siverbo, 2002).

En kommun förknippas oftast med en öppen verksamhet som tillämpar försiktighet. Den associeras med den institutionella omgivning som organisationen verkar i, och målet för verksamheten blir därmed att uppfylla de olika krav som omgivningen ställer. Detta medför att kommunen har många olika intressenter i form av kommuninvånare, förtroendevalda, fackliga organisationer och långivare. Därmed påverkas kommunen på många olika plan; Sociala, politiska och ekonomiska. Kommunen är tillsynes väldigt komplex och det är viktigt att följa institutionella ramar som existerar. Fokus ligger på att planera sin verksamhet så att den uppfyller omgivningens olika krav. Vid omval kan kommuninvånarna uttrycka sitt missnöje. Har kommunen inte levt upp till vad andra kommuner har presterat uttrycks oftast klander. Ett sätt att skapa legitimitet är genom att välja KPA och om detta val av strategi skulle visa sig vara mindre lyckosamt är kommunen åtminstone i gott sällskap.

Centralt för den systemteoretiska strategiskolan är omgivningens betydelse som kravställare och resurskälla. Vem är egentligen kravställare på att kommunen skall avsätta medel för pensionsutbetalningar? De som existerar är bl.a. försäkringsbolag, kommuninvånare och media. Försäkringsbolagen ställer krav i form av att dem är vinstdrivande och har även den information som krävs för att belysa problemet, vilket smittar av sig på media och kommuninvånare. Genom att bolagen belyser detta som ett så pass stort problem måste kommunen legitimera sig gentemot intressenterna. På vilket sätt kommunen väljer att legitimera sig är upp till respektive. Tydligast signal skickas dock vid pensionsförsäkring eller öronmärkning av medel.

6. Egna reflektioner och slutsats

I detta kapitel redogörs för våra slutsatser som har dragits med hänsyn till de resultat som har bearbetats i analysen. Problemfrågeställningarna besvaras och diskuteras utifrån egna reflektioner. Avslutningsvis ges förslag till fortsatt forskning inom området.

6.1 Slutsats

I dagens samhälle belyses finansieringen av pensionsskulden som ett stort problem. Det existerar många intressenter i form av bland annat försäkringsbolag och politiker. Från försäkringsbolagen har ett flertal studier gjorts som visar på att kommuner är dåligt rustade inför framtida ökade pensionsutbetalningar. Diskussioner i media har förts angående politikernas kortsiktiga perspektiv och klåfingrighet samt att dem påstås ha för liten kunskap i problematiken. Dem är kommunens beslutsfattare och måste ha mer kunskap i ämnet för att senare fatta beslut som gynnar kommunen och dess invånare på lång sikt.

Ur ett rent samhällsekonomiskt perspektiv kan ett antagande göras att kommunens intäkter kommer att minska de närmsta åren. Osedvanligt många går i pension och det blir färre i arbetsför ålder, vilket i sin tur minskar intäkterna via kommunalskatten. Då annan kommunal verksamhet riskerar att trängas undan kan det innebära att mindre medel kan läggas på omsorg, skola och utbildning. På sikt kan det resultera i en ökad arbetslöshet och således ett vikande skatteunderlag. Produktionen i samhället minskar vilket kan leda till ödesdigra konsekvenser.

6.1.1 Framtida ökade pensionsutbetalningar – inget problem

Vår studie visar att de undersökta kommunerna inte ser framtida ökade pensionsutbetalningar som ett problem. En anledning är att skatteunderlaget kommer till att öka snabbare än vad pensionsutbetalningarna gör. Problemet ligger i de demografiska förändringarna. 40-talisterna är många och deras pensionsavgångar stundar. Vi anser att det är viktigt att skapa en arbetsmarknad där kunskaper och erfarenheter kan överföras från en generation till en annan. Trots att de undersökta kommunerna har en hög befolkningstillväxt är detta inte en garanti för att skatteintäkterna kommer att utvecklas positivt. Infrastrukturella satsningar gör kommunen attraktivare och lockar fler personer till att bosätta sig där. Företag vill i sin tur vara i händelsernas centrum och de undersökta kommunerna utgör goda förutsättningar för bolagen. Detta genererar alltså inte bara en hög befolkningstillväxt, utan även fler arbetstillfällen och en

ökad skatteintäkt. Risken finns att de undersökta kommunerna tenderar att stirra sig blinda på stora infrastrukturella satsningar och hur dessa skall lösas finansiellt. Naturligt får valet av att prioritera pensionsskulden stiga åt sidan.

Vi anser att framtida ökade utbetalningar inte är något problem då kommunerna är av expansiv art och har god ekonomi. I en expansiv kommun ligger tryggheten i expansionen. Det är inget problem därför att skatteunderlaget kommer att öka snabbare än vad pensionsskulden gör. Så är fallet i dem undersökta, det finns kommuner där det går åt andra hållet och skatteunderlaget minskar. I det senare fallet har vi en skuld idag och den minskar inte p.g.a. att befolkningen minskar. Här har vi ett helt annat läge som kommunen befinner sig i. Trots att kommunen är av expansiv art kan problem mycket väl inträffa i form av oberäknliga händelser, såsom RIPS07, men detta är svårt att förutsäga. Vad som dock är lätt att förutsäga är ett ökat behov av äldreomsorg och därmed även medel. Större krav ställs på kostnadseffektivitet och behovet av prioriteringar ökar därtill. Detta visar vår studie tydligt då samtliga respondenter är måna om att tala om deras infrastrukturella satsningar och större problem än framtida ökade pensionsutbetalningar, t.ex. äldreomsorgen. Sammantaget skapas det hela tiden större finansiell press på kommunerna, vilket genererar att skjuta på långsiktiga problem, i form av pensionsskulden. De undersökta kommunerna har för tillfället större problem att tänka på och lösa, nämligen infrastrukturella satsningar.

Vi anser att risken finns, för de kommuner som inte har avsatt några medel, att det görs inskränkningar på den kommunala verksamheten, oavsett vilken redovisningsmetod som tillämpas. Det är viktigt att komma ihåg att en kommun inte kan gå i konkurs och att kommunen alltid är den yttersta garanten när den anställde vill få sin pension. Vi anser att de kommuner som inte har avsatt några medel för pensioner kan tänkas få ekonomisk hjälp i framtiden, i form av utjämningsystemet. Går det dåligt för en kommun kan utjämningsystemet hjälpa till och stödja den utsatta i fråga. Vi kan mycket väl se att de kommuner som har avsatt medel för framtida ökade pensionsutbetalningar och som har sparat kapital kan tänkas hjälpa dem kommuner som inte klarar av sina ökade pensionsutbetalningar. I små kommuner kan det vara så att en vikande befolkning tvingas finansiera ett åtagande som är intjänat någon gång tidigare. Kommunerna är idag med och utjämnar åtagande för skolor och service som ska finansieras med ett svagt befolkningsunderlag. Varför skall då inte pensionskostnader vara en utjämningsfaktor, precis som grundskolan?

6.1.2 Komplex strategi

Vi anser att valet av strategi har en stark koppling till kommunens ekonomiska ställning. En kommun vars ekonomiska ställning är stark väljer att vidta en strategi som förknippas med återlåning. Vellinge har däremot valt att öronmärka sina tillgångar, ett tydligt tecken på att ansvar har tagits. Ingen återlåning får ske och valet av strategi står tydligt. Kommuner med en osäker ekonomisk framtid kan tänkas sätta av pengar enbart för att skicka en signal till intressenterna att tydligt ansvar har tagits. Detta val av strategi behöver nödvändigtvis inte vara den bästa, men legitimitet har skapats och pensionerna har tryggats. Ödesdiga konsekvenser kan generas p.g.a. valet och inskränkningar på annan kommunal verksamhet kan tvingas göras. Men för vissa kommuner är skapandet av legitimitet och att följa strömmen det som prioriteras i första hand. Det som institutionaliserats är per automatik det rätta alternativ. Att göra fel är inte hela världen, så länge det görs i gott sällskap. Vi har däremot att göra med självsäkra och självständiga kommuner som är mycket väl medvetna om konsekvenserna vid respektive val av strategi. En kommun är väldigt komplex och inget val av strategi är rätt eller fel. Nackdelar och fördelar är svåra att urskilja då det ena kan vara positivt för en kommun men samtidigt negativt för en annan. För exempelvis Malmö är det svårt att se varför kommunen skall försäkra bort pengarna, då kompetensen redan existerar internt. Samtidigt saknas denna kompetens och tid i Vellinge, som har valt en extern förvaltare. Helsingborgs kommun förlitar sig enbart på skatteunderlaget, detta då kommunen är expansiv med hög befolkningstillväx för att finansiera framtida pensionsutbetalningar. Stora infrastrukturella satsningar investeras i för tillfället och när pensionsutbetalningarna träder i kraft kan risken finnas att kommunen inskränker på den kommunala verksamheten. Det har dock tagits ansvar för pensionsåtagandet intjänat efter 1998 och försäkring har skett via KPA. Pensionsåtagandet intjänat innan 1998 är ett problem och utgör det stora hotet för kommunens framtid.

Då ingen av våra undersökta kommuner ser framtida ökade pensionsutbetalningar som ett problem är det svårt att se hur dem tänkt lösa detta framöver. Samtidigt påstås inte att det råder en nonchalering eller att problemet ignoreras. Tvärtom är kommunerna mycket väl medvetna om problematiken och anser att diverse intressenter, framförallt försäkringsbolag, överdriver frågan. Försäkringsbolagen, liksom vilka andra företag som helst, bedriver verksamheten i vinstsyfte, vilken har reflekterats av våra respondenter. Den oredovisade pensionsskulden hos kommuner och landsting är stor, 250 miljarder kronor. Dock är det viktigt att sätta skulden i perspektiv gentemot andra skulder. Denna inte skall betalas ut som

en klumpsumma, utan istället över en längre tidsperiod. Skatteunderlagets utveckling är ytterst relevant, något som saknas i bolagens reflektion. Företag är vinstmaximerande och kommuner vill skapa legitimitet för sina handlingar. Legitimitet skapas genom att välja sanktioner som är institutionaliserade, t.ex. KPA. KPA har funnits sedan tidernas begynnelse och har länge varit det primära valet, vare sig det gäller försäkringslösning eller rent administrativt. Det är en mycket tacksam position att sitta i då denna fråga är väldigt känslig, både ekonomiskt och politiskt. Kommuninvånarna vill känna sig säkra och veta att deras framtid är tryggad. Varför då inte välja KPA och försäkringslösning som markerar detta? Vi anser att detta val är mer aktuellt i mindre kommuner där invånarna inte riktigt vet hur kommunens framtid ser ut. Större kommuner besitter tid och kompetens som saknas i föregående fall. Det är därmed mer kostnadseffektivt att förvalta medel själv.

6.1.3 Soliditet

Soliditet är lätt att mäta men svårt att tolka. Under år 2007 har alla kommuner drabbats av nya riktlinjer, RIPS07, vilket har orsakat att soliditeten för kommunerna har sänkts. Samtliga av våra undersökta kommuner har haft en god ekonomisk utveckling och en positiv soliditet när ansvarförbindelsen räknas in (*Figur 3*). Det är svårt att dra en slutsats om nivån på soliditeten har ett samband med valet av strategi. Den mäter långsiktig betalningsförmåga, vilket går hand i hand med den långsiktiga skulden i form av pensionsutbetalningen. Tenderar en kommun att ha hög soliditet, kan det tänkas att framtida ökade pensionsutbetalningar inte ses som ett problem, då kommunen har en långsiktig betalningsförmåga. Valet av strategi *borde* alltså ha ett tydligt samband med nivån på soliditeten. Riktigt så enkelt är det inte, erkänner även våra respondenter. Olika kommuner har olika förutsättningar och strategin måste hela tiden arbetas fram utifrån respektive utgångspunkt. Det viktiga är att kommunen är medveten om var den befinner sig och varför. Ingen strategi är rätt eller fel, det gäller bara att vara medveten om *vad* som är rätt eller fel och konsekvenserna av detta handlande.

År	2006	2005	2004	2003
Malmö	29 %	28 %	24 %	23 %
Helsingborg	46 %	51 %	51 %	50 %
Vellinge	41 %	38 %	34 %	31 %
Lund	40 %	40 %	37 %	--

Figur 3: Beräkning av soliditet inklusive ansvarförbindelse (2006 årsredovisning).

6.2 Egna reflektioner

De studerade kommunerna är av expansiv art och har en bra utveckling på skatteunderlaget. Jobben frodas och befolkningstillväxt blir allt större och större. Detta är väldigt bra egenskaper och argument som respektive kommun framlägger. Vi ser en ständig kamp mellan kommuner och försäkringsbolag där kommunen försöker legitimera sitt val och finansiering. Försäkringsbolaget kontrar samtidigt med väl tagna resonemang och påståenden. Det går mycket väl att hålla med respektive opponent, till hundra procent. Faktum kvarstår dock: Problemet i fråga är ett problem, hur det än vrids och vänds. Vi håller med kommunerna och köper deras argument med att i viss mån skjuta på hanteringen av pensionsåtagandet. De har trots allt stora infrastrukturella satsningar, så vem kan klandra dem? Men är detta enbart en ridå att gömma sig bakom? Det tål att tänkas på. Förvisso anser vi att de undersökta kommunerna är exceptionellt bra rustade, relativt sett, inför framtiden samt problem som ligger nu och i tiden. Problemet är fortfarande ett faktum. Detta faktum är de demografiska förändringarna. Vi står inte inför en kris, utan ett problem med många möjligheter, vilket har belysts av flera parter. Gör vi ingenting idag kommer krisen till att infalla inom en snar framtid. Ett stort antal 40-talistens pension stundar och dem har tunga bördor som skall täckas, i form av arbete. Det måste ske en matchning generationer emellan. Hur skall denna matchning ske? Ett bra steg på vägen är att göra kommunen attraktivare så att fler bosätter sig där, arbetar och nya företag startas. Att framgång föder framgång är sedan lång tid tillbaka ett välkänt motto. Detta motto anser vi råda även i de undersökta kommunerna. Kommunen har mer eller mindre två alternativ: Att sätta av medel för framtida pensionsutbetalningar eller att inte göra det. Sätta av medel enbart för pensioner är ett alternativ, men då anser vi att kommunen börjar i fel ände. Kommunen kan istället börja investera i framgång; Infrastrukturella satsningar. På så sätt blir kommunen attraktivare ur många aspekter och ännu fler framgångar genereras. Kompetensen och stordriftsfördelar smittar av sig till alla involverade intressenter. Detta är en mycket drastiskt slutsats, men tål att reflekteras kring. Framgång föder framgång och till slut klarar kommunen av problemet med ökade pensionsutbetalningar, ut av rena farten. En stabil ekonomi med ett bra skatteunderlag får goda förutsättningar för att lösa de demografiska förändringarna. Vårt råd är alltså att börja i rätt ände, där investeringar börjar och framgång föds vilket genererar mer skatteunderlag.

Det förekommer som något bekvämt att kommunen har andra problem att tänka på än pensionsutbetalningar, i form av äldreomsorg och infrastrukturella satsningar. En kommun har fortfarande åtaganden och skyldigheter som måste utföras. Vi ser t.ex. inte att skola och annan service nedprioriteras p.g.a. det hårda trycket i kommunen. Varför skall då pensionsutbetalningarna nedprioriteras och hamna i skymundan? Kommunerna är självsäkra och det är inte mycket som kan stoppa dem. Framtiden utvisar svar och det kommer att vara yttersta intresse att följa fortsättningen i media och kommunen. Politikerna får en tuff uppgift att skrapa ihop pengar och prioritera rätt. Härmed avslutar vi där vi började; Pensioner är ett komplext område och hänsyn måste tas till kommunens förutsättningar vid uttalanden om rätt respektive fel strategi har valts.

6.3 Förslag till fortsatt forskning

Vi rekommenderar att göra liknande undersökning fast med mindre kommuner med sämre ekonomi. Vidare föreslås intervju med ett försäkringsbolag, exempelvis KPA eller Danske Capital, för att belysa problemet utifrån deras synvinkel trots deras rapporter. Det skulle även vara av intresse att göra denna studie utifrån vilken kunskap kommuninvånarna har om pensionsfrågan. Att göra en studie om uppbyggnaden av Sveriges pensionssystem och gå mer djupet av de olika pensionsavtalen skulle även kunna uppmärksammas.

Referenslista

Andersen, I (1998). *Den uppenbara verkligheten*. Lund: studentlitteratur

Ann-Charlotte (2004) Ståhlberg *Social försäkringar Sverige*. Alvesta

Martin Feldstein & Horst Siebert (2002). *Social Security pension reform in Europe*.

Mikael Nyman (1999) *Hög eller låg pension – du väljer*. Stockholm

Urban Bäckström (2004) *Pensionssparande*. Falun

Mats Wester(2003) *En Fyrk Per Daler*. Stockholm

Keith P.Ambachtsheer (2007). *Pension Revolution*. John Wiley & Sons, New Jersey

Deegan C & Unerman J (2006). *Financial Accounting Theory*. McGraw-Hill Education

Robert Holzman, Mitchell Oreustien & Michal Rutkowski (2002), *Pension reform in Europe*,
World bank publication

Whittington R. (2002). *Vad är strategi – spelar den någon roll?* Liber Ekonomi, Malmö

Björn Brorström, Sven Siverbo. (2002), *De fattiga och de rika*, Studentlitteratur, Lund

Artiklar

Peter Jennegren (2000). *Kommunerna som pensionsförvaltare*. Ekonomiskdebatt Nr5

Göran Normann (2003). *Hur långt räcker pensionerna*. Edita Västra Aros, Västerås

Kommuninvest (2004). *Hur hanterar kommuner och landsting sina pensionsåtagand*. Nr1

Hans Jensevik (2005). *Hur skall kommunerna klara pensionsavgångarna*. Uppsala

Nicholas Barr (2006) *Pensions: Overview of the issues*, Oxford review of economic policy.

William Perraudin & Turalay Kenc (1996), *Demography, pension and welfare: fertility shocks and the finnish economy*, Government Institute for Economic Research

Barnekow Carl (2004), *Diskriminering i den statliga sektorn*

Pensions Commission, (2004), *Pensions: Challenges and Choices*

Ulf Lennartsson & Malin Synneborn (2000), *Kommunernas hantering av pensionsmedel*, Alfa Print AB

Leif Heinstedt (2006) *pensionsskulden ett kommunalt bekymmer*, Valfärd Nr.2

Rapporter

Björn Brörström (1999). *Institutioner och institutionell förändring*. Liverena Grafiska AB

Björn Brörström & Sven Siverbo (2002), *Framgångsrik vändning*. Elamders Graphic System

KPA pensionsrapport (2005). *Pensionsskuld i kommuner och landsting*

Danske Capital (2008). *Det löser sig väl på något sätt...*

Uppsatser

Kristoffer Delin, Tobias Odsvik och Ivan Vasic (2005), *Kommunens dilemma kring pensionsåtagande*, Kristianstad högskola.

Thomas Vilhelmsson (2005), *kommunala pensionsavsättningsbeslut*, Göteborgs universitet

Andreas Cajbrandt och Jens Dahlhielm (2006) *Blandmodellen, en studie av kommunal redovisningsmetod*, Göteborgs universitet

Elektroniska källor

www.malmo.se

www.vellinge.se

www.helsingborg.se

www.lund.se

www.scb.se

www.skl.se:

Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld (RIPS 07) , December 2007, Siv Stjernborg
Cirkulär 07:35 (Maj 2008)

<http://www.skl.se/artikel.asp?A=5794&C=2283> (Maj 2008)

http://www.personalekonomi.se/sarskild_loneskatt.htm (Maj 2008)

Intervjuer

Malmö Kommun

Respondent A 2008-04-30

Vellinge Kommun

Respondent B 2008-05-05

Lund Kommun

Respondent C 2008-05-06

Helsingborg Kommun

Respondent D 2008-05-09

Bilaga 1

Frågeformulär:

Allmänna frågor

- 1a. Vilken är din yrkestitel och vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?
- b. Hur länge har du haft denna tjänst?
- c. Vilken form av utbildningar har du?
- d. Har det skett några stora förändringar i kommunens organisation de senaste fem åren?
- e. Hur visar kommunen sitt arbete för kommuninvånarna?
- f. Hur påverkade de nya beräkningarna RIPS 07 er kommun?
- g. Har ni gjort några beräkningar på hur många som kommer gå i pension inom er kommun detta år och om detta är någon avsevärd skillnad från tidigare år?

Årsredovisning

- 2a. Vilken funktion har årsredovisningen i kommunen?
- b. Vem är den huvudsakliga användaren av årsredovisningen?
- c. Vilka är era primära intressenter?
- d. Vilken är den viktigaste rapporten – balans- eller resultaträkningen?

Val av strategi

- 3a. Kan Ni beskriva vilken strategi ni har och hur har ni arbetat när det gäller er pensionsmedelsförvaltning? Ser ni denna som en långsiktig strategi?
- b. Varför valde ni just den här formen? (Exempel försäkring, stiftelse eller egen balansräkning) vem beslutade om detta?
- c. Om ni skulle välja form idag, skulle ni göra på samma sätt?
- d. Vilka fördelar ser du med den form ni valde?
- e. Ser du några nackdelar med den form ni valde?
- f. Varför tror du att andra kommuner inte använder samma strategi som er?
- g. Är era nuvarande pensionsavsättningar tillräckliga för att klara era åtaganden?
- h. Har ni någon behandlingsberedskap om det skulle visa sig att pengarna inte räcker?
- i. Anser du att kommunen behöver dra ner på den kommunala verksamheten respektive öka skatterna för att finansiera framtida pensionsutbetalningar?
- j. Har ni en tillfredsställande resultatuppföljningsmodell?

k. Behandlar ni ansvarsförbindelsen utifrån ett riskperspektiv då den ska utbetalas under en lång period?

l. Ser ni ökade pensionsutbetalningar som ett problem? Varför? Varför inte?

m. När började ni ta tag i problemet?

n Har ni sålt någon tillgång nyligen? Användes några av dessa medel för att finansiera framtida pensionsutbetalningar?

Soliditet

9a. Hur ser du på måttet soliditet?

b. Anser du att soliditeten speglar kommunen på ett bra sätt?

Bilaga 2

