

Kommunens dilemma kring pensionsåtagandet

– En studie kring kommunens redovisning av pensionsskulden och
förvaltning av pensionsmedlen

Författare:
Kristoffer Delin
Tobias Odsvik
Ivan Vasic

Handledare:
Leif Holmberg
L-G Rudenstam

Förord

Vi vill börja denna uppsats med att tacka alla de personer som varit berörda och hjälpt oss med uppsatsen och lämnat värdefull information. Speciellt respondenterna i de olika kommunerna som ställde upp och på så sätt bidrog till att uppsatsen gick att genomföra.

.
Kristianstad
juni 2005

Kristoffer Dehlin

Tobias Odsvik

Ivan Vasic

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	5
1.1	Allmän bakgrund	5
1.2	Problembakgrund	5
1.3	Undersökningsproblem och syfte	7
1.4	Avgränsningar	8
1.5	Kapiteldisposition	8
2	METOD	9
2.1	Tillvägagångssätt	9
2.1.1	Motivering av urval	9
2.2	Kvalitativ intervju	10
2.2.1	Respondentschema	11
2.3	Datakällor	12
2.4	Metodkritik	12
2.5	Tillvägagångssätt av analys	12
3	TEORI	13
3.1	Tidigare forskning	13
3.2	Redovisningens mål	13
3.2.1	Redovisningens kvalitativa egenskaper	14
3.3	Situationsanpassad redovisning	14
3.4	Kommunal redovisningslag	15
3.4.1	God redovisningssed	16
3.4.2	God ekonomisk hushållning	17
3.4.3	Balanskravet	17
3.4.4	Rek.nr 1 Redovisning av pensionsförpliktelser. (Blandmodellen)	18
3.4.5	Rek.nr 7 Upplysningar om pensionsförpliktelse och pensionsmedel	18
3.5	Organisationens grundförutsättningar	19
3.5.1	Kommunal särart	19
3.6	Wildawsky's budgetteori	19
4	EMPIRI	21
4.1	Empirins indelning	21
4.2	Placeringsreglemente för medel avsatta för pensionsförpliktelse	21
4.2.1	Placeringsprinciper	21
4.3	Lund kommun	22
4.4	Kävlinge kommun	24
4.5	Svedala kommun	27
4.6	Örkelljunga kommun	30
4.7	Ängelholm kommun	32
4.8	Bromölla kommun	35
5	ANALYS	37
5.1	Den kommunala särarten	37
5.2	Olika redovisningssystem	38
5.2.1	Fullkostnadsmodellen	39
5.2.2	God redovisningssed enligt bokföringsmässiga grunder	39
5.2.2	Blandmodellen	41

5.2.3	Blandmodellen enligt betalningsflödesmässiga grunder	41
5.3	Jämförelse mellan fullkostnads- och blandmodellen	41
5.3.1	Pensionsskuldens utveckling.....	42
5.3.2	Följa lagen och acceptera politiska beslut.....	44
5.3.3	Dold skuld motsvaras av dolda tillgångar	44
5.4	Kommunens framtida pensionsförvaltning	45
5.4.1	Olika strategier vid förvaltningen	46
5.5	Rollfördelning enligt Wildavsky´s budgetteori.....	47
6	DISKUSSION OCH SLUTSATS	49
6.1	Redovisning av pensionsåtaganden.....	49
6.2	Förvaltning av pensionsmedlen.....	51
7	KÄLLFÖRTECKNING.....	52
7.1	Publicerat material.....	52
7.2	Rapporter.....	53
7.3	Årsredovisningar	53
7.4	Artiklar	53
7.5	Elektroniska källor	53
7.6	Respondenter	54

Bilagor

Kommunernas ekonomiska information.....	1
Ekonomiska fackuttryck	2
Intervjumall till kommungrupperna.....	3

INLEDNING

I inledningskapitlet kommer vi att börja presentera en allmän bakgrund och en problembakgrund av undersökningsämnet. Vidare beskriver vi uppsatsen problemformulering, syfte samt avgränsningar. I slutet av kapitlet framgår en kapiteldisposition av uppsatsens fortsatta struktur.

1.1 Allmän bakgrund

På senare år har diskussionen om välfärdens villkor blivit alltmer uppmärksammas. Det har bland annat handlat om vilka institutioner som egentligen skapar välfärd. Därför har den offentliga sektorn varit ett uppmärksammat föremål för debatt. Under 1990-talet har de ekonomiska förutsättningarna för den offentliga sektorn försämrats och förväntningar har ställts på effektivisering och förbättring¹. Nya tillvägagångssätt för organisation, ekonomistyrning, redovisning och finansiell bedömning har införts inom skilda delar av den offentliga sektorn för att hantera ett växande omvandlingstryck².

Den offentliga sektorn ställs nu också inför en befolkningsförändring. Vi kommer inom några år att se en stadig ökning av antalet äldre. Detta kommer att bli ett problem när antalet personer som skall försörjas av den arbetsföra delen av befolkningen blir allt fler. Tillväxten i ekonomin kommer också sannolikt att hämmas av det begränsade arbetskraftsutbudet. Detta ger ett lågt skatteunderlag och därmed mindre offentliga intäkter samtidigt som offentliga sektorn kommer att stå inför ökade krav på sjukvård och omsorg.

1.2 Problembakgrund

En följd av ovanstående mer allmänna resonemang samt den expansion som skett inom kommuner och landsting råder det osäkerhet i sektorn kring de ekonomiska konsekvenserna av lämnade pensionsåtaganden. Kommuner har åtagit sig att i framtiden betala ut pengar till sina nuvarande och tidigare anställda i form av en kommunal pension. Samtidigt växer Pensionsskulder i Sveriges kommuner och lansting. Ett omdiskuterat dilemma som uppkom i sammanhanget gällande den kommunala pensionsskulden under den senaste tioårsperioden är hur den skall hanteras och redovisas. Hur dessa åtaganden hanteras i dag är av avgörande betydelse för den kommunala verksamheten i framtiden.

Oavsett vilket pensionssystem som används så har det en betydande inverkan på samhällsekonomin och på hur den kommunala ekonomin betraktas och uppfattas. Pensioner utgör värdemässigt en betydande post för kommuner och lansting och redovisningsmetoden påverkar verksamhetens utfall. För att säkra framtida pensionsutbetalningar är ett offentligt finansiellt sparande nödvändigt i takt med att åtagandena uppstår³. Inom offentlig sektor har två system för redovisning och beräkning av pensioner använts:

- Fonderingssystem (fullkostnadsredovisning)

¹ Brorström B, Haglund A, Solli R, "Förvaltningsekonomi" 1999

² Ibid

³ Falkman P, Orrbeck K, "Den offentliga sektorns redovisning" 2001

- Fördelningssystem

Om ett fonderingssystem används uppstår ett finansiellt sparande i skillnader mellan löpande pensionsutbetalningar och pensionsskuldens förändring. Ett fonderingssystem innebär att kostnaden för pensionen redovisas när den intjänas av den pensionsberättigade. Därför beskrivs detta system även som fullkostnadsredovisning.

Ett fördelningssystem innebär att pensionskostnaden uppstår när pensionsutbetalningen görs. Redovisningen ska ske enligt flödesmässiga grunder. Några faktiska avsättningar sker ju inte utan pensionssystemets uppbyggnad innebär att kommunerna betalar till pensionerade tjänstemän. Redovisningen är alltså kassamässig till skillnad från kostnadmässig som är fallet om fonderingssystemet används.

Kommunal redovisning har historiskt sett i stor utsträckning präglats av frivillighet. Även 1992 års kommunallag var sparsamt reglerad, då den tidigare bestämmelsen om förmögenhetsskyddet togs bort. Denna regeländring innebar i stora drag att kommunerna tilläts öka sin handlingsfrihet mot ett mer flexibelt synsätt på hur en kommun kan förvalta sin ekonomi. I stället för bestämmelsen om förmögenhetsskydd infördes det i 8 kapitlet 1 § en bestämmelse om att *”kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet”*⁴. I förarbetena till denna bestämmelse ges ingen uttömmande beskrivning av vad som avses vara god ekonomisk hushållning. Istället ges viss vägledning till tolkningen och ingen exakt definition av begreppet god ekonomisk hushållning⁵.

I slutet av 1990-talet förändrades emellertid synsättet på den kommunala redovisningen genom att den blev mer reglerad. Denna reglering fick sitt uttryck i det s.k. balanskravet, en specifik kommunal redovisningslag samt ett normgivande organ för den utmärkande redovisningen. Den främsta anledningen till hårdare reglering i form av ett balanskrav var kommunernas styrningsproblem med avseende att anpassa verksamheten till sina ekonomiska resurser. I regeringens kompletteringsproposition 1995 konstaterade man att det fanns kommuner som underbalanserat sin budget och lånefinansierat den löpande verksamheten. Syftet med det lagstadgade balanskravet är att förhindra en fortlöpande urgröpning av kommunernas ekonomi och att skapa grundförutsättningar för en långsiktig stabil finansiell utveckling av den kommunala sektorn⁶. Det tydliga kravet på balans innebär helt enkelt att intäkterna måste överstiga kostnaderna.

Balanskravet var den direkta anledningen till att den s.k. blandmodellen infördes i lagen då många av våra kommuner inte skulle klara ett balanskrav. Denna information föranledde att det i lagen infördes en blandmodell för pensionsredovisning vilken utgör en blandning av ett fonderingssystem och ett fördelningssystem. Denna modell innebar beloppsmässigt att pensionsskulden hamnade mitt emellan kostnad och utbetalning. Modellens innebörd är att enbart pensionsåtagande intjänade efter 1 januari, 1998 redovisas som en avsättning i balansräkningen. Övriga åtaganden redovisas som ansvarsförbindelse och ingår därmed inte i balansomslutningen. Detta innebär kortsiktigt att kommunernas ekonomiska situation förändras drastiskt till det bättre då pensionsskulden före 1998 är den stora delen. Konsekvensen av denna redovisning skulle bli ett betydligt mindre krävande balanskrav.

⁴ Ibid

⁵ Proposition 1990/91:117

⁶ Proposition 1996/97:1

1.3 Undersökningsproblem och syfte

Under våren 1996 träffade regeringen och de båda kommunförbunden en överenskommelse om att den så kallade blandmodellen⁷ skall gälla vid beräkningen av om balanskravet⁸ i kommunallagen har uppfyllts. I överenskommelsen ingick också att samma modell ska tillämpas i redovisningen. Sedan 1998 skall alla kommuner och landsting redovisa sina pensionsåtaganden enligt blandmodellen. En sådan hantering av pensionsåtagandena innebar en förändring jämfört med vad som hittills varit praxis. Pensionsredovisningen som kommunerna och landstingen dittills använde sig av var full kostnadsredovisning då man i redovisningen beaktade samtliga kostnader enligt gängse normer⁹.

Många ekonomer är kritiska till den nya kommunala redovisningslagen, då den avviker från god redovisningssed. De kommuner som vill redovisa hela sitt pensionsåtagande som en skuld får dock inget stöd av kommunministern Sven-Erik Österberg. Enligt Österberg är blandmodellen en praktisk lösning. Resultatför man skuldökningen hade det blivit på verksamhetens bekostnad¹⁰. Lars Niklasson ordförande i Föreningen Sveriges Kommunalekonomer är av en annan uppfattning. *”Problemet är bara att verkligheten kommer ikapp oss för eller senare och då trycker de ökade pensionsutbetalningarna ut verksamheten vid den tidpunkten. Så istället för att ta tjuren vid hornen direkt så har man skjutit upp problemet till kommande politiker att prioritera bort verksamhet eller lösa finansieringen på annat sätt”*¹¹. Därför har Lund idag valt att bryta mot rådande lagstiftning om att redovisa enligt blandmodellen och istället redovisar man enligt fullkostnadsmodellen¹², med motivering att man öppet vill redovisa sin ekonomiska ställning och på så sätt redovisar enligt rättvisande bild.

Vi har konstaterat att hanteringen av pensionsskulden skiljer sig åt mellan olika kommuner. En första fråga som uppkommer i sammanhanget gällande pensionsskulden är vilken syn de har på blandmodellen som redovisningsstrategi och vilka argument som finns för respektive modell? Frågan är intressant eftersom pensionsåtagandets omfång ibland nämns som en omständighet som kan påverka det ekonomiska handlingsutrymmet och begränsa kommunernas möjligheter att ge service till sina medborgare. Vidare är intentionen att problematisera denna omständighet och att spekulera i konsekvenserna av det. En annan fråga som också är intressant avser kommunernas framtida pensionsförvaltning. I vissa kommuner byggs det upp tillgångar som motpost till pensionsskulden. Dessa tillgångar måste förvaltas. Kommunerna kommer alltså att bli pensionsförvaltare av viss dignitet. Hur kommer de att agera i den rollen? En betydelsefull uppgift för studien är att försöka ge svar på dessa frågeställningar. Vilken/vilka kommuner gör på bästa sätt utifrån god ekonomisk hushållning.

Syftet med studien blir således att granska kommunernas hantering av pensionsåtagandet utifrån två perspektiv:

- Redovisning av pensionsåtaganden
- Förvaltning av pensionsmedel

⁷ Förklaring, se bilaga 2

⁸ Ibid

⁹ Falkman P, Orrbeck K, ”Den offentliga sektorns redovisning” 2001

¹⁰ Kommunal Ekonomi nr 2, 2005 s.3

¹¹ Kommunal Ekonomi nr 2, 2005 s.3

¹² Förklaring, se bilaga 2

1.4 Avgränsningar

För att sammanfoga avgränsningen till vårt syfte som är att granska hanteringen av pensionsåtagandet i kommunerna, har vi valt att undersöka detta i en studie uppbyggt på besöksintervjuer. Avgränsningen som utgör grunden för denna studie är att fokus riktats till sex kommuner i Skåne; Bromölla, Lund, Kävlinge, Svedala, Ängelholm och Örkelljunga. Kontakt har tagits med ekonomichef i respektive kommun.

Redovisning av pensioner i kommuner är väldigt sammansatt och därför har Rådet för kommunal redovisning fått dela upp den i fem rekommendationer (bilaga) på området. Denna studie kommer framförallt att kretsa kring två rekommendationer: Rekommendation nr 1 redovisning av pensionsförpliktelser och rekommendation nr 7 upplysningar om pensionsförpliktelse och pensionsmedel.

1.5 Kapiteldisposition

Kapitel 2 Metod

I metodkapitlet redogör vi för tillvägagångssättet och undersökningsmetoden samt en motivering till de olika urvalen som har gjorts.

Kapitel 3 Teori

I teorikapitlet klargörs vilka teorier som använts för att kunna beskriva problemet. Den består av redovisningsteori, lagar, rekommendationer samt praxis.

Kapitel 4 Empiri

I empirikapitlet redogörs för de empiriska observationerna som vi fått fram genom ingående intervjuer med respondenterna.

Kapitel 5 Analys

I analyskapitlet kommer studiens empiri att analyseras utifrån de olika teorier som beskrivits i teorikapitlet.

Kapitel 6 Diskussion och slutsats

I diskussions- och slutsatskapitlet redogör vi resultatet utifrån analysen. Därefter följer en diskussion kring de framkomna slutsatserna.

2 METOD

Metodkapitlets viktigaste uppgift är att förtydliga tillvägagångssättet i uppsatsarbetet samt vilka valda metoder som har använts för att belysa det aktuella problemet beroende på angivet syfte. Vi kommer i denna del att redogöra uppsatsens vetenskapliga angreppssätt på de problem som har formulerats.

2.1 Tillvägagångssätt

Utifrån uppsatsens undersökningsproblem och syfte valde vi att använda oss utav ingående intervjuer med ekonomichefen i respektive kommun. Vi vill här framhålla att studien enbart varit inriktad mot ekonomichefens ställningstagande beträffande vårt undersökningsproblem. Detta med förmodan att de intervjuade personerna borde ha en bra insyn och kunna relatera till redovisningsproblemet och förvaltningsaspekten. Intervjuernas innehåll har byggts på både allmänna ekonomiska frågor som berör kommunen samt specifika frågor kring pensionsredovisningen och förvaltningen av pensionsmedlen. Anledningen var att få en bra överblick i det ekonomiska förhållandet rörande kommunens pensionsåtagande. Meningen har varit att skapa förutsättningar för en bredare diskussion kring respondenternas uppfattning gällande de frågor som berör uppsatsens syfte. Intervjumallen som valts, har framlagts att på bästa sätt belysa syftet utifrån frågeställningarna men fick inte bli ett styrande verktyg i intervjun. Det var absolut nödvändigt att föra en mångsidig diskussion mellan intervjuaren och respondenten för att på så sätt få en bättre uppfattning kring respondentens resonemang.

Efter det att vi transkriberat¹³ materialet från intervjuerna lästes och sammanställdes det insamlade materialet för att få en övergripande bild av pensionsåtagandets dilemma. Därpå strukturerade vi upp svaren på ett mer detaljerat sätt som syftade till att belysa de olika kommunerna vi granskat.

2.1.1 Motivering av urval

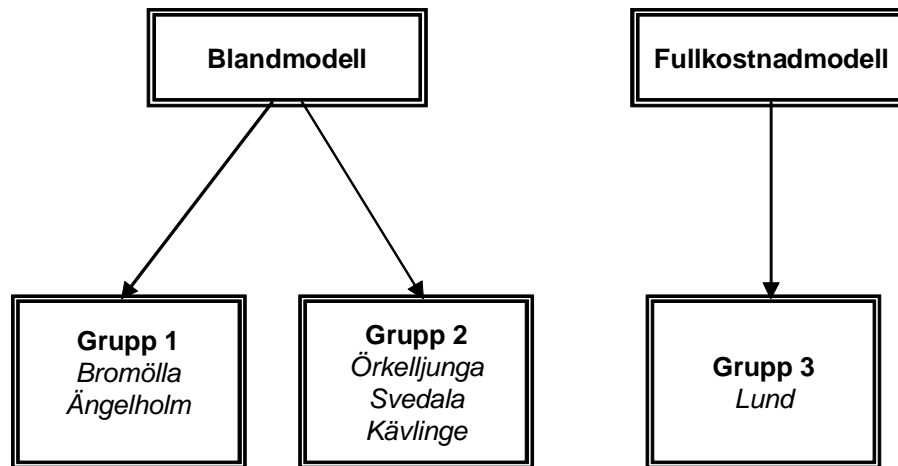
Inledningsvis i uppsatsarbetet uppmärksammades intressanta iakttagelser angående kommunernas redovisning av pensionskulden. Denna information införskaffades genom en telefonintervju med en redovisningskonsult på Komrev. Det konstaterades att det fanns kommungrupper där man tillämpade olika redovisningsstrategier av pensionsåtagandet. (Se figur 1)

Resultatet med vårt urval var givetvis en avvägning mellan vad som varit principiellt önskvärt och vad som varit praktiskt möjligt och tillgängligt att utföra. Indelningen av kommungrupper utvecklades i samspråk med insatta personer inom ämnesområdet för att erhålla en så representativ bild som möjligt. Valet av kommun som redovisar enligt fullkostnadsmodellen har varit självklar då Lund kommun är den enda i Skåne, och en av få i Sverige, som redovisar på detta sätt. Uppsatsen skulle delvis sakna verkligt innehåll om det avskiljande exemplet Lund kommun inte existerade genom sitt val att frångå rådande lagstiftning genom att ta hänsyn till hela pensionskulden.

Därefter var avsikten att ta kontakt med tre kommuner från respektive kommungrupp. Valet av kommuner i kommungrupp ett stannade vid två till antalet då vi själva ansåg att mättnad av

¹³ Förklaring, se bilaga 2

information var tillräcklig och kontakt med fler kommuner hade varit överflödigt. Inom kommungrupp ett respektive två har i efterhand slumpmässiga urval gjorts.



Figur 1: Indelning av kommuner (egen figur)

Grupp 1: Kommuner som följer kommunalredovisningslag. Kommunerna redovisar pensionsskulden man åtagit sig innan 1998 som ansvarförbindelse utanför balansräkning¹⁴ dock har man inga pensionsmedel förvaltade.

Grupp 2: Kommuner som följer kommunalredovisningslag. Kommunerna redovisar pensionsskulden man åtagit sig innan 1998 som ansvarförbindelse utanför balansräkning dock har man pensionsmedel förvaltade.

Grupp 3: Kommun som går emot kommunalredovisningslag och redovisar enligt fullkostnadsmodellen. Hela pensionsskulden man åtagit sig lyfts in i balansräkningen.

2.2 Kvalitativ intervju

Vi har valt att använda oss utav besöksintervjuer. En kvalitativ intervju kännetecknas av att den går in på djupet istället för bredden och medger också en flexibilitet och tillåtelse att ändra i undersökningen om ny information tillkommer eller om villkor ändras. Det är en lägre grad av strukturering i en kvalitativ ansats än i den kvantitativa ansatsen då upplägget och planeringen utvecklas under hela undersökningsfasen¹⁵. Styrkan i den kvalitativa ansatsen ligger också i att upplägget kan ändras och ny information kan tas in under själva genomförandet av undersökningen.

Fokuseringen av uppsatsarbetet inriktades på ingående intervjuer för att kunna få utförliga svar på våra frågor samt ge bästa tänkbara resultat utifrån uppsatsens syfte. Före intervjuernas genomförande utformades en intervjumall med frågor. Utifrån de kommuner som ingår i studien har intervjumallen utformats med hänsyn till klassificeringarna av kommunernas redovisningsstrategi och ekonomiska skillnader. Meningen har varit att först belysa med övergripande frågor, de har sin utformning i undersökningsproblemet och berör uppsatsens

¹⁴ Förklaring, se bilaga 2

¹⁵ Merriam S B, "Fallstudie som forskningsmetod" 1994

syfte. Efter de övergripande frågorna har vi i uppsatsen valt att gå djupare i respektive kommun och ta upp specifika frågor som är unika med hänsyn till kommunens situation. Frågor har utformats för att kunna få en bra och rättvis helhet i frågeställningen gällande kommunernas motiv och argument till deras handlingstagande. I samband med intervjuerna har vi dessutom försökt att få en nyanserad diskussion med respondenten, då vi ansåg det nödvändigt att få igång en tvåvägskommunikation mellan 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.

Den intervjumetod som var utgångsläget vid den empiriska undersökningen var av semistrukturerad karaktär. En semistrukturerade intervju har utgångspunkt från vissa specifika frågor och får på så sätt möjlighet att tränga djupare in i vissa ämnen. Vi kunde på så vis följa intervjumallen som stöd, men som det fanns möjlighet att vika av ifrån när det kändes angeläget. Intervjuerna har i övrigt inte presenterats enligt någon bestämd teori utan gjorts relativt förutsättningslöst med utgångspunkt från den egna förförståelsen.

Vid intervjuerna användes en bandspelare som inspelningsutrustning. Respondenterna hade inget problem med att bandspelare användes vid intervjutillfället. På så sätt kunde vi senare i stillhet lyssna av vad som framförts och också lägga märke till detaljer som vi inte tagit till oss vid intervjun. Intervjuerna har varit mellan 45-60 minuter långa och har gjorts vid ett tillfälle under perioden april-maj 2005.

2.2.1 Respondentschema

På ekonomiområdet har insatta personer i kommunerna samt en redovisningskonsult inom kommunal revision utgjort objekten för intervjuerna. Som läsare skall man uppmärksamma respondenternas yrkesmässiga roller. Subjektiva värderingar är både intressanta och betydelsefulla men bör inte appliceras på hela kommunen som respektive respondent ingår i. I nedanstående schema illustreras vilka personer vi varit i kontakt med.

Kommun/ Organisation	Aktör	Namn	Titel	Intervju
Bromölla	Kommunaltjänsteman	Erhlin Krister	Ekonomichef	Personlig intervju
Kävlinge	Kommunaltjänsteman	Arnesson Agneta	Ekonomichef	Personlig intervju
Lund	Kommunaltjänsteman	Niklasson Lars	Ekonomidirektör	Personlig intervju
Svedala	Kommunaltjänsteman	Sandenberg Björn	Ekonomichef	Personlig intervju
Ängelholm	Kommunaltjänsteman	Crespin Herman	Ekonomichef	Personlig intervju
Örkelljunga	Kommunaltjänsteman	Gustavsson Kerstin	Ekonomichef	Personlig intervju

Figur 3: Val av respondenter som ingår i studien.

2.3 Datakällor

Primärdata är den information som samlats in genom undersökningar så som intervjuer och iakttagelser av olika slag. I vår studie består data av information som insamlas i huvudsak genom besöks- och telefonintervjuer med de aktuella kommunerna.

Sekundärdata är sådan information som redan insamlats och bearbetats så som kommunernas årsredovisningar, där vi har fått en överblick av hur respektive kommun har hanterat pensionsredovisningen. Vidare har stödet bestått av material som böcker, vetenskapliga artiklar och rapporter samt databaser för förnyelsen av teorin på området. P.g.a. ämnets komplexitet finns det ett relativt litet omfång av skriven litteratur av enstaka författare. Av den anledningen har ett fåtal författare används i studien men som dock är insatta och erkända inom ämnesområdet.

2.4 Metodkritik

Med den utvalda intervjumetoden finns alltid risken att vi som intervjuare influerar respondenternas svar vid själva intervjutillfället, exempelvis genom ledande frågor. Informationen som vi fått är dessutom beroende av våra kunskaper att utföra intervjuer, till exempel genom att ställa välarbetade frågor för att senare kunna tyda svaren. Genom att leda intervjuerna kan det ha förekommit att vi försökte manövrera in respondenterna på vissa problem och frågeställningar som vi ansett vara viktigare. Syftet var dock inte att styra respondenternas svar utan endast styra in dem på rätt ämne och diskussionen.

2.5 Tillvägagångssätt av analys

Vi har i studien en utgångspunkt i en utvald referensram men har samtidigt varit öppna för nya teoretiska modeller, vilket innebär att om vi under resans gång har upptäckt andra mönster och begrepp som har varit av vikt för studien har vi använt oss av dem i analysarbetet. I analysen av det empiriska underlaget ingår även våra egna reflektioner och tolkningar som en del av textomgivningen vilket har till följd att tolkningen av analysen oundvikligt får en subjektiv karaktär. Slutsatserna har sen uppstått med utgångspunkt i relevanta teorier som presenterats i teorikapitlet samt de analyser som har skapats ur detta material.

Vår strävan och förhoppning är att skapa en överskådlig och förenkling av ett komplext problem. Därför tycker vi att det är viktigt att olika redovisningsstrategier som begrepp analyseras ytterligare för att få en förståelse av problemets innebörd. Vi vill också betona och lyfta fram resonemanget i de kommuner som är av vikt och intresse i analysen. Detta ansågs naturligt av den anledning att vissa respondenter var mer tongivande och därför kunnat ge uppsatsen mer relevans.

3 TEORI

I detta kapitel beskrivs de lagar, praxis, rekommendationer samt övrig relevant teori som ska behandla dilemmat kring kommunernas hantering av pensionsåtagandet. Denna referensram kommer sedermera att ligga till grund för det resonemang vi för i analyskapitlet.

3.1 Tidigare forskning

I ett historiskt perspektiv har pensionsfrågan alltid varit ett aktuellt diskussionsämne av den enkla anledningen att den berör oss alla i någon form. En av de stora frågorna som aktualiserades i slutet av 1990-talet är hur kommunernas pensionsåtagande skall hanteras och redovisas. Med tanke på frågans komplexitet och dess otvivelaktiga betydelse för kommunens ekonomi har Svenska Kommunförbundet genomfört en studie inom området för att få en lägesrapport. I kommunförbundets undersökning framgår det att hanteringen av pensionerna redovisas på olika sätt i olika kommuner. Studien visar att ämnet är svårt och mångfasetterat till sin karaktär och det finns ett stort handlingsutrymme vad det gäller möjligheterna till olika lösningar. Detta beror också på att förutsättningarna skiljer sig åt från respektive kommun, vilket såväl pensionsavtalet som andra regelverk kan sägas beakta. Olikheter i hanteringen kan också bero på att vissa begrepp inte är entydigt definierade, med andra ord det finns ett tolkningsutrymme, som i sin tur leder till att kommunerna kan hantera denna fråga på olika sätt¹⁶.

Redovisningen av pensionsskulden belyses vidare i en artikel i tidningen Kommunal Ekonomi där författarna påpekar att med blandmodellens införande riskerar vi att få en redovisning som fokuserar på att lösa problem istället för att fungera som indikator på eventuella problem. Vidare framhäver de att den övervägande majoriteten av respondenterna på såväl politisk som tjänstemannamässig nivå inte kan uppvisa någon större medvetenhet om pensionsskulden som redovisas som ansvarsförbindelse utanför både resultat och balansräkning¹⁷. Med detta som bakgrund vidhåller de att en urholkning skett av begreppet god redovisning, sedan kompromissen med införandet av blandmodellen, har fått till följd att redovisningen inte längre förmår att förmedla en heltäckande bild av en kommuns ekonomiska ställning och förutsättningen att uppfylla sina pensionsåtaganden¹⁸.

3.2 Redovisningens mål

Under en ständigt pågående samhällsprocess har redovisningens mål förändrats över tiden och dess informationsanvändare har ökat dramatiskt. De utgörs inte längre av bara finansärer och investerare utan de omfattas även av analytiker, journalister, kommun, stat och anställda. Redovisning anses vara användbar och nödvändig när det gäller att ta beslut om och hantera knappa resurser i företag och i samhället i stort. Målformuleringen är därför i högsta grad en fråga om användarnas önskemål. Den framträdande synen är att redovisningens mål är framställda från användarnas perspektiv som är tvungna att lita till den information som den redovisningsskyldige tillhandahåller.

¹⁶ Svenska Kommunförbundet ”Kommunernas hantering av pensionsmedel – en komplex fråga” 2000

¹⁷ Kommunal Ekonomi nr 2 ”Forskare skriver” 2005

¹⁸ Ibid

Enligt Financial Accounting Standards Board, FASB, är två av redovisningens mål att möjliggöra ett rationellt beslutsfattande och att eliminera osäkerhet när det gäller framtiden¹⁹. Informationsvärdets betydelse dels för beslutsfattandet men även för möjligheten att reducera osäkerheten om framtiden har en stor dignitet.

3.2.1 Redovisningens kvalitativa egenskaper

Redovisningen kan betraktas som ett instrument för att mäta, värdera, registrera och rapportera olika kategorier av transaktioner²⁰. För att uppnå målen med redovisningen är det absolut nödvändigt att de kvalitativa egenskaperna förverkligas. Redovisningsinformationen ska uppfylla följande kriterier enligt FASB:

Relevans

Begreppet handlar om att informationen skall vara användbar för beslutsfattande. Redovisningsinformationen är relevant om den inverkar på en viss beslutssituation.

Tillförlitlighet

Redovisningsinformationens tillförlitlighet behandlar hur vida information på ett tillförlitligt sätt avbildar det som tänks avbildas, exempelvis en rättvis bild av en ekonomisk verklighet i en kommun.

Jämförbarhet

Redovisningsinformationen skall vara homogen och likartad år efter år. Jämförbarhet består av två aspekter som man kan kalla egenskaper. Ena aspekten är att man ska kunna jämföra olika kommuner emellan²¹. Den andra aspekten är att informationen skall vara jämförbar över tiden och för att ett bra beslutsunderlag skall kunna fattas i framtiden.

Förståelse

För att redovisningsinformationen skall vara relevant måste den vara användarvänlig. Användaren måste ha kunskaper för att kunna tolka informationen, man måste även ha en viss förståelse och intresse för redovisningen för att kunna ägna tid för att analysera informationen.

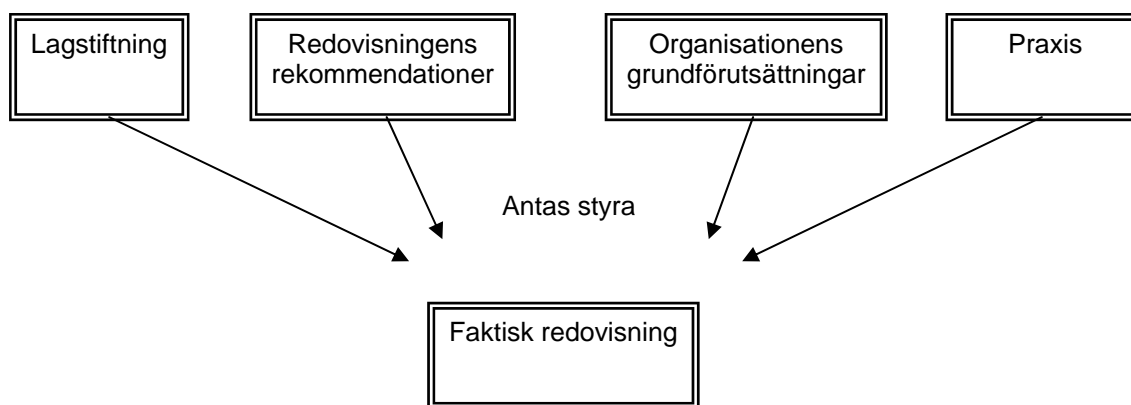
3.3 Situationsanpassad redovisning

Låt oss konstatera att redovisning som företeelse inte kan studeras isolerat. Den är en del av samhällsutvecklingen i stort. Redovisningen både påverkar och påverkas av samhällsutvecklingen. I en alltmer invecklad omvärld ökar också möjligheterna till alternativa redovisningssätt av en ekonomisk företeelse. Vilka är de bakomliggande styrningsmekanismerna? Figuren nedan får tjäna som utgångsläge för den frågan:

¹⁹ Falkman P, "Teori för redovisning" 2000

²⁰ Ibid

²¹ Ibid



Figur 4: Faktisk redovisning (inspiration Gröjer J-E, "Grundläggande redovisningsstrategi" 2002)

3.4 Kommunal redovisningslag

1998 implementerade man en ny kommunal redovisningslag inom offentlig verksamhet. Det grundläggande skälet var att den föreslagna åtstramningen av kommunallagen skulle kräva en större orubblighet inom redovisningsområdet. Tillämpade redovisningsprinciper får nu en mycket mer konkret och direkt koppling mot kommunallagens balansregel. Meningen var att eliminera den kreativitet inom redovisning som hade förekommit innan inom kommunen och som lett till att man redovisade poster på olikartade sätt²². I förarbetet anges några mycket konkreta skäl till varför en särskild kommunal redovisningslag borde införas:

- Kommuner och landsting utgör en betydande del av samhällsekonomin och det är viktigt att ekonomiska beslut grundar sig på ett stabilt och relevant beslutsunderlag.
- Den allt mer ansträngda ekonomiska situationen i kombination med ett fastställt balanskrav kan innebära ökade incitament till kreativ bokföring.
- Nuvarande bestämmelser i kommunallagen är otydliga. Formuleringen att fullmäktige utfärda närmare föreskrifter kan tolkas som om kommunen eller landstinget självt kan bestämma vilka redovisningsregler och principer som ska gälla.
- En ökad tydlighet ökar kommunernas och landstingens trovärdighet gentemot kreditmarknaden.
- En ytterligare samordning av redovisningspraxis och redovisningsformerna kan åstadkommas vilket i sin tur kan innebära förbättrade möjligheter till jämförelse och analyser.

Den kommunala redovisningslagen skall följaktligen åstadkomma en tydlighet vad det gäller tillämpningskrav av enhetliga principer som en tydlighet i den förmedlade informationen. Behovet av detta anses vara särskild stor just nu²³. I likhet med tidigare redovisningsreformer inom det kommunala området är tanken om likformighet mycket påfallande.

²² Brorström B, Eriksson O, Haglund A, "Kommunal redovisningslag - beskrivning och tolkning" 2003

²³ Brorström B, Haglund A, Solli R, "Förvaltningsekonomi" 1999

3.4.1 God redovisningssed

Redan i 1991 års kommunallag infördes en bestämmelse om god redovisningssed. Bestämmelsen överflyttades till den kommunala redovisningslagen 1998. I kommunallagen angavs att *”Årsredovisningen skall upprättas med iakttagelse av god redovisningssed”*²⁴. Begreppet god redovisningssed hade tidigare inte funnits med i lagstiftningen.

När man redovisar i kommuner idag skall man beakta god redovisningssed. Begreppet är en finansiell redovisningsterm som går ut på att redovisningen skall ge en rättvisande bild, vilket är att ge en korrekt bild av kommunens ekonomiska ställning och utveckling över tiden. För att redovisningen skall fungera så måste den fullgöra sin funktion och samtidigt vara rättvisande. God redovisningssed är de lagar och andra föreskrifter som grundas på praxis och rekommendationer. Man använder begreppet vid olika affärshändelser och företeelser som inte finns reglerade i lagtext. Definitionen för god redovisningssed är *”praxis hos en representativ kvalitativ krets av redovisningsskyldiga”*²⁵. Det kvalitativa avser principer för redovisningen, normer och regler inom redovisningsområdet. Det representativa är att man gör som andra gör. Praxis är den goda sed som uppkommer²⁶. I kommunala redovisningslagens tredje paragraf framgår det att *”Bokföring och redovisning skall fullgöras på ett sätt som överrensstämmer med god redovisningssed. Om avvikelser görs från vad som följer av allmänna råd eller rekommendationer från normgivande organ på det kommunala området skall upplysning om detta och om skälen för avvikelse lämnas i not”*²⁷.

Ett hårdare reglerande av den kommunala redovisningen följdes av införandet av ett nytt normgivande organ och 1997 bildades Rådet för Kommunal Redovisning. Huvuduppgiften är att underlätta och utveckla god redovisningssed inom den kommunala sektorn i enlighet med kommunal redovisningslag. Dock är inte god redovisningssed samma som god redovisning. Detta har sin grund i ett logiskt resonemang av vad redovisningens uppgift är, det är först när teorin möter en befintlig praxis och verklighet som en god sed uppstår. Detta leder fram till att praxis oftast åstadkommer en lagändring i efterhand av de förändringar av praxis som skett.

Under åren har rådet för kommunal redovisning utarbetat rekommendationer som skall uppmärksammas. Då utformningen av den kommunala redovisningslagen har sin grund i årsredovisningslagen och bokföringslagen bör praxis och yttranden tillhörande dessa lagar även gälla för kommunerna i den mån de är trovärdiga. När rekommendationer av vad som betraktas som god redovisningssed saknas skall man utgå ifrån de principer inom redovisningen som är elementära, närmare bestämt²⁸:

- försiktighetsprincipen: Försiktighet skall gälla vid värdering av kommunens tillgångar.
- fortlevnadsprincipen: Kommunens existens är garanterad i lagtext vilket medför att verksamheten skall pågå i all evighet.
- kontinuitetsprincipen: Fortlöpande sammanhang i redovisningen.
- öppenhetsprincipen: Redovisningen skall öppet redovisas och erkännas samt klargöra vad redovisningen skall innehålla för att inte vara missvisande för användarna.
- konsekvensprincipen: Likartade redovisningsprinciper

²⁴ Brorström B, Haglund A, Solli R, *”Förvaltningsekonomi”* 1999

²⁵ Brorström B, Eriksson O, Haglund A, *”Kommunal redovisningslag - beskrivning och tolkning”* 2003

²⁶ Ibid

²⁷ Ibid

²⁸ Brorström B, Falkman P, *”Kommunal redovisning - teoriutveckling”* 2001

Hantering av pensionsskulden följer i stort den redovisnings praxis som gäller i det privata näringslivet och i enlighet med de krav och anvisningar som gäller. Hanteringen har dock omarbetats en aning och en konflikt mellan principer, pedagogik och politik finns. Enligt praxis idag så ska kommunernas åtagande redovisas öppet i balansräkningen som en skuld²⁹ och en förändring av pensionsskulden under ett enskilt år redovisas som en kostnad i resultaträkningen och skall då ligga mot de intäkter kommunen har.

3.4.2 God ekonomisk hushållning

De tidigare reglerna om förmögenhetsskydd har i den nu gällande kommunallagen ersatts av en bestämmelse om god ekonomisk hushållning. I förarbetena ges ingen fullständig begreppsförklaring av vad som är god ekonomisk hushållning. Man ger istället där en rad exempel som anvisning. Där anges bland annat att det hör till god ekonomisk hushållning att sett över en något längre tid upprätthålla balans mellan inkomster och utgifter. Noterbart är att den grundläggande tanken om bevarande av förmögenheten över generationer finns kvar i diskussionerna i lagens förarbeten³⁰. Lagen säger att ”Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer”³¹. Kravet på god ekonomisk hushållning får ändå betraktas vara ett generellt krav och innebär i de flesta fall att det inte räcker med att intäkterna motsvarar kostnaderna eftersom detta på längre sikt urholkar kommunernas och landstingens ekonomi.

3.4.3 Balanskravet

Bestämmelserna om god ekonomisk hushållning visade sig inte ha den styreffekten man hade hoppats på. Många av kommunerna hade svårt att rätta efter sin organisation efter de ekonomiska ramar man satt upp. Det stora problemet var att flera av landets kommuner hade underbalanserat sin budget och finansierat sin löpande verksamhet genom lån. Regeringen tillsatte 1995 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att se över kommunernas problem med ekonomin. Man var tvungna att arbeta fram ett instrument för att undvika urholkning av kommunernas ekonomiska kapital. Kort sagt man blev tvingad att skapa balans. Ett av arbetsgruppens framarbetade alster blev balanskravet.

Denna bestämmelse innebär att en kommuns intäkter skall överstiga kostnaderna, man skall därmed visa upp ett positivt resultat. Syftet med balanskravet är att skapa förutsättningar för ett långsiktigt hållbart ekonomiskt tillstånd³², man ville lämna bakom sig problemet rörande urgröpta ekonomier. Idén som föreligger kravet är att varje generation skall bära kostnaderna för den service generationen i fråga själv har fattat beslut om och konsumerar. Kravet är att de löpande kostnaderna inte skall överstiga de löpande intäkterna i verksamheten, vilket i sin tur medför till det egna kapitalet inte skall minska. Kommunens förmögenhet skall bestå. Från och med 2000 trädde kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning i kraft där kommunerna har skyldighet att ha uppsyn över sin ekonomi. Lagen säger att de kommuner som inte uppfyllt balanskravet måste ta itu med problemet, vidta åtgärder och åstadkomma balans igen³³. ”Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen

²⁹ Brorström B, Haglund A, Solli R, ”Förvaltningsekonomi” 1999

³⁰ Brorström B, Falkman P, Haglund A, Lagebro A, ”Förutsättningar för kommunal redovisning och finansiell bedömning” 2000

³¹ Falkman P, Orrbeck K, ”Den offentliga sektorns redovisning” 2001

³² Wetterberg G, ”Kommunerna” 2000

³³ Ibid

återställas under de närmast följande tre åren. Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske. Beslut om reglering skall fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom”³⁴.

3.4.4 Rek.nr 1 Redovisning av pensionsförpliktelser. (Blandmodellen)

Bakgrund och syfte med rekommendationen var att pensionsförpliktelser från och med år 1998 skulle redovisas som avsättning i balansräkningen och som en kostnad i resultaträkningen. Räntan för pensionslöftet skulle redovisas som en finansiell kostnad i resultaträkningen från och med 1998. Pensionsåtagande före 1998 skulle inte tas upp som en skuld eller avsättning i balansräkningen. Åtagande före 1998 skulle istället tas upp under ansvarsförbindelse inom linjen. Utbetalningarna som sker före 1998 skulle tas upp som kostnader i resultaträkningen. Samtliga dessa komponenter avseende pensionsåtagandet skulle även specificeras i en not. Kommuners redovisning av pensionsförpliktelser skall idag ske genom att de kostnadsför skuldens årliga förändring på resultaträkningen samt pensionsskulden i sin helhet på balansräkningen. Kommuner skall senast från och med år 1998 redovisa pensioner enligt blandmodellen³⁵, för att uppfylla kravet på ekonomisk balans som trädde i kraft år 2000.

Anledningen till den gjorda lagändringen var att analysen av kommuners ekonomiska ställning och dess finansiella resultat skulle bli lättare att tolka och förstå. Men även att uppgifterna som lämnas till årsredovisningen skulle vara mer jämförbara, dels mellan olika kommuner men även att det skulle bli lättare att jämföra kommunerna över tiden. Redovisningsrådet för kommunal verksamhet hade funnit enhetlighet och jämförbarhet bäst skapas om kommuner övergick till att redovisa pensionsförpliktelser enligt blandmodellen från och med 1998.

3.4.5 Rek.nr 7 Upplysningar om pensionsförpliktelse och pensionsmedel

Förutsättningen för regleringen är att kommunerna själva skall få svara för att pensionsmedlen används eller placeras på ett sådant sätt att pensionsåtagandena kommer att kunna infrias utan att det uppstår ett behov om nerdragning av den kommunala verksamheten. I fullmäktiges föreskrifter skall det klart och tydligt framgå hur uppföljning och kontrollen av förvaltningens pensionsmedel skall ske. Det bör framgå i uppföljningen om förvaltningen uppfyller kommunallagens krav på god avkastning och betryggande säkerhet samt om den är förenlig med den kommunala kompetensen³⁶. I propositionen Förvaltning av kommunala pensionsmedel (1997/98:52) föreslås det att kommuner bör redovisa uppgifter om pensionsförvaltningen i årsredovisningen. Redovisningen bör tjäna syftet att visa att pensionsförvaltningen i kommuner följer god sed på finansmarknaden och ge förutsättningar för en demokratisk kontroll. Det skall även framgå hur pensionsmedlen har placerats, vilken avkastning som uppnåtts och hur pensionsmedlen förvaltats om de istället för att placeras i finansiella instrument används för att finansiera investeringar, för löpande verksamhet eller för att amortera upptagna lån.

³⁴ Falkman P, Orrbeck K, ”Den offentliga sektorns redovisning” 2001

³⁵ Brorström B, Eriksson O, Haglund A, ”Kommunal redovisningslag - beskrivning och tolkning” 2003

³⁶ Ibid

3.5 Organisationens grundförutsättningar

3.5.1 Kommunal särart

Varje kommun i sig är unik och har olika förutsättningar, dessa skiljer sig även från den privata sidan. För att erhålla förståelse om särarten och den redovisning som kommunerna upprättar måste förklaring sökas i syftet med kommunal service. Målet med kommunal verksamhet oavsett om de är i egen regi eller i någon annans regi är att tillhandahålla effektiv service till kommunmedborgarna i vissa gemensamma angelägenheter. Måluppfyllelse för den kommunala verksamheten är inte att maximera ekonomisk vinst i kronor utan att skapa bra service i verksamheten³⁷. Skillnaden återspeglas även i kommunallagen (kommunal redovisningslag) och aktiebolagslagen som styr respektive redovisning.

	Kommunal verksamhet	Privat näringsverksamhet
Mål	Verksamhet Prestationer och effekter Kommunallagen	Pengar Avkastning i kronor Aktiebolagslagen
Medel	Pengar Skatter, avgifter och statsbidrag	Verksamhet

Figur 5. Skillnader i mål och medel mellan kommunal verksamhet och privat näringsverksamhet³⁸.

3.6 Wildavsky's budgetteori

Aaron Wildavsky har beskrivit budgetprocessens komplexitet och hur det leder till ett "rollspel" där medverkande aktörer förenklar sina ställningstaganden³⁹. Hans undersökning visar ett gemensamt mönster hos alla budgetkopplade organisationer. Enligt Wildavsky är det två roller som dominerar hos de olika parterna inom organisationen. En roll är väktarna som ser till att det inte går åt för mycket pengar. Den andra rollen är förkämparna, de vill expandera och värna om sin verksamhet. En lyckad budgetprocess förutsätter att dessa roller har en rimlig balans och kan samarbeta.

Väktarstrategier

Väktarna är förhållandevis få till antalet. Med rollen ingår dock att fatta de avgörande besluten, varför fåtaligheten i viss mån kan kompenseras med detta. Väktarens ansvarsområde är oftast så stort att denne inte kan ha en kunskap som motsvarar förkämparnas. De vanligaste förekommande väktarstrategierna är att sprida krismedvetenhet och att ändra budgetsystemet. Man framhåller då att budgeten är i balans just för stunden men att en kris kan komma inom en kort framtid.

³⁷ Sandberg B, Sturesson J "Visionen om den styrbara kommunen" 1996

³⁸ Ibid

³⁹ Wildavsky 1975, återgivet i Brorström B, Haglund A, Solli R, "Förvaltningsekonomi" 1999

Förkämpestrategier

Förkämparna som står för verksamhetsperspektivet är numerärt fler än väktarna. Räkna i tillgång till tid att utveckla sina strategier är de än mer överlägsna väktarna. De har också goda förutsättningar att utveckla sin ingående kunskap om verksamheten till en kraftfull argumentation i budgetberedning. En förkämpe kan utbilda väktarna. En utvecklingslinje är att lära väktarna vad som är dilemmat och vilka typiskt tecken det har. En annan riktning kan vara att man påvisar hur bra verksamheten fungerar och hur betydande den är

För att förkämparna skall uppnå sina mål hänvisar man till rådande lagar och normer, på detta sätt vill man skydda verksamheten. Det är självfallet så att lagar, förordningar och etablerade normer har en förankring som är viktig. Det finns inte någon väktare som vill bli lagbrytare, varför en hänvisning till en paragraf kan vara ett avgörande argument i budgetarbetet.

4 EMPIRI

4.1 Empirins indelning

I nedanstående kapitel återges de ingående intervjuer som har genomförts med respektive kommuns ekonomichef. Informationen har kompletterats i form av sekundärdata som har erhållits från respektive kommuns årsredovisning. Vi ser ekonomichefernas förhållningssätt och agerande kring pensionsåtagandet utifrån klassificeringen av kommuner som vi tidigare belyst i metodavsnittet. Ett ord förtydligande bör göras gällande G7 eller G7-gruppen, med konceptet menas de kommuner som har medel avsatta och ett samarbete gällande pensionsförvaltningen. Inledningsvis har vi valt att avskilja studien med att först presentera G7-gruppens placeringsreglemente för medel avsatta för pensionsförpliktelse. Policyn är utarbetad för Örskelljunga kommun men kan anses generell för samtliga kommuner i samarbete. Övriga kommuner som ingår G7-gruppen, utöver de vi nämnt tidigare är Burlöv, Lomma och Markaryd. Därefter fortsätter vi studien med övriga kommuner som inte berörs av placeringsreglementet. På grund av detta samt differentieringar i val av redovisningsstrategi skiljer sig frågeställningarna delvis åt.

4.2 Placeringsreglemente för medel avsatta för pensionsförpliktelse

I denna policy definieras förvaltningens syfte och mål⁴⁰. Policyn anger hur de medel som kommunerna avsatt för åtaganden avseende de anställdas pensioner får placeras

4.2.1 Placeringsprinciper

De medel som kommunen avsätter för att trygga de anställdas pensioner skall placeras med hänsyn till pensionsåtagandets art och löptid. Placeringsstrategin bör alltså utformas med hänsyn till vilka åtaganden som skall finansieras och när dessa utbetalningar skall ske. Följande principer bör därför vara utgångspunkt för valet av placeringar:

Matchningsprincipen

Matchningsprincipen innebär att man anpassar duration⁴¹ med risktagande i placeringarna till den tidshorisont och struktur som gäller för de framtida åtagandena. När det gäller långsiktiga åtaganden är årliga variationer i avkastningen av mindre betydelse. Den ökade volatiliteten i aktier jämfört med andra tillgångar kompenseras av att den förväntade avkastningen är betydligt högre i det längre perspektivet.

Diversifieringsprincipen

Diversifieringsprincipen⁴² bygger på att minska risken i en portfölj⁴³ genom att kombinera olika tillgångsslag. Olika tillgångar har olika avkastningsmönster och korrelationen mellan dessa tillgångar leder till att en sammansatt portföljs risknivå därmed blir lägre än de enskilda tillgångarna var för sig så länge korrelationen mellan tillgångarna inte är fullständigt positivt.

⁴⁰ Örskelljunga kommun, Ekonomikontoret ”Placeringsreglemente för medel avsatta för pensionsförpliktelser” 2004

⁴¹ Förklaring, se bilaga 2

⁴² Ibid

⁴³ Ibid

Avsikten är att tillgångarna hela tiden skall öka i relation till pensionsskuldens utveckling (beräknad enligt praxis inom kommunsektorn). Med pensionsskuld avses här den del som var intjänad vid starttidpunkten av placeringen. Avsättningar för att täcka kommunens pensionsåtagande kan dock komma att behövas.

4.3 Lund kommun

Lunds kommun är en storstad där invånarantalet för 2004 uppgick ca 100 000 medborgare. Resultatet för Lund kommun uppgick till + 17 Mkr med fullkostnadsmodellen som redovisningsmetod. Om man inte räknar med kommunens realisationsvinst på 60 Mkr så hade kommunen i stället gjort en förlust på 43 Mkr. Kommunen uppfyller inte kommunallagens krav på balans. Kommunal skatten⁴⁴ uppgick till 32,05 kr och kommunen har borgligt styre. Vi har intervjuat ekonomidirektören Lars Nicklasson.

Definition av god ekonomisk hushållning

Respondentens mening beträffande att föra in ansvarsförbindelsen som en skuld i balansräkningen och belasta resultatet med skuldökningen får i högsta grad anses vara förenligt med god ekonomisk hushållning. Detta bör även omfatta det pensionsåtagande som redovisas som ansvarsförbindelse. Vidare lyfter respondenten fram proposition om God ekonomisk hushållning som antogs av riksdagen sent i höstas. För att kravet på en god ekonomisk hushållning skall uppnås bör resultatet ligga på en nivå som reellt sett konsoliderar ekonomin. Respondenten säger att ”kärnan i kommunens ekonomi skall vara så stark att den medger en rimlig handlingsfrihet och att den inte belastar kommande generationer”.

Synen på balanskravet och blandmodellen som en lagstadgad modell

Balanskravet behövdes för att kommunerna tog efter staten och underbalanserade sina budgetar kraftigt under 1990-talet, då fanns inget sådant krav. Staten var en dålig föregångare och hade enorma underskott vilket givetvis smittade av sig på kommunerna. På politisk nivå beslutade man att det inte längre var tillåtet att urholka ekonomin i kommunerna. För att korrigera problemet infördes balanskravet. På grund av detta införande, att kommunens intäkter och kostnader skall vara i balans så valde man att lägga pensionsskulden utanför balansräkningen. Den gamla pensionsskulden före 1998, som är den stora delen, kunde inte redovisas som en skuld utan som en ansvarsförbindelse. Anledningen var att den skulle driva ut annan verksamhet, man valde helt enkelt att blunda för skuldökningen. Resonemanget var att detta kan ordnas upp längre fram i tiden. Balanskravet är skuld till att blandmodellen infördes. Respondenten påpekar att ”det har gått sju år sedan man införde blandmodellen i den kommunala ekonomin. Enligt prognoserna kommunen tog del av då, framgick det att blandmodellen vara billigare för kommunen fram till 2015 därefter blir den dyrare än fullkostnadsmodellen. Detta var ett bakomliggande motiv till kommunens ställningstagande i frågan rörande pensionsskulden”.

Från och med förra årets bokslut lyfter Lund kommun in pensionsskulden i balansräkningen och redovisar den som en skuld trots att kommunal redovisningslag säger att man inte skall göra det. I kommunens fall där man för in hela pensionsskulden i balansräkningen, blir

⁴⁴ Förklaring, se bilaga 2

effekten att kostnaderna i år kommer att bli 56 Mkr högre än det skulle ha blivit om man valt den lagstadgade blandmodellen. Kommunen räknar pensionsskulden som en finansiell kostnad med motiveringen att pensionen är intjänad och i princip har man det som ett internt lån. Hade man haft pengarna placerade hos en förvaltare skulle en avkastning kunna erhållas i form av en intäkt.

Anledningen till att kommunen gör på det här sättet är att man i fjol gjorde en intern affär och sålde sitt energibolag, Lunds Energi AB, till ett kommunägt holdingbolag⁴⁵ för drygt 1 600 Mkr. Respondenten förklarar att kommunen lyfte fram ett dolt värde. Det bokförda värdet var drygt 400 Mkr och marknadsvärdet på bolaget uppskattades till 3 500 Mkr. Av olika skäl valdes denna lösning då kommunen inte äger hela energibolaget. Respondenten ansåg då att när kommunen även har en dold skuld i form av pensionsskuld skulle denna lyftas in i balansräkningen och på så sätt matcha det dolda värdet av energibolaget som faktiskt är i samma storleksordning.

Respondenten tydliggör att *”det var okomplicerat att politiskt argumentera för förslaget då kommunen har dolda värden. Detta ger till följd att man får en ökad belastning på resultatet men det har vi faktiskt råd med. Skulle vi hamna i ekonomiska problem som att redovisa underskott, då kan kommunen tillgodo räkna sig den merkostnaden, om man utgår ifrån balanskravsutredningen”*. I Lund kommuns fall är denna siffra 60 Mkr för pensionen. Visserligen har kommunen 10 Mkr i underskott men om man lägger till resultatbelastningen för pensionsskulden så blir 50 Mkr. Kommunen behöver då inte återställa det egna kapitalet och på så vis menar respondenten att kommunen inte ”målade” in sig i ett hörn.

Bör man efterlikna näringslivets sätt att redovisa

Redovisningen i kommunen sker i allt större utsträckning på samma sätt, den stora skillnaden enligt honom är just det ovan nämnda. En annan kommunal särart är att kommunen inte kan gå i konkurs och detta är den viktiga skillnaden angående att flytta ut pensionsskulden från balansräkningen. I kommunens fall kommer denna skuld alltid att betalas vilket per automatik inte är givet i privata näringslivet.

⁴⁵ Förklaring, se bilaga 2

4.4 Kävlinge kommun

Kävlinge är en liten kommun där invånarantalet för 2004 uppgick till ca 25 000 medborgare. Resultatet för 2004 uppgick till + 12,4 Mkr med blandmodellen som redovisningsmetod. Kommunalskatten uppgick till 28,90 kr och kommunen har socialdemokratiskt styre. Kommunen har avsatta medel på ett bokfört värde av ca 182 Mkr. Kommunen uppfyller kravet på balans då det justerade resultatet efter realisationsvinster och extraordinära poster är borträknade är + 10,8 Mkr. Vi har intervjuat ekonomichefen Agneta Arnesson.

Definition av god ekonomisk hushållning

Ekonomichefens definition av god ekonomisk hushållning är att man inte tar mer pengar av medborgarna i förhållande till vad som krävs. De skatteintäkter som man får in skall nyttjas på ett bra sätt samt man bör vara noga med att inte höja skatten i onödan. Vidare framhåller hon att mål finns i kommunledningen att 98 % av skatteintäkterna skall gå till verksamheten, men inga beslut har förelagts förutom att nettokostnader skall vara i förhållande till skatteintäkter. Likväl använder kommunen mer än vad man får i skatteintäkt till verksamheten. Kommunen visar ett bra resultat men använder mer, detta kan naturligtvis inte fortgå i längden.

Synen på balanskravet och blandmodellen som en lagstadgad modell

Respondentens syn i pensionsskuldens redovisning handlar egentligen om att följa lagen. ”Lagen är till för att följas och man har inte tänkt om man gör rätt eller fel just nu, men när lagen trädde i kraft så fanns diskussioner om att detta inte var rätt. Det märkliga är att blandmodellens existens är på grund av kravet på ekonomisk balans. Man ställer ett krav men gör det enklare för kommunerna att kunna uppfylla balanskravet”. Dock har Kävlinge kommun accepterat och tagit till sig det tillvägagångssätt som berör redovisningen.

Balanskravet införande fick inte den effekt som man trodde. Det blev för kommunerna ett riktmärke och för många blev det godtagbart med ett nollresultat. Hon tror själv att man måste få ha något år med negativt resultat. Det kan finnas anledning till försämring inom ekonomin, men att man efteråt måste spara in för att komma i balans igen. Dock kan det bli problematiskt vid regimskifte inom kommunen. Till exempelvis vill man göra något år två som ger effekt år tre och fyra i form av besparing så får man inte lov till detta även om man pratar om synnerliga skäl. Kommunfullmäktige beslutar om synnerliga skäl och detta anser hon är egendomligt. Beroende på miljön kan de synnerliga skälen bli väldigt konstruerade. Det skall inte vara kommunpolitikerna i respektive kommun som skall fatta vad som är synnerliga skäl. Fantasirikedomen kan ju bli stor för att komma på de här synnerliga skälen. Som tjänsteman har man ett ansvar att uttrycka sin mening om det är korrekt eller inte men tjänstemännen är inte beslutsfattare, vilket fritidspolitikerna är. Dock är de inte lika insatta i lagar och reglerverk.

Trots att respondenten är skeptisk till balanskravet så anser hon ändå att man måste eftersträva kravet. Balanskravet tolkas som en redovisningsprincip, samtidigt är det även en styrning mot vad pengarna skall användas till. Hade det inte funnits skulle det varit lättare att argumentera om man visar upp röda siffror på kort sikt än om man visat upp positivt resultat tidigare. En styrning i att vara försiktig, man måste tänka hushållsekonomi.

Frågan rörande pensionsåtagandet och den ofullständiga redovisningen diskuteras inte så djupt och ingående i kommunen. Det är framför allt vid bokslut och budget man berör frågan och då mer om det som är placerat i förvaltningen av pensionsmedlen. Dock informeras alla inom kommunstyret vilka lagar och föreskrifter som ligger till grund samt hur man vill att kommunerna ska redovisa. Detta för att politikerna förhoppningsvis ska kunna få förståelse i de olika delarna och ta del av innebörden.

Är Lund ett gott föredöme eller försvårar de enhetligheten

”De sticker ut hakan, de tycker det är helt fel med blandmodellen och vill få igång en opinion, dessutom har man nu ekonomiska möjligheter att lyfta in pensionsskulden i balansräkningen”, menar respondenten. När man skall jämföra med Lund kommun måste man vara uppmärksam och känna till att man har hela pensionsskulden med sig när de redovisar.

Bör man efterlikna näringslivets sätt att redovisa

Respondentens ansåg att näringslivet också kanske skall eftersträva kommunerna, en sida behöver inte ha de bästa lösningarna. Det finns delar man kan plocka ut från det båda sfärerna och det är bra med en flerdimensionell redovisning. Självfallet hade det varit föredömligt om man ändå strävar mer att efterlikna varandra, men det är inte kommunen som bestämmer tillvägagångssättet utan detta beslutas på en högre nivå. Man har inga planer eller diskussioner inom G7-gruppen att man skall göra på något annat sätt.

Förvaltning av pensionsmedlen

Kävlinge kommun har en täckningsgrad på 60 % av den samlade pensionsskulden som har placerats i olika tillgångsslag. I kommunens placeringspolicy framgår det hur normalportföljen skall fördelas, portföljen består av 36,5 % svenska aktier, 7 % utländska aktier och 56,5 % svenska räntebärande papper. Redovisningen av pensionsmedelsförvaltningen redovisas enligt rekommendationer från Rådet för kommunalredovisning och följer god redovisningssed.

Ett energibolag såldes i början av 1990-talet. Man började då diskutera frågan rörande pensioner och eventuella avsättningar till framtida utbetalningar, där efter har kommunen satt av pengar vid två andra tillfällen. Pensionsskulden växer dock rejält och man måste möta utvecklingen på bästa tänkbara sätt. Energibolaget såldes dock inte för att finansiera pensionsskulden utan detta var ett beslut som fattades vid senare tillfälle.

Kommunen har sedan lång tid tillbaka beslutat att inte befatta sig med placeringen av portföljens medel utan det skall skötas av externa förvaltare. Kommunen är för liten för att ha någon som jobbar med att följa kurser och dylikt. Samarbetet G7 finns för att hjälpa varandra och föra en diskussion angående förvaltningen av medlen. Större kommuner har oftast personer som bara håller på finansfrågor vi har inte de resurserna i en liten kommun. Policyn i kommunen är att placeringarna av pensionsmedlen inte skall skötas av egen personal då kompetensen ligger externt.

För tillfället anlitas sex olika förvaltare, två till varje tillgångslag. Orsaken till detta är om man skulle bli väldigt missnöjd med någon skulle man kunna byta bolag utan att behöva upphandla igen. Diskussionen som äger rum i kommunen handlar mer om man skall sätta av mer pengar till förvaltningen där man sätter sin tillit till att placeringarna blir mer värda och stiger mer än själva åtagandet. En fråga som berörs nu är hur länge kommunen skall man hålla på och när

skall man börja använda pengarna till pensionsåtagandet. Det är mer den typen av resonemang som förs i kommunen just nu.

De så kallade "pensionspengarna" har ingen redovisningsmässig inlåsning och är alltså inte öronmärkta för just detta ändamål. Det framgår endast i not att de klassificeras som finansiella anläggningstillgångar, dock är politikerna noga med att understryka att det är pensionspengar det handlar om. Vidare påpekar hon att *"det finns funderingar angående riskmomentet att medlen inte är öronmärkta men uppfattningen så som den är idag och framöver är att det är relativt säkert. Medlen kommer förhoppningsvis inte att gå till löpande verksamhet eller något byggnadsprojekt utan de existerar för att man vill ha en god ekonomi och att pengarna framförallt skall gå till framtida pensionsutbetalningar"*. Trots det påpekar respondenten att skulle det bli politisk majoritet att man skall använda pengarna till verksamheten, så är det fullt möjligt.

4.5 Svedala kommun

Svedala är en liten kommun där invånarantalet för 2004 uppgick till ca 18 000 medborgare. Resultatet för 2004 uppgick till ca + 12,6 Mkr med blandmodellen som redovisningsmetod. Kommunalskatten uppgick till 31,77 kr och kommunen har borgligt styre. Kommunen har avsatta medel på ett bokfört värde av ca 113,1 Mkr. Kommunen uppfyller kravet på balans då det justerade resultatet efter realisationsvinster och extraordinära poster borträknade är + 8,1 Mkr. Vi har intervjuat ekonomichefen Björn Sanderberg.

Definition av god ekonomisk hushållning

En viktig aspekt är att varje generation skall finansiera det man konsumerar men även att man lägger in vad det är för värde i det man producerar i begreppet god ekonomisk hushållning. Enligt respondentens mening ”räcker det inte enbart att ha en god ekonomisk ställning och att varje generation finansierar sin konsumtion utan också att det i innehållet i det man konsumerar står i överensstämmelse med det man efterfrågar i någon sorts politiskt och demokratisk process. God ekonomisk hushållning är då rätt så svårt begrepp att mäta. Man kan mäta det finansiellt möjligtvis om man har uttryckt det på olika sätt med kvalitet och kvantitet i en verksamhet”. I Svedala kommun pågår en diskussion om att varje nämnd i sig sätter egna mål utifrån sin verksamhet. Dessa mål skall sträva efter att man tar hänsyn sett ur ett generationsperspektiv men även kvalitetsperspektiv.

Synen på balanskravet och blandmodellen som en lagstadgad modell

Många kommuner ser balanskravet som en målsättning medan respondenten är av den uppfattningen att balanskravet är en spärregeln och skall ses utifrån det finansiella perspektivet. Balanskravet var ett sätt för staten att styra upp den kommunala sektorn och att totalt leverera noll. Det är det bakomliggande motivet och då är det en fråga om styrning av ett problem än hushållning.

I kommunens finansiella bedömning och strategi väger man in det totala pensionsåtagandet även om de ligger utanför balansräkningen. Enligt respondenten försöker Lund kommun göra en stor affär av att man lyfter in hela pensionsskulden. Diskussionen i kommunen gällande deras finansiella styrning är att man redovisar soliditet inklusive hela pensionsskulden och det har de tillämpat under en längre tid. De har alltså ställt den totala skulden inkluderat den del som ligger utanför i relation till deras finansiella tillgångar.

Respondenten säger ”om man vill ha jämförelse över Sveriges kommuner skall man följa de lagar och rekommendationer som gäller. Det finns ju ingen anledning att gå sin egen väg. Sen kan man hela tiden resonera utifrån att det ger en ofullständig bild, och det gör det, men respondenten tror ändå i huvudsak att det är en akademisk fråga”. I Svedala kommun har man kontroll på hur pensionsskulden utvecklar sig och det är ju inte så att den försvinner bara för att den inte är med i balansräkningen. Respondenten är ingen förespråkare för att lyfta ut pensionsskulden men han anser att han väl bestämt sig, så är det självklart att man följer strömmen för att få en enhetlighet. För enhetlighet är också viktigt i redovisningssammanhang. Sen kan man på olika sätt föra debatt och försöka påverka för att få en enhetlig förändring men han tror inte att en enskild förändring är särskild god för då får vi en stor förvirring i systemet. Han anser sig själv vara en sådan person som accepterar de

politiska beslut och ställningstaganden som fattas vid offentlig verksamhet och försöker rätta sig efter dem. Det är en del av den värld som man lever i, på både gott och ont.

Vidare betonar respondenten att det inte pågår någon debatt inom kommunen att avvika från denna princip. Däremot framhålls en ingående diskussion med avseende av den finansiella långsiktiga strategin. Det framställs som om att man inte bryr sig om pensionskulden för att ansvarsförbindelsen ligger utanför balansräkningen vilket inte är fallet enligt respondenten. *”Vissa hävdar i debatten att det är fel och försvårar den finansiella styrningen”*. Han anser att det är att dra det lite för långt och göra politikerna mindre kloka, för så svårt är det inte att förstå dilemmat. Dock instämmer han i att det är en avvikelse från god redovisningssed. Vidare menar respondenten att det förmodligen inte finns någon ekonom som tycker att detta är en korrekt redovisning. Det är en kompromiss mellan två världar, den ena är politiker och den andra är ekonomerna och det var så långt man kunde komma utifrån de förutsättningar som existerade för tillfället. Hälften var en politisk lösning på ett svårt problem, där man försökte få bort det från dagordningen och det lyckades man med. *”Många kommuner drogs med dålig ekonomi redan innan beslutet fattades och hade inte ett dugg bättre finansiell styrning bara för att skulden var med i balansräkningen. Problemet var det samma trots att den var med och det är delvis därför respondenten tycker att problemet är av akademisk karaktär”*.

Är Lund ett gott föredöme eller försvårar de enhetligheten

Respondenten var av den uppfattningen att Lund kommun och framför allt deras ekonomiansvarig i spetsen har en ambition att gå före och visa vägen. Det är den inställningen som ligger bakom deras ställningstagande att man skall försöka få till en förändring. Ekonomichefen i Lund kommun var tidigare i en annan skånsk kommun och där började man med att periodisera skatteintäkter och där lyckades man med att få till stånd en förändring som fick genomslag i hela systemet. Så länge man är ensam så är det inte så speciellt intressant utan det är när man får till en förändring överhuvudtaget som det räknas. Enligt respondenten har de ingen diskussion i kommunen om att gå före i den typen av frågor.

Bör man efterlikna näringslivets sätt att redovisa

Det finns ett motiv att eftersträva näringslivets sätt att redovisa. Det är det som människor är vana vid och man vill inte avvika för mycket, med annorlunda modeller än vad man är van vid kompliceras kommunikationen. Det finns många positiva effekter att man närmat sig företagssektorn. De enskilda politikerna har lättare att ta till sig och applicera. Ekonomin har då kommit i fokus på ett mer rättvisande sätt. Visst avviker kommunen från god redovisningssed i ett avseende i pensionsförvaltning då man inte tar hänsyn till nya andelar som förvaltaren investerar i. Detta innebär att man skall ta upp pensionsförvaltningen till lägsta värdets princip, antingen till det bokförda värdet eller till marknadsvärdet. Då menar revisorerna att kommunen har ett anskaffningsvärde som är för lågt och resultatet hade då kunnat bli bättre. Detta säger respondenten inget emot men politiskt vill man inte ha för intensiva fluktuationer av förvaltningen. Utan man vill helst hålla det utanför redovisningen. Frågan har varit upp i fullmäktige om att låsa pengarna till ett visst värde. Går förvaltningen sedan ner så måste kommunen givetvis skriva ner den. Respondenten menar att den kommunala särarten är annorlunda och att det är viktiga att man talar om att man avviker. Ju mer uppåtstyrt man har redovisningen desto mindre särarter blir möjliga och särarterna har oftast ett bakomliggande motiv. Huvudmotivet är inte att det skall se så rättvisande ut som möjligt utan det är andra motiv som styr. Det blir hopplöst för politikerna att behöva förklara

vad som gäller vid upp- och nedgångar rörande pensionspengarna. Respondenten har förståelse för detta dilemma, man måste inse att även om man strävar efter normer så kommer det alltid att finnas särarter som avviker.

Förvaltning av pensionsmedlen

Svedala kommun har idag en täckningsgrad på drygt 40 % av den samlade pensionsskulden som har placerats i olika tillgångsslag. I kommunens placeringspolicy framgår det hur normalportföljen skall fördelas, portföljen består av 22 % svenska aktier, 18 % utländska aktier och 60 % svenska räntebärande papper. Redovisningen av pensionsmedelsförvaltningen redovisas enligt rekommendationer från Rådet för kommunalredovisning och följer god redovisningssed. Respondenten tydliggör att redovisning av pensionsskulden inte är en G7 fråga. G7 har inte skapats för att få en gemensam bild av problematiken. Det är i förstahand att få en enhetlighet och samverka kring förvaltningen av pensionsmedlen.

Kommunen har byggt upp kapital successivt för att möta de framtida pensionsåtaganden, så redan innan den gemensam förvaltning hade kommunen försiktiga placeringar för att hantera det här kapitalet. Han poängterar att det var en lättnad att bli av med pengarna, det var inte enkelt att ha de förhållandevis lättillgängliga. Man kunde ur ett kortsiktigt budgetperspektiv se det som en finansiell tillgång att hantera som till exempel en stor investering. Politiskt vill man inte se det överhuvudtaget och helst inte inne i balansräkningen.

Respondenten berättar att det finns enskilda politiker som ifrågasätter det långsiktiga perspektivet, men de är få, och har aldrig haft genomslag i de beslut som fattas. Ett par politiker reagerade när man satte av 58 Mkr till de externa förvaltarna. Man kan tänka sig att det är ett helt annat läge i de kommuner som redan har det bevärligt. Det är möjligt att det hade hjälpt i det ställningstagande på marginalen för man skall inte ha för stor tilltro att redovisningsprinciper och siffror styr det politiska ställningstagandet. Det som påverkar mest är ändå det som sker mellan väljarna och folkvalda. Det kan bli omöjligt att en kommun som är lång ifrån god ekonomisk hushållning dessutom skall avstå från massor av sina intäkter för att bygga upp ett pensionskapital. I grunden kanske det är ett annat problem, det kanske handlar om synen om Sveriges kommuner skall leva eller överleva. Kommunerna har haft problem innan rekommendationer implementerades. Flertalet kommuner går en osäker framtid tillmötes och då är det kanske inte rätt att använda det här styrningsinstrumentet utan istället se det som utifrån ett politiskt ställningstagande. Man gör det nog lätt för sig om man säger att det är ett redovisningsproblem, för det är inte redovisningsproblemet som är grunden.

4.6 Örskelljunga kommun

Örskelljunga är en liten kommun och invånarantalet för 2004 uppgick till 9 500 medborgare. Resultatet för 2004 uppgick till + 2,2 Mkr med blandmodellen som redovisningsmetod. Kommunalskatten uppgick till 29,15 kr och kommunen har borgligt styre. Kommunen har avsatta medel på ett bokfört värde av 150,5 Mkr till pensionsförpliktelsen. Kommunen uppfyller kravet om balans då det justerade resultatet är + 1,2 Mkr. Vi har intervjuat ekonomichefen Kerstin Gustafsson.

Definition av god ekonomisk hushållning

Inom kommunalverksamhet har man inte alls samma krav som inom den privata sektorn, det enda kravet man har är att verksamheter skall gå jämt ut. Ett av kommunens finansiella mål är att resultatet skall uppgå till minst en procent per år i genomsnitt av omsättningen under en femårsperiod. Detta mål har uppfyllts eftersom man haft stora totala överskott de senaste åren. Det är detta som är god ekonomisk hushållning för Örskelljunga kommun eller har varit fram till denna tidpunkt. Respondenten berättade att man inom Sveriges kommuner arbetade på att ta fram vad som är god ekonomisk hushållning för kommunerna och vad som skall rymma inom detta begrepp. Det är svår definierat men även komplicerat om det skall röra sig på kortsikt, exempelvis under ett år eller om man skall prata om det över långsikt. Den största orsaken till att hon vill se det under längre period är att man då inom kommunen kan satsa och i exempelvis byggnader, men detta försvårar arbetet om man bara skall se på kortsikt.

Synen på balanskravet och blandmodellen som en lagstadgad modell

Respondenten ansåg att balanskravet inte var fullständigt och därmed inte visar hela bilden av kommunen. Någoting hon tog upp var att man vid avstämning mot balanskravet tar hänsyn till realisationsvinst för exempelvis bostadsbyggnader men blir det en realisationsvinst så skall den inte tas med. Det gör den svårbegriplig och lätt att misstolka. Resultat kan ju även bli bättre än vad det i själva verket är om man under året har sålt av en tillgång som har genererat i vinst. Detta skall man dock plocka bort för att inte manipulera och vilseleda att kommunen gjort ett bättre resultat än vad man i själva verket har gjort.

När pensionsförvaltningen för kommunen gick ner 2002 berättar ekonomichefen att man inte redovisade detta på korrekt sätt enligt Rådet för kommunal redovisning. Kommunen var osäker om värdet var bestående om därför skrev man inte ned pensionsförvaltningen. Man har även i år valt att hantera pensionsförvaltningen efter samma modell som föregående år, vilket avviker mot rekommendationer från Rådet för kommunalredovisning enligt god redovisningssed. I dagens läge har man återhämtat det mesta av vad man inte skrev ned med, men hon anser ändå att man borde lyfta ur hela pensionsförvaltningen utanför resultaträkningen så att man kan föra in mer i balansräkningen. Med dagens oklarheter hur man skall tolka balansavstämningen på olika sätt hanteras den självfallet på olika sätt från kommun till kommun. Detta gör att det inte blir likvärdigt överlag. Sen att man kan frångå balanskravet genom att hävda om synnerliga skäl komplicerar bara lagen ännu mer. Synnerliga skäl beslutas utav fullmäktige och ser ju även den olika ut från kommun till kommun.

Rörande blandmodellens befintlighet anser respondenten att kommunen gör på rätt sätt. ”Vi anser inte att skulden hemlighålls eller döljer framtida kostnader i och med att vi har en täckningsgrad på 103 %. Hade vi dock inte haft förvaltningen som skulle kunna mättas med pensionsåtagandet så hade det varit en helt annan sak och då hade man kunnat ifrågasätta om kommunen mörklägger eller inte”. Man skulle i kommunen kunna tänka sig att minska avsättningar och eventuellt amortera tillbaka lån eller något liknande. Det finns en diskussion inom kommunen till de övermedel man har att tillgå med andra ord de 3 % av de 103 % man har i täckningsgraden. Ett långsiktigt tänkande antas vara minst 100 % täckning av pensionsskulden. Ränteavkastningen används dock i den löpande verksamheten vilket respondenten är skeptisk till. Då höjer kommunen ramarna för sin verksamhet och man har då mer verksamhet än vad skatteintäkterna ger. Visar det sig att avkastningen inte blir så bra ett år, som man exempelvis hade 2002, så klarar Örkelljunga kommun inte detta och det kommer visa sig i kommunens ekonomi och verksamhet. Verksamheten skall enligt henne ligga runt 98 % av skatteintäkterna istället för 101 % som det är i dagsläget.

Är Lund ett gott föredöme eller försvårar de enhetligheten

Diskussionen idag ligger i vad kommunen skall göra med skulden i framtiden, då har man funderat lite fram och tillbaka om man skall flytta upp hela pensionsskulden i balansräkning i och med att man har full täckning av skulden. Man har även tänkt ta kontakt med Lund kommun för att få en bättre inblick i hur man arbetat utifrån deras förutsättningar. Det gäller bara att se så att det är korrekt rent skattemässigt eller om det finns något annat hinder man inte förutspått. Respondenten hade ett uppdrag ur kommun synpunkt, att se närmare och förhoppningsvis finna en konkret och för kommunen acceptabel lösning hur man i Örkelljunga kommun skall hantera ärendet. Hon hade dock inte ännu funnit någon god lösning eller svar som skulle gagna kommunen. Ett beslut om modifierad redovisningsstrategi måste dock ändå fattas i kommunfullmäktige.

Bör man efterlikna näringslivets sätt att redovisa

I Örkelljunga kommunen försöker man eftersträva näringslivets sätt att redovisa så långt som det är möjligt. Kommuner är skattefinansierade och har inte alls de intäkter som privatsektorn har. Hon menar att detta gör de olika verksamheterna ojämförbara. Kommunal verksamhet tjänar medborgarnas uppdrag och fokus skall ligga på en väl fungerande verksamhet. Hon tillkännagav dock att kommunalverksamheten enligt hennes mening helst skall bestå av kärnverksamhet och att man mycket väl kunde lägga ut övrig verksamhet på entreprenad.

Förvaltning av pensionsmedlen

1992 sålde kommunen av sitt energibolag och 1994 beslutade man att avsätta 67,5 mkr, efter ett beslut i kommunfullmäktige, för att täcka framtida pensionsutbetalningar. Kapitalet kommunen har i sin pensionsförvaltning är inte låst och går därför att använda när man behagar. Pengarna redovisas som en finansiell anläggningstillgång. I kommunens placeringspolicy framgår det hur normalportföljen skall fördelas, portföljen består av 25 % svenska aktier, 17 % utländska aktier och 58 % svenska räntebärande papper. Redovisningen av pensionsmedelsförvaltningen redovisas enligt rekommendationer från Rådet för kommunalredovisning och följer god redovisningssed.

4.7 Ängelholm kommun

Ängelholms kommun är en medelstor kommun där invånarantalet för 2004 uppgick till ca 38 000 medborgare. Kommunens resultat uppgick till – 2,7 Mkr år 2004 med blandmodellen som redovisningsmetod. Kommunen har dock under många år haft ett positivt resultat tidigare. Kommunalskatten uppgick till 29,43 kr för år 2004, kommunen har borgligt styre. Ängelholms kommun uppfyller inte balanskravet för 2004 då ett justerat resultat uppgår till – 5,6 Mkr. Vi har intervjuat ekonomichefen Herman Crespin.

Vad är god ekonomisk hushållning

Respondenten menar att på kortsikt respektive långsikt är allt relativt, man skall leverera ett resultat där kommunen konsoliderar det egna kapitalet vilket omöjligt kan vara noll. Vid lågkonjunktur anser han att man inte kan kräva stora positiva resultat i ekonomin utan att man bör vara nöjd att verksamhetens intäkter går ihop med kostnader man har för verksamheten. God ekonomisk hushållning får inte bara betraktas utifrån ett finansiellt mått utan också ses i sin helhet. Det är naturligtvis bra för en kommun med positiva resultat, men är det allt för bra resultat kan man riskera att bli ifrågasatt för att man tar ut en alldeles för hög skatt. Det finns inget ändamål för kommunen att hela tiden gå med vinst, det är inte det som är meningen eller den bakomliggande tanken med offentlig verksamhet. Respondenten anser också att en viktig del i begreppet god ekonomisk hushållning är att varje generation i sig skall ta hand om sina egna kostnader, beslut som inte fattas eller tas nu skall inte bli lidande för framtida generationer.

Synen på balanskravet och blandmodellen som en lagstadgad modell

Huvudprincipen för balanskravet är att intäkterna skall överstiga kostnaderna. Ängelholm kommun har för 2004 ett negativt justerat resultat och detta gör att man inte uppfyller kommunallagens balanskrav. Balanskravet i sig menar respondenten är bra för kommunerna men är bara ett golv. Att man inte får gå minus är det positiva och varje kommun skall ju givetvis arbeta ut efter detta. Det är viktigt att man inte överkonsumerar sin verksamhet och använder mer medel än vad man får in, men på samma sätt så gäller det att vi inte tar ut mer skatt än vad som behövs. Man bör inte belasta framtida generationer med kostnader man skjuter framför sig. Han anser därför att blandmodellen är felaktig och ger en skev bild över problemet. ”Den ger en orättfärdig och felaktig bild över kostnadssidan och fungerar enbart som en konstruktion och är gjord för att få bort ett problem från debatten”. Enligt ekonomichefens mening så är han inte heller någon förespråkare för blandmodellen. Inom kommunen anser man dock att de sätt man redovisar pensionsskulden på är felaktigt, men med motivering att man följer lagen. Man är dock inte främmande att lyfta in hela pensionsskulden i balansräkning och göra enligt fullkostnadsmodellen, med andra ord gå emot lagen, om man bara hittar en tillgång som är rimlig att kvitta. ”Uppfattningen rörande pensionsskulden finns även på en politisk nivå så jag tror inte det hade varit svårt att argumentera för fullkostnadsmodellen och på så sätt få med sig beslutsfattarna”. Politikerna har delvis samma uppfattning som tjänstemännen i frågan, då varje generation skall bära sina egna kostnader.

Antalet pensionsavgångar i kommunen kommer successivt att öka under en tioårsperiod då flertalet 40-talister uppnått pensionsåldern. Detta kommer att medföra effekter på ekonomin då pensionsutbetalningarna ökar, men det medför också att personalförslagsfrågan

hamnar i fokus. På en femårsperiod kommer pensionsskulden i kommunen att öka med 58 Mkr och detta blir då viktigt att ta hänsyn till ur risksynpunkt, eftersom den kommer att påverka ekonomin framöver. En stigande pensionsskuld resulterar i ökade pensionsutbetalningar i takt med att kommunens anställda går i pension. Ökade utbetalningar innebär att utrymmet för verksamheten blir lidande. Det har ännu inte varit möjligt för att avsätta några särskilda medel, som genererar en avkastning som kan uppväga kostnadsökningen.

Ängelholm kommun belyser dock på dagordningen frågan rörande avsättning till pensionsskulden. En eventuell försäljning av energibolaget skulle i så fall kunna kopplas direkt och starkt till pensionsfrågan. I och med detta resonemang har kommunen inte ansett att pensionsskulden är något ansevärt problem. Tillgångar som skulle kunna vägas upp mot pensionsåtagandet finns att tillgå i kommunen. Svårigheterna i valet är att man måste sätta in problemet i ett moment där en prövning sker. Antingen en försäljning av hela energibolaget eller 49 % eller att man väljer att behålla bolaget men försöka öka avkastningskraven. Mycket beror på hur mycket energibolaget levererar till ägaren i utdelning. Dagens situation innebär att kommunen får 1,5 Mkr per år mer från ett bolag som är värt 400 Mkr, det vill säga en avkastning på drygt 0,4 %. Sett ur kommunens perspektiv jämfört med avkastningen så torde det vara bättre och mer lönsamt för kommunen att sälja av sitt bolag utifrån kommunkollektivets perspektiv. Det finns alltid en möjlighet att man kramar ut bolaget det sista. När detta utarmande sker finns det ingen större mening att behålla bolaget. Om man nu vill behålla det måste man vara noga med att värdesäkra så att man vid en eventuell framtida försäljning inte tappar i värde.

Vidare säger respondenten att ”*ett scenario kan också vara att man gör ett politiskt ställningstagande där man inte lägger ner handlingskraft i frågan utan låter de framtida generationerna få ta itu med problemet samt stå för kostnaderna. Detta är självfallet inget politikerna vill, men det framstår ändå som en möjlig lösning*”. Rent politiskt så finns det i kommunen förståelse att man måste hitta en lösning till problemet som inte skall belasta framtida generationer. Svårigheter uppkommer dock när man tittar närmare på lösningen. En eventuell försäljning av fjärrvärmebolaget kan försvåra omständigheter då man befarar en höjning av taxan med mera. Detta i sin tur försvårar arbetsprocessen då det inte kommer bli helt enkelt att förklara detta för kommunmedborgarna.

Bör man efterlikna näringslivets sätt att redovisa

Utifrån pensionsskulden anser ekonomichefen att man självfallet bör efterlikna näringslivet. Inte med utgångspunkt i det privata utan mer att man skall bära sina egna kostnader. För övrigt finner han den offentliga verksamheten unik. Man måste ta hänsyn till att den publika organisationen är skattefinansierad, men det får inte ge en felaktig bild av intäkt- respektive kostnadssidan.

Val av kort- eller långsiktig redovisningsstrategi

Ängelholm kommun har relativt många dolda tillgångar i form av energibolag, bostadsbolag etc. Skulle man ta med pensionsskulden i balansräkning borde man även ta upp dolda tillgångar. Inom kommunen arbetar man med en process som innebär en eventuell försäljning av kommunens energibolag. Blir det ingen försäljning av bolaget så har man dock fått fram ett marknadsvärde, något som underlättar om frågan skulle tas upp vid ett senare tillfälle. Respondenten konstaterar att i Lund kommuns fall har man sålt det kommunala energibolaget

till sig själv och bildat ett holdingbolag. Det är en långsiktig konstruktion och en teknisk struktur som man mycket väl skulle kunna få till stånd i kommunen. Frågan man måste ställa efter att man fört in pensionsskulden i balansräkningen är hanteringen av skuldökningen. Denna skuld har en stadig expansion och då krävs det avkastningen och utdelningen blir tillfredställande. Han menar på att i vissa kommuner kan avkastningskravet på energibolaget täcka ökningen av pensionsskulder och skulle detta var möjligt i kommunens fall så råder det inget tvivel att behålla bolaget. Den stora skillnaden mellan Lund kommuns energibolag respektive Ängelholm kommuns energibolag är att man i den sistnämndes fall inte kan garantera en utdelning på 4,1 % som skulle matcha pensionskostnadsökningen. Resterande del skulle då få tas någon annanstans om inte avkastningen skulle täcka och det är detta som gör frågan så komplicerad. I Ängelholm kommun resonerar man utifrån att hela kommunkollektivet har nytta av ägandet i ett energibolag dock är det inte alla kommuninnevånare som är kunder. Det finns en matchning men den är inte fullständig. Var någonstans man lägger pensionsskulden är oväsentligt. Var den ligger är mest en fråga om räkenskaperna ger en rättvis bild eller inte. Det beror delvis vilken syn man har kring frågan, det finns de personer som tycker att den här frågan inte är något problem i sig. Möjligheten finns alltid, att upptaxera ännu mer och på så sätt är det ingen svårighet. Likväl finner respondenten inte frågan helt oproblematiskt att belasta framtida generationer. Rent praktiskt går detta att göra. Det är inte säkert att framtida generationer är medvetna om det eller har förstått vidden i problematiken, men rent moraliskt så är det inte korrekt. Det finns en moralisk skyldighet att åtminstone diskutera frågan och belysa problemets omfattning. Därefter om man inte vill hitta en lösning pga. av olika aspekter få man ha överseende med, men att åtminstone föra en diskussion om frågan.

Potentiell förvaltning av pensionsmedlen

Tankesättet med placeringar bygger på att man skall maximera avkastningen och att den är god rent företagsmässigt. Men det finns en risk och den risken är man inom kommunen inte beredd att ta. Respondenten menar att kommunen inte skall förvalta pensionsmedlen på ett spekulativt sätt. Som tidigare ekonomichef i en G7-kommun där de hade medel förvaltade så känner han även till konsekvenserna med det. ”*Det finns en uppgångs sida som är rolig att vara med i men även en nedgångs sida som är raka motsatsen. Man skall sträva efter placeringar som ger en jämn avkastning*”. Säkra och jämna placeringar anser han vara bättre än att ha alldeles för aktiva. Ser man på sikt från den dagen man satte in pengar så har G7-gruppen gått med vinst. Problemet är att kommunmedborgaren ser på kortsikt, från år till år. Nu när förvaltningen har tappat i värde blir detta genast ifrågasatt. Han påpekar att mycket beror på hur riskbenägen man är. Själv anser han vara mer försiktig av sig och vill helst se lite mer stadigare modeller. En modell man skulle kunna tänka sig är att man satsar i placeringar som garanterar samma avkastning som pensionsökningen. Man skulle då kunna ha en portfölj som inte skall matcha något finansielltindex eller börsindex⁴⁶ utan mer stämmer överens med utvecklingen utav pensionerna och som kan kopplas till pensionsskulden. Säljer kommunen nu sitt energibolag så måste man öronmärka pengarna. Det skulle då vara aktuellt att ge sig in i en förbindelse med en extern finansieringsinstitution som kan garantera minst 4 % avkastning. Skulle det bli mer behåller självfallet förvaltaren överstigande kapitalet men skulle det bli mindre så är kommunen alltid garanterad vad man har upphandlat, en form av garantiprodukt.

⁴⁶ Förklaring, se bilaga 2

4.8 Bromölla kommun

Bromölla är en relativt liten kommun där invånarantalet för 2004 uppgick till ca 12 000 medborgare. Resultatet för 2004 uppgick till + 14 Mkr med blandmodellen som redovisningsmetod. Kommunalskatten i kommunen uppgick till 32,15 kr för 2004 och det är socialdemokratiskt styre i kommunen. Bromöllas ekonomiska bakgrund har under en lång tid varit negativ och under 2000-2002 hade kommunen ett resultat på – 9,5 Mkr. Detta underskott har under år 2004 återställts och kommunen är därmed enligt lagen i balans. Vi har intervjuat ekonomichefen Christer Erhlin.

Definition av god ekonomisk hushållning

Det långsiktiga ekonomiska målet kommunen har är att ha budget och förhoppningsvis bokslut som är 95 % av skatter och statsbidrag. Bromölla kommun har sedan slutet av 1980-talet haft negativa bokslut och först 2002 började kommunen diskutera vilka långsiktiga mål man skulle ha. Då kom målet med 95 % och just detta mål anser man inom kommunen vara god ekonomisk hushållning för Bromölla kommun. Under perioden 2000-2002 visade man samantaget upp ett resultat på minus 9,5 mkr. Allt sedan 2002 har målet varit att hela underskottet skall vara återställt till 2005. Under 2004 budget har man även arbetat utifrån detta mål och när det sedan visade sig att utfallet blev bättre än vad man budgeterat har man kunnat återställa det egna kapitalet för 2004.

Synen på balanskravet och blandmodellen som en lagstadgad modell

I och med att man har lyckats återställa det egna kapitalet för 2004 så är därmed Bromölla kommun enligt lagen åter i balans. Balanskravet har inneburit att man inom kommunen inte längre kan hålla på med negativa bokslut. Med det nya statsbidragssystemet var man en betalande kommun. Då gjorde kommunen misstaget att inte dra ner tillräckligt mycket för att komma i någorlunda balans. Respondenten menar att man låg kvar på samma nivå med sina kostnader och man hade förväntningar om att nästa år skulle bli bättre och att man förhoppningsvis inte skulle behöva betala lika mycket. Samtidigt ansåg man systemet var orättfärdigt och slog hårt mot kommunens ekonomi, man försökte då påverka och få till en förändring av statsbidragssystemet. Man lyckades dock inte hålla igen så man kunde komma i balans igen och därefter följde en del negativa och tunga år innan man åter kunde vända igen. Balanskravet är ändå en skamgräns, för det är ju faktiskt minsta tänkbara resultat. Han anser att man skall kunna gå med underskott under något år om man för övrigt har en stark ekonomi så att man smärtfritt och fort kan komma på rätt kurs igen men Bromölla kommun som haft underskott under en längre tidsperiod samt dragit på sig en låneskuld utöver pensionsskulden måste få ett antal år på sig innan det positiva resultatet ger utfall. Då är det nödvändigt med ett förhållandevis bra resultat så man kan börja amortera av låneskulder man ådragit sig under tidigare år.

Respondenten anser även att blandmodellen inte ger en rättvisande bild över kommunens situation och förstår faktiskt inte varför pensionsskulden skall plockas bort och inte finnas med som en skuld i balansräkningen. Det är ingen tidsskuld utan en ordentlig skuld som årligen ökar i större proportion än vad kommunen kan mäkta med. Flera kommuner redovisar soliditeten utan att ta med pensionsskulden, men i kommunen lyfter man fram i bokslutet att man har en likviditet som är positiv men inkluderat pensionsskulden så har kommunen en negativ soliditet. Det är både den kortfristiga pensionsskulden som skall betalas ut i till de

anställda i mars 2005 och den äldre skulden från före 1998. Ökningen av pensionsskulden är något lägre än förra året, men skulden ökar mer än kommunens skatteintäkter, vilket på sikt leder till att en ökad andel av kommunens kostnader går åt att betala av pensioner.

Respondenten har en åsikt att *"Bromölla kommun indirekt sopar undan ett problem när man inte tar med hela pensionsskulden, det är det inget tvivel om, men det är inte kommunen som gör det"*. Han menar på att det är riksdagen som har beslutat hur kommunerna skall redovisa, det är de som gjort ställningstagandet. När man jämför kommunerna och då någon eller några kommuner sticker ut och gör sin egen bedömning av en modell så blir det skillnader. Han påpekar att man skall ha samma redovisning för att kunna ge rättvis bild kommunerna emellan. Redovisningen skall spegla verkligheten utifrån ett rättvist perspektiv men det gör den inte i Bromöllas fall och det är alla ekonomer överens om. Det är ingen utbredd debatt inom kommunen då ämnet är för abstrakt för många människor, även för politiker som inte är insatta.

Bör man efterlikna näringslivets sätt att redovisa

Respondenten betonar att den kommunala särarten finns, så är det och den är varaktig. Detta gör en enskild kommuns resultaträkning mer intressant än vad balansräkningen är. Man vet klart och tydligt vad kommunen kommer att få i skatter och statsbidrag, med andra ord är kommunen inte inkomst fixerade utan utgifts fixerade. Detta sätter kommunen i en helt annan situation jämfört med näringslivet. Sett överlag är det bra att sträva efter en enhetlighet men man kan aldrig frånse den kommunala särarten. Intäktsidan i sig är ganska låst, och det är framför allt kostnadssidan som kommunen kan arbeta med.

Val av kort- eller långsiktig redovisningsstrategi

Bromölla kommun har inte någon konkret plan hur man skall säkerställa pensionsåtagandet för framtida utbetalningar i form av någon extern förvaltning. Man har inte heller några speciella medel avsatta som bara skall brukas till pensionsskulden. Den kort- och långsiktiga planen går ut att man inte skall skuldsätta kommunen något mer utan alla investeringar skall vara självfinansierande samt att börja amortera av på lån. I och med att man tagit målet med 95 % och att kommunen inte skall låna något mer, så har man delvis börjat ta sig an problemet men inte tittat närmare på några konkreta lösningar. Att sätta av pengar längre fram i tiden när man amorterat av nuvarande lån är i så fall en fråga för framtiden. När frågan diskuteras i kommunen tar man med pensionsskulden när man pratar om skuldsättningen. Kommunen har skulder till banken, dessa måste prioriteras och betalas av i första hand sen har man skulderna till pensionerna, men dessa får man ta eftersom. Utbetalningen ligger i viss omfattning stilla nu men kommer snabbt att börja klättra och då är det pensionsskulden kommunen måste börja betala av. *"Man måste som sagt göra sig så skuldfri som möjligt innan kommunen har råd att bearbeta av pensionerna. Är man verksam i en kommun som under flera år gjort negativa resultat gäller det att vända trenden först. Det är orimligt att gå från att under flera år haft underskott till att sedan stå vid fronten att man skall redovisa på ett annorlunda sätt. Först måste man se till att man fått en hållfast ekonomi och utifrån det kan man arbeta vidare"*. Debatten ligger dock i startgroparna och kommer allt mer och mer eftersom pensionskostnaderna successivt ökar. Respondenten påpekade detta i bokslutet att kommunen ytterligare ha ett år där pensionsutgifterna ökar mer än skatteintäkterna. Kommer denna trend bestå, vilket den förmodligen gör, kommer det ta mer och mer av verksamheten. Uppdraget anses vara för stort utifrån de intäkter kommunen har idag.

5 ANALYS

I nedanstående kapitel är vår avsikt att reflektera och analysera den empiriska studien kopplad till den teoretiska referensramen.

5.1 Den kommunala särarten

På senare tid har en förändring skett mot en tydlig harmonisering mellan de olika samhällssektorernas redovisning. Utan tvekan går utvecklingen mot likheter på många områden. Lagstiftningen och regelverk samordnas. Samma IT-lösningar används och sättet att sortera ekonomisk information är identisk. Ekonomiska styrmodeller och organisatoriska principer hämtas från företagsekonomi och har likartade sätt att hantera det.

Anledningen till denna förändring beror på en strävan från normgivande organ att harmonisera redovisningen världen över. Den ökade internationaliseringen av företag har bidragit till ökade krav på att redovisningen ska vara mer jämförbar. Tolkningen och förståelsen av redovisningsinformationen underlättas om det finns en redovisningsmässig likhet mellan sektorerna. Redovisningen som idag används inom kommunsektorn bygger på samma grundläggande redovisningsprinciper som den modell som används inom den privata sektorn och som är sedvana världen över. Båda använder sig av modeller baserade på redovisning enligt bokföringsmässiga grunder, men kan en kommun jämföras med ett företag ur ett redovisningsmässigt perspektiv?

Samtidigt som det finns likheter finns dock alldeles särskilda omständigheter för kommunsektorn som man måste ta hänsyn till för redovisningens innehåll och utformning⁴⁷. Den allra tydligaste förekomsten av särart är att i privat verksamhet är målet pengarna och medlen verksamheten. I kommunal verksamhet är det tvärtom då målet är den verksamhet som bedrivs och medlen är pengarna. En annan olikhet är att i den privata sektorn är intäktsidan marknadsanpassad medan kommunens intäkt är förutbestämd via skattefinansiering samt att oavsett vilket obestånd kommunen hamnar i kan den inte gå i konkurs. Ytterligare skillnader i synsätt kan nämnas när det gäller finansiering, värderingsekonomi, avkastningskrav och politisk styrning är alla områden som gör att den kommunala verksamheten är unik i sin form. Dessa skillnader återspeglas i de lagar och normer som styr respektive sektors redovisningsprinciper.

Trots att förutsättningarna skiljer sig radikalt när det gäller att bedriva offentlig respektive privat verksamhet så går utvecklingen mot likheter. Kommunen låter sig påverkas av privata bolag och deras redovisningssystem för att slippa komplicera kommunikationen men när det inte rör sig om en kommunal särart. Utifrån pensionsskuldprincipen anser samtliga ekonomer att man bör efterlikna näringslivets sätt att beakta samtliga skulder, oavsett om det är offentligt eller privat är man skyldig att bära sina egna skulder. Vad man måste ha i åtanke vid denna omständighet är att det finns ett politiskt/demokratiskt förhandlingsutrymme som inte existerar i den privata sfären. I kommuner skall resurser tillhandahållas och fördelas i demokratisk ordning, de skall användas effektivt och på ett sätt som garanterar den enskilda medborgarens rättigheter. Då dessa specifika förutsättningar gäller kan man inte överföra näringslivets redovisning direkt på den kommunala sektorn. Detta beror i grunden på att redovisning kan betraktas utifrån ett antal olika perspektiv beroende på redovisningens syfte

⁴⁷ Falkman P, Orrbeck K, "Den offentliga sektorns redovisning" 2001

och vem som antas använda den upprättade informationen. Med utgångspunkt i vilket perspektiv som antas skiljer sig förutsättningarna åt och områdena kännetecknas av olika egenskaper.



Figur 6: Marknadens – och demokratins logik.

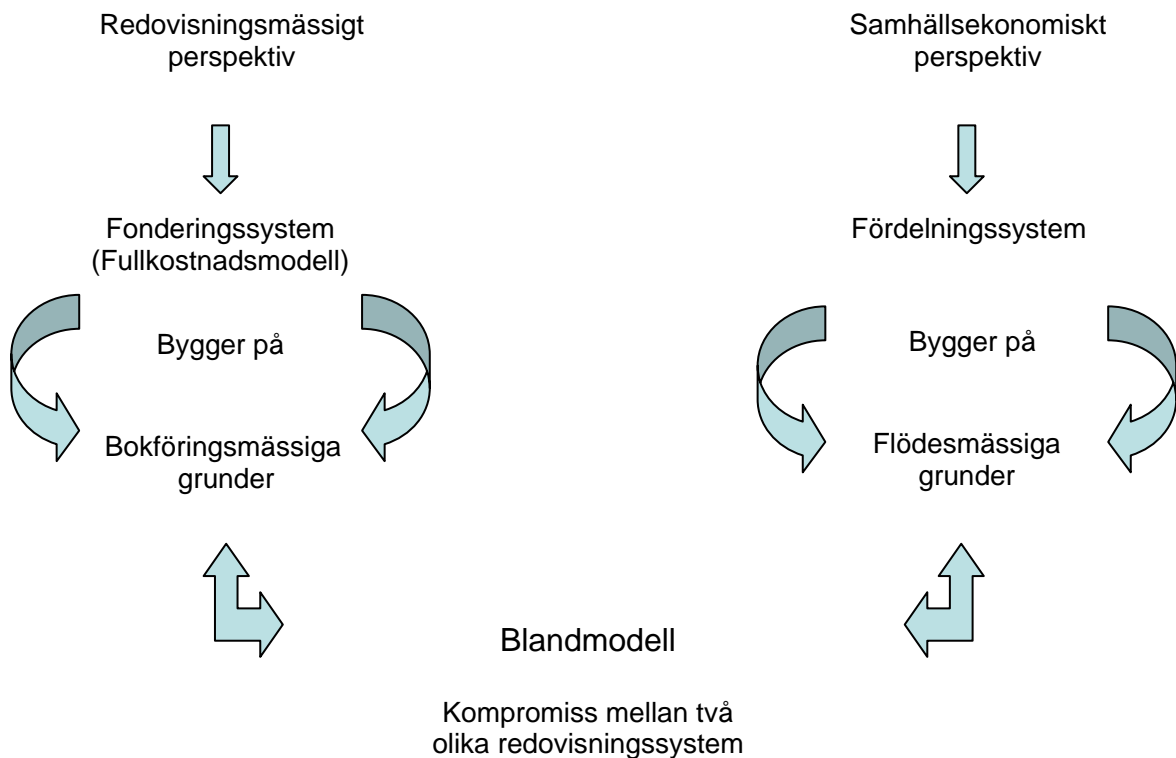
5.2 Olika redovisningssystem

För att beakta hur de olika valen av hantering av pensionsskulden är format i de kommuner som denna studie delvis bygger på har en övergripande illustration av respondenternas syn på redovisningen skapats. Två olika uppfattningar står emot varandra, å ena sidan redovisningsperspektivet (företagsekonomiskt) och å andra sidan ett samhällsekonomiskt perspektiv och båda sidor har sin föreställningsram för hur pensionsskulden kan hanteras.

Företagsekonomiskt perspektiv: Traditionell extern redovisningsinformation syftar till att visa hur det har gått för en verksamhet under en bestämd tidsperiod samt att utgöra underlag för prognoser om avkastningsmöjligheter.

Samhällsekonomiskt perspektiv: Redovisningen används för att fatta politiska och demokratiska allokeringsbeslut.

Inom den kommunala sektorn har två metoder för redovisning av pensioner används innan blandmodellens införande. Det ena är ett fonderingssystem även kallat för fullkostnadsmodellen och det andra ett fördelningssystem. I fortsättningen får blandmodellen i analysdelen representera redovisning av pensionsskulden enligt fördelningssystemets principer. Anledningen är att ansvarsförbindelsen som representeras av pensioner intjänade före 1998, är för närvarande den övervägande största skulden av den totala pensionsskulden och redovisas enligt modellen för fördelningssystem.



Figur 7: Tre olika alternativa synsätt för hur redovisning av pensionsåtaganden kan hanteras.

5.2.1 Fullkostnadsmodellen

5.2.2 God redovisningssed enligt bokföringsmässiga grunder

Ett argument att använda sig av en fullkostnadsmodell är att kommunen skall tillämpa god redovisningssed enligt etablerade normer. När man redovisar enligt fullkostnadsmodellen utgår man i allra högsta grad från vad som är allmänt förekommande praxis i andra sektorer. Detta innebär att kommunens redovisning skall baseras på bokföringsmässiga grunder. Inom denna ram ingår att redovisningen följer de grundläggande principerna för redovisning som försiktighetsprincipen, matchingsprincipen och periodisering som samtliga utgår från den överordnade principen om bokföringsmässiga grunder.

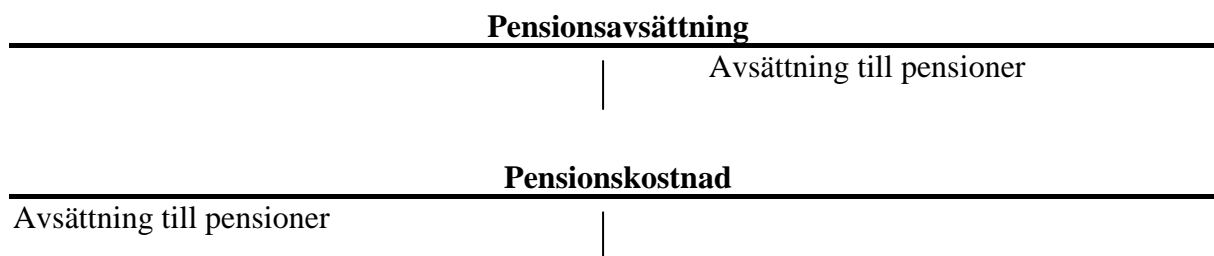
I den ekonomiska redovisningen finns vissa ekonomiska begrepp som är viktiga att känna till hur dessa hänger ihop och påverkar redovisningen. Det är viktigt att känna till skillnaden på begreppen *utgift/utbetalning/kostnad* respektive *inkomst/inbetalning/intäkt*. Begreppen hänger ihop parvis och illustrerar tillfället betalningsströmmen för en transaktion samt hur en inkomst/utgift kan påverka flera perioder framåt i tiden. Transaktionerna påverkar både resultat- och balansräkningen.

Begreppen hänger som sagt ihop parvis:

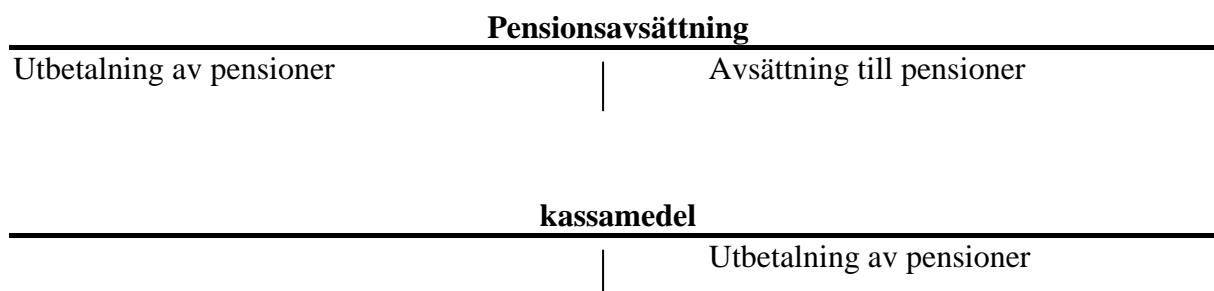
utgifter och **inkomster**
utbetalningar och **inbetalningar**
kostnader och **intäkter**

Ovanstående begrepp hänger samman med begreppet periodisering. Periodisering innebär att man fördelar ut en utgift eller inkomst över en period som resursen eller prestationen har ett ekonomiskt värde.

En grundläggande ide bakom bokföringsmässiga grunder är att förpliktelser redovisas i samband med att de uppkommer. Det innebär att utgifter och inkomster hänförs till rätt period. Syftet är att få en mer rättvisande bild över resultatet. Redovisningsmässigt bokförs kostnaden för pensionen det år den intjänas i resultaträkningen samtidigt som en avsättning redovisas i balansräkningen⁴⁸.



Denna pensionsavsättning kommer att justeras med likvida medel någon gång i framtiden.



Figur 8: Pensionsredovisning enligt fonderingsystem (fullkostnadsmodell).

Vad som betraktas som god redovisningssed beaktar fullkostnadsmodellen delvis enligt försiktighetsprincipen och öppenhetsprincipen. I och med att man tar med hela pensionsskulden i balansräkning så tar kommunen hänsyn till försiktighetsprincipen. Det går även att knyta an till öppenhetsprincipen, då man klart och tydligt redovisar de skulder och åtaganden som kommunen faktiskt har. Genom denna modell så visas kommunens verkliga ekonomiska ställning och detta är nödvändigt för att ge en så rättvis bild som möjligt. Med fullkostnadsmodellen underlättar man att få relevant och begriplig information, dels för beslutsfattarna i kommunen att bättre uppfylla sina mål men även en möjlighet att minska osäkerheten om framtiden.

⁴⁸ Falkman P, "Teori för redovisning" 2000

5.2.2 Blandmodellen

5.2.3 Blandmodellen enligt betalningsflödesmässiga grunder

En redovisningsmodell som baseras på betalningsflöden utgår från redovisning av betalningar. I en betalningsflödesrapport redovisas faktiska in- och utbetalningar under en given tidsperiod. Ett motiv till att denna modell var kommunernas framtida pensionsförpliktelser ansågs garanterade av den grundlagsstiftade beskattningsrätten och att kommunerna inte kan gå i konkurs. Redovisningsmässigt bokförs utbetalningen av pensionen och finansieras av löpande skatteinkomster. Några faktiska avsättningar före 1998 sker inte utan pensionssystemets uppbyggnad innebär att kommunerna betalar till pensionerade tjänstemän. Redovisningen avspeglar alltså den faktiska hanteringen⁴⁹.

Den del av blandmodellen som redovisar pensioner före 1998 enligt fördelningssystemets principer är ett sätt att finansiera ålderspensioner där man fördelar inkomsterna mellan generationer. När du arbetar betalar du in avgifter som bokförs på dig. Pengarna sparas inte utan går direkt till att betala ut dagens pensioner. I stället får du en fordran på kommande generationer som genom sina avgifter en dag kommer att betala din pension.

På detta sätt utgörs fördelningssystemet av ett socialt kontrakt mellan tre generationer, mellan generationen betalar till den pensionerade generationen mot att själv få sin pension betald av den yngre generationen.

5.3 Jämförelse mellan fullkostnads- och blandmodellen

Blandmodellen har kommit att kritiserats av ekonomer såväl externt som inom kommunen, för att inte ge en rättvisande redovisning och inte överensstämmer med god redovisningssed i andra sektorer. En redovisning som endast baseras på betalningar anses enligt många inte ge en tillförlitlig bild av ekonomisk verksamhet. De två olika redovisningsmetoderna ger upphov till diskussion vad gäller hantering av pensionsskulden. Mot bakgrund av denna omständighet är det naturligt att analysera skillnader mellan blandmodellen och en fullkostnadsmodell och på vilket sätt påverkas det ekonomiska handlingsutrymmet för kommunen.

Den grundläggande problematiken runt pensionsredovisning är att redovisningen på ett tillförlitligt vis måste kunna uppmärksamma att skulden ökar med räntan och även inflationen till dess att den är betald. Fullkostnadsmodellens tillämpning är härmed att reducera riskerna genom att förtydliga i resultaträkningen vilket belopp skulden ökar med varje verksamhetsår. Med årets pensionskostnad avses värdet av årets intjänade pension plus räntan på pensionsskulden. Anledningen till att räntan inkluderas är att det finns ett avkastningskrav på avsatta medel.

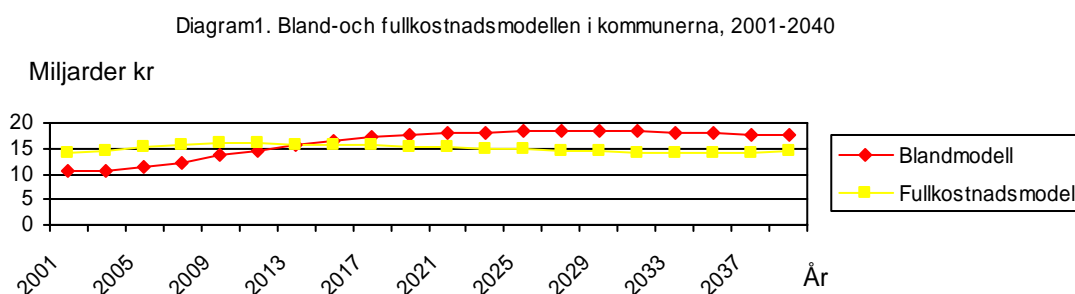
Enligt blandmodellens redovisning gör kommunen inte tillräckliga avsättningar motsvarande den årliga förändringen av pensionsskulden. Blandmodellen kom följaktligen att avvika från detta krav på redovisning genom behandlandet av den gamla pensionsskulden där

⁴⁹ Falkman P, "Teori för redovisning" 2000

skulduppräknigen enbart framkommer i årsredovisningens noter. Denna skuld har en stadig expansion och då krävs en avkastning som är tillfredställande för att täcka skuldökningen.

5.3.1 Pensionsskuldens utveckling

I Statens offentliga utredningar 2 001:76 har KPA Pension AB genomfört uppskattningar av kommunernas pensionsåtaganden. Utifrån deras beräkningar kan en överblick fås över hur pensionsskulden utvecklas i framtiden samt en bild hur stor kostnadsbelastningen blir om kostnaderna beräknas enligt Blandmodellen respektive fullkostnadsmodellen.



En jämförelse mellan båda modellerna visar att kostnadskurvorna skär varandra år 2013 då pensionskostnaderna i båda fallen utgör cirka 16 miljarder kronor. Efter 2013 är kostnaderna för blandmodellen högre än för fullkostnadsmodellen. År 2040 är de redovisade kostnaderna i fullkostnadsmodellen ca 2 miljarder kronor lägre än i blandmodellen.

I ett balansperspektiv är de olika tillvägagångssätten att beräkna och redovisa pensionskostnader intressanta i olika avseenden. Sett över tiden visar fullkostnadsmodellen en jämn kostnadsnivå. Blandmodellens kostnader är under en inledande tidsperiod lägre men ökar efterhand. Skillnaden i kostnader till fullkostnadsmodellens fördel uppgår till ca 150 miljarder kronor (**inflation 2 %**) för kommunerna. Förklaringen är att blandmodellen generar kostnader både för dem som är anställda under den aktuella tidsperioden och för dem som är pensionärer och som tjänat in sina pensioner före 1998. Dessa utbetalningar av pensioner som intjänats före 1998 bokförs som en kostnad. I fullkostnadsmodellen beräknas dessa utbetalningar i stället som en skuldminskning. Kostnaderna för nyintjänade pensioner fr.o.m. 1998 redovisas dock på samma sätt i de båda modellerna.

Förklaringen till att kostnaderna blir betydligt lägre i blandmodellen under de inledande åren beror på att värdesäkringen av pensioner som intjänats före 1998 inte periodiserats i Blandmodellen. Vilket däremot det görs i fullkostnadsmodellen. Skillnaden mellan blandmodellen och fullkostnadsmodellen syns också i balansräkningen. I blandmodellen finns inte alla åtaganden med i balansräkningen. Pensionsåtaganden före 1998 redovisas inte i Balansräkningen. Däremot finns i fullkostnadsmodellen alla åtaganden i balansräkningen. Det får till följd att det egna kapitalet blir lägre i fullkostnadsmodellen.

Enligt fullkostnadsmodellen kommer kostnadsbelastningen att upphöra om ca 7 år, medan de enligt blandmodellen först planar ut om 27 år. Detta innebär att de kostnader en kommun

årligen skulle ta om man inför fullkostnadsmodellen gör att kommunen får minskade kostnader om 7 år istället för om 27 år enligt blandmodellen

Enligt fullkostnadsmodellens sätt att redovisa pensioner på är det gynnsamt för kommunen på lång sikt. Detta är ett bakomliggande motiv till en kommuns ställningstagande att välja fullkostnadsmodellen då pensioner har ett långsiktigt perspektiv. På så vis får man ett jämt betalningsutflöde över tiden. Således kan en anknytning till teorin om god ekonomisk hushållning göras då en viktig del i begreppet är att varje generation skall ta hand om sina egna kostnader. Konsekvenser av beslut som inte fattas eller tas i dagsläget skall inte bli lidande för framtida generationer.

5.3.2. Konsekvenser av olika redovisningsätt

Om en kommun ska ta fasta på en strikt tolkning av balanskravet som i sin nuvarande form är formulerat så att inkomsterna måste överstiga utgifterna varje enskilt år. Då blir utgångspunkten att analysera hur de olika modellerna påverkar resultatet och verksamheten ett enskilt år. Om nu balanskravet skall uppfyllas ett specifikt år blir denna skillnad ett mått på vilka utträningseffekter av verksamhet som uppkommer. Blandmodellen skapar i denna mening mindre undantränings effekter än fullkostnadsmodellen så länge skulduppräknings skulden intjänad före 1998 är högre än utbetalningen av blandmodellens årliga pensionsskuld. Efter en viss tid kommer en stor del av denna skuld att ha amorterats av, vilket medför att utbetalningen överstiger värdesäkring av den kvarvarande skulden. I ett sådant skede kommer blandmodellen att ge en större belastning på resultaträkningen och därmed orsaka större utträning av verksamheten.

Om man i utgångsläget har en god soliditet, vilket är fallet med de flesta kommunerna i undersökningen är valet av blandmodell eller fullkostnadsmodell en fråga om i vilken grad dagens generation ska skjuta delar av den gamla skulden framåt i tiden eller själva ta den nu. Blandmodellen kommer relativt snart att generera högre kostnader än fullkostnadsmodellen och därmed orsaka större undantränings effekter under förutsättning att man har ett balanskrav.

Om däremot soliditeten är negativ eller svag för kommunen, kompliceras dilemmat ytterligare genom att man då måste inberäkna ytterligare aspekter i analysen. Kommunen måste troligtvis acceptera ett negativt eget kapital. Detta är inte överensstämmande med kravet på god ekonomisk hushållning som gäller för kommunerna från år 2000 i det s.k. balanskravet som innebär i huvudsak att kommunernas resultat skall överstiga noll. Dessutom måste belastningen av den gamla pensionsskulden fortfarande på något sett fördelas på nästkommande generationer på ett rimligt sätt.

God ekonomisk hushållning är svårt att analysera och vad som skall omfatta detta begrepp. Lagen har ingen exakt definition vad god ekonomisk hushållning innebär förutom att ge en del vägledning för tolkningen. Att föra in hela pensionsskulden i balansräkningen och belasta resultatet med skuldökningen får i högsta grad anses vara förenligt med god ekonomisk hushållning. Med utgångspunkt i betänkandet från 2001 om god ekonomisk hushållning angående det finansiella perspektivet om god ekonomisk hushållning i kommunerna förordar man att "resultatet bör täcka ökningen av kommunens totala pensionsåtagande, således även det pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse". Ett krav för att en kommun skall uppnå god ekonomisk hushållning är att resultatet bör ligga på en nivå som realt sett

konsoliderar ekonomin. Detta sätt att redovisa pensionsskulden gör inte att kommunen försvarar för sig när det gäller statens krav på balans. Bedömningen ifall en kommun kan sägas ha en god ekonomisk hushållning eller ej måste utgå ifrån den aktuella kommunens specifika förutsättningar. Det blir uppenbart att kommunerna sätter sin egen prägel på definitionen av god ekonomisk hushållning efter sina ekonomiska resurser.

5.3.2 Följa lagen och acceptera politiska beslut

Utifrån frågorna om balanskravet och blandmodellen finns det en relativt enad syn, då blandmodellens existens är pga. balanskravets implementering om att ha balans i den kommunala ekonomin. Ett viktigt argument till att man införde blandmodellen var att kommunerna skulle få möjlighet att uppfylla balanskravet och på så vis skapa bättre förutsättningar för fattiga kommuner. Trots viktiga motiv fick ändå inte balanskravet den effekt man hade hoppats på. Generellt uppfattas balanskravet fortfarande som en målsättning istället för ett riktmärke eller en spärregel som syftet med kravet egentligen är.

I studien har det framkommit att debatten är obefintlig i de kommunerna som redovisar enligt blandmodellen. Ekonomicheferna i de berörda kommunerna försvarar inte blandmodellen på något vis utan framhäver dess missvisande bild över kommunens ekonomiska situation enligt god redovisningssed. Det starka argumentet till att man redovisar enligt blandmodellen är av den enkla anledningen att man vill följa lagen. Genom att lyfta ut den del av pensionerna som är intjänade före 1998 följer man därmed lag och rekommendationer som berör frågan. Det anses som en självklarhet att man tar till sig den lag som gäller för att inte försvara situationen. De politiska beslut och ställningstaganden som fattas vid offentlig verksamhet bör accepteras. Det framgår i flera fall att det finns en viss acceptans i kommunerna då man rättar in sig i ledet och gör enligt gällande lag som råder inom kommunal redovisning. Vill man ha någon form av jämförelse över kommuner skall man följa de lagar och rekommendationer som gäller för sektorn. Utifrån redovisningens kvalitativa egenskaper så är det framförallt jämförbarhet man vill knyta an till. Informationen i redovisningen skall vara enhetlig för kommuner emellan så jämförelser skall kunna utföras över tiden. Man kan då ifrågasätta de kommuner som redovisar enligt fullkostnadsmodellen då de försvarar enhetligheten och graden av jämförbarhet sätts ur spel, enhetlighet är viktigt i redovisningssammanhang. Berörda ekonomichefer anser att om man nu skall föra en diskussion och försöka påverka bör alla vara med om en enhetlig förändring kring redovisningens praxis.

En intressant aspekt är att vissa ekonomichefer anser att problemet med att redovisa enligt blandmodellen förstoras upp. Den allmänna bilden var att många kommuner drogs med en dålig ekonomi redan innan blandmodellen infördes. Många kommuner i Sverige hade inte bättre finansiell styrning bara för att skulden var med i balansräkningen. Problemet kvarstår för kommunerna trots att pensionsskulden var medräknad och det är delvis därför en del av ekonomicheferna ser problemet som av en akademisk karaktär. Var man placerar pensionsskulden i redovisningen är oväsentligt. Var den hamnar är mer en fråga om redovisningen ger en rättvisande bild enligt god redovisningssed.

5.3.3 Dold skuld motsvaras av dolda tillgångar

En tydlig bild som framkommer i studien är att det pågår diskussioner inom vissa kommuner att frånga rådande lagstiftning och bokföra hela pensionsskulden av strategiska skäl. Att få

den ekonomiska möjligheten att bokföra hela skulden har att göra med ifall kommunen vid något tillfälle sålt ut ett eller flera kommunala bolag. På så vis ökar de sin soliditet vilket gör det möjligt att skuldföra samtliga pensionsåtaganden.

Värdering av tillgångar och skulder skall göras försiktigt. Försiktighetsprincipen har särskilt stor betydelse vid värdering av tillgångar och skulder och därav följer det i normalfallet att det föreligger en viss grad av dold konsolidering i räkenskaperna. I detta fall anses pensionsskulden vara en dold skuld och dold tillgång kan exempelvis vara en kommuns energibolag som har ett betydligt högre marknadsvärde än det bokförda värdet. En dold skuld i form av ansvarsförbindelse kan då kvittas mot en dold tillgång i form av försäljning. Pensionsskulden skall inte enbart matcha en dold tillgång utan även ta hänsyn till en garanterad avkastning som kan täcka pensionsskuldökningen. Ökningen av pensionsskulden är ett svårt dilemma för kommunen att hantera, det är då viktigt att beakta ur risksynpunkt eftersom det kommer att påverka kommunens ekonomi framöver.

Dilemmat kring pensionsskulden och förhållandet att det inte redovisas i balansräkningen har kunnat accepteras av det faktum att väldigt många kommuner har dessa dolda tillgångar i de kommunala bolagen som kan motsvara ansvarsförbindelsen. Om resonemanget skall gälla krävs det i alla fall att dessa tillgångar synliggörs i balansräkningen samt att de genererar en avkastning som är rimlig i relation till dess värde. Med detta kan man knyta an till öppenhetsprincipen där syftet är att klargöra vad redovisningen bör innehålla för att inte vara missvisande och svårtolkad för användarna.

5.4 Kommunens framtida pensionsförvaltning

Idag finns det ett antal kommuner som förvaltar pensionsmedel i särskilda värdepappersportföljer. Denna typ av förvaltning förväntas att öka i framtiden pga de förändringar som har skett i pensionssystemen.

Kommuner med avsatta pensionsmedel kan kännetecknas med att ha en täckningsgrad från 40 % -100 % av pensionsåtagandet i form av förvaltade medel. Kommunerna har under den tidigare delen av 1990-talet byggt upp en kapitalbuffert men även vid enskilda tillfällen avsatt medel till förvaltningen, som idag har växt och till viss del eller helt kan matcha pensionsskulden. Syftet med detta är att man successivt kan möta de framtida pensionsutbetalningarna. Den s.k. G7 gruppen (not) tydliggör att pensionsskulden inte är en specifik fråga för de berörda kommunerna. Förvaltningsarbete har inte tagit sin form utifrån att få en gemensam bild och tolkning av pensionsdilemmat. Det är i första hand ett samarbete som bygger på att skapa enhetlighet och samverkan kring kommunernas förvaltning av pensionsmedlen.

Kommunerna som ingår i G7 gruppen har beslutat att inte befatta sig med placeringar av portföljens medel utan det skall skötas av externa förvaltare. Den bakomliggande orsaken till detta är att kommunerna är relativt små och inte har de resurser som krävs för att tillhandahålla personal till enbart detta ändamål. Trots att värdepappersportföljen ligger på externa förvaltare så är det kommunfullmäktige som fattar beslut om vad man skall investera sina tillgångar i. De kan alltså fritt spekulera om hur de skall förvalta sina medel. Det finns ingen detaljstyrd lag om hur förvaltade medlen skall placeras. Denna fråga som enbart rör kommunfullmäktige i respektive kommun och ligger under deras ansvar att fastställa

placeringsreglementet och att besluta om förändringar i denna fråga. Kommunerna måste dock placera sina tillgångar på ett betryggande sätt och ge en god avkastning. Det får under inga omständigheter leda till ett spekulativt handlande som gör att det uppstår ett behov till nedskärningar i den kommunala verksamheten.

I rekommendation nummer sju som omfattar upplysningar om pensionsförpliktelser och pensionsmedel står det att kommuner skall redovisa uppgifter om pensionsförvaltningen i årsredovisningen. Enligt rekommendationen är avsikten att redovisningen av pensionsförvaltningen i kommunerna skall följa god sed på finansmarknaden och god redovisningssed. De kommuner som innehar medel för pensionsförvaltning redovisar enligt rådets rekommendation och följer god redovisningssed. Kommunerna avviker från god redovisningssed i ett avseende i pensionsförvaltningen då de inte tar hänsyn till nya andelar som förvaltaren investerar i. De tar alltså inte hänsyn till ned och uppskrivningar av portföljens värde. Anledningen till detta är att för kraftiga förändringar i portföljens värde skapar en ostabil planering i verksamheten.

Medlen i pensionsförvaltningen klassificeras endast i not i årsredovisning som finansiella anläggningstillgångar. Denna klassificering ger ingen redovisningsmässig inlåsning av pensionsmedlen och är av den anledningen inte öronmärkta till något specifikt ändamål. Fullmäktige kan då istället besluta att använda pengarna till att finansiera investeringar, täcka upp den löpande verksamheten eller för att amortera upptagna lån.

5.4.1 Olika strategier vid förvaltningen

Kapitalmarknaden är förknippad med risker och kommunen väljer själv att styra risktagandet på aktiemarkanden. Begreppet risk har olika innebörd för olika människor. Det vissa ser som riskabelt är inte särskilt riskfyllt för andra och det är på så vis svårt att ge en given definition. Därför finns det en splittrad syn på vilken riskbenägenhet kommunen skall ha. Från en aktiv strategi, det vill säga placeringar i tillgångar med högre risk som för närvarande används i kommunerna till att det förs diskussioner om en passiv strategi. Den passiva strategin utgörs av en garantiprodukt där tillgångarna är säkra och jämn till sin placeringsform. Hur de väljer att agera beror bland annat på om de har ett långsiktigt eller kortsiktigt perspektiv och vilka finansiella instrument de placerar i. Medel avsatta för pensionsändamål är som regel, men inte alltid, långsiktiga placeringar. Ett långsiktigt sparande kan placeras i mer riskfyllda tillgångar under förutsättning att den förväntade avkastningen är högre. Begreppen risk och avkastning är olika sidor av samma mynt. Med förhoppningen om hög avkastning följer ofta ett relativt stort risktagande och tvärtom. Tankesättet med placeringar bygger på att maximera avkastningen samtidigt som kommunerna vill minimera risken. En central del i kommunernas betraktande av risk och deras val att hantera denna är placeringsens tidsperspektiv. Ju längre tidshorisont desto mer använder sig kommunerna av diversifiering, det vill säga spridning av riskerna till ett flertal olika värdepapper. Ju fler aktier som ingår i portföljen desto lägre blir portföljens totala risk. Portföljhantering handlar om att välja vilka typer av tillgångar, till exempel aktier och räntebärande papper som ska ingå i en portfölj och sedan skapa en optimal portfölj av dessa tillgångar.

I kommunernas placeringsreglemente står följande tillåtna tillgångar som portföljens medel får placeras i:

1. Svenska och utländska räntebärande papper.

2. Svenska och utländska aktier och aktierelaterade instrument.
3. Likvida medel i svensk och utländsk valuta som t.ex. euro.

Det framgår i studien att berörda kommuner med avsatta medel för pensionsförvaltning placera i genomsnitt ca 28 % i svenska aktier, 15 % i utländska aktier och resterande del i svenska räntebärande papper. Andelen som placeras i aktier är i genomsnitt 42 % av den totala värdepappersportfölj. Denna placeringsstrategi får betraktas som aktiv, det vill säga med högre risk än den passiva strategin.

Där finns en kritisk inställning inom kommunerna att medel som placeras kan äventyra kommunernas ekonomi p.g.a. kapitalmarknadens svängningar. Utifrån risk- och försiktighetsaspekter kan man från kommunens sida inte förvalta pensionsmedel från ett spekulativt handlande. Man bör från kommunernas sida sträva efter en placeringsstruktur som ger en jämn avkastning. Utifrån försiktighetssynpunkt kan en kommun besluta om att sälja och sedan överlåta en extern aktör på marknaden förvalta medlen men då krävs det att avkastningen matchar pensionsskuldsköningen. Oavsett om det nu blir kraftiga upp- eller nedgångar på aktiemarknaden är kommunen garanterad samma avkastning som pensionsköningen. Säkra och jämna placeringar anses vara bättre än att ha alldeles för aktiva då konsekvensen av dem är en volatilitet som inte alltid är positiv för kommunen och dess redovisning.

De kommuner som redovisar enligt blandmodellen men som har medel förvaltade anser att frågan om att lyfta in hela pensionskulden är av akademisk karaktär och därför inte av intresse. Man hävdar att man med blandmodellen inte blundar för problemet bara för att kommunen inte redovisar hela pensionsåtagandet som en kostnad. I studien har det tydligt framgått att kommuner som har medel förvaltade anser att de agerar på ett föredömligt sätt. Detta delvis för att man följer lagen samt att man har medel som har placerats och är tänkta att användas till framtida pensionsutbetalningar. Med avsatta medel till pensionsutbetalningen säkerställer kommunerna ett av redovisningens grundläggande mål, som är att eliminera osäkerheten när det gäller framtiden. Trots att det finns risker med kapitalförvaltning får kommunernas agerande ändå anses som exemplariskt. Detta då man ser placeringen ur ett långsiktigt samhällsekonomiskt perspektiv.

Vidare finns det dock skilda meningar vad det gäller förvaltningen. I studien framgick det tydligt att en av ekonomicheferna var skeptisk till kommuner med avsatta medel, då fluktuationer på kapitalmarknaden kan äventyra en kommuns ekonomi. Utifrån risk- och försiktighetssynpunkt skall man från kommunens sida inte förvalta pensionsmedel utifrån ett spekulativt handlande. Man bör istället sträva efter en placeringsstruktur som ger en säker och jämn avkastning istället för att ha alldeles för aktiva placeringar. Förvaltningsportföljer som matchar utvecklingen av pensioner och kan kopplas till pensionsskulden är mer lämplig för en kommun, då man istället för att riskera avsatt kapital tillhandahåller en form av garantiprodukt.

5.5 Rollfördelning enligt Wildavsky's budgetteori

I studien framgick det att de olika ekonomicheferna intar olika roller i sin verksamhet. Vi vill med detta knyta an till Aaron Wildavsky's budgetteori som visar att komplexiteten i kommunen leder fram till ett "rollspel" där medverkande aktörer förenklar sina

ställningstaganden. Mönstret för detta har visat sig gälla i alla budgetkopplade organisationer där det framkommer två dominerande roller. Dels väktarna som har till uppgift att se till att det inte går åt för mycket pengar, dels förkämparna som värnar om verksamheten och därmed är expansiva till sin natur. Ett tydligt förekommande drag hos väktarstrategier är att sprida krismedvetande och att skapa förändringar i budgetsystem eller som i detta specifika fall, redovisningen. Det framgår tydligt i två av kommunerna att väktarperspektivet är märkbart synligt i organisationen. I den ena kommunen fanns en tydlig fokusering på kostnadsstrukturen i form av att nya besparingsförslag ständigt presenteras. Detta av förklarliga skäl då kommunen befinner sig i en sämre ekonomisk situation än övriga. I det andra fallet visas strategin utifrån att respondenten sprider ett krismedvetande där det framhålls att redovisning enligt blandmodellen skapar balans i kommunens ekonomi men att krisen kan komma inom snar framtid. Ömsesidigt för kommunerna i fråga var att ökningstakten i kostnadsutvecklingen sågs som det största hotet mot en hållbar ekonomisk förbättring. En långsiktig gynnsam utveckling fordrar en god avvägning mellan det kortsiktigt nödvändiga för att bibehålla och skapa balans i ekonomin och det långsiktigt nödvändiga för att kommunen ska kunna upprätthålla kapaciteten och vara attraktiv och intressant ur ett medborgarperspektiv.

De övriga kommunerna har inslag av förkämpar perspektivet, då man värnar om verksamheten och av den anledningen hänvisar till den lagstadgade blandmodellen. Man konstaterar att föreslagen eller redan tillämpad redovisning enligt fullkostnadsmodellen står i konflikt med rådande kommunal redovisningslag. Därmed blir det påtagligt att den roll som ekonomichefen förmedlar kan få en radikal förändring och är då av väsentlig egenskap för det ekonomiska tänkandet som sätter sin prägel på organisationen.

6 DISKUSSION OCH SLUTSATS

Utgångsläget har varit en studie byggd på intervjuer med ekonomichefer i sex olika kommuner i Skåne. Vi har granskat deras syn på kommunens dilemma kring pensionsåtagandet. Vilka argument finns för respektive redovisningsstrategi angående pensionsskulden samt deras syn till framtida förvaltning av pensionsmedel. I följande text har vi för avsikt att diskutera och dra slutsatser av analysen utifrån studiens problemdiskussion och syfte.

Då vi inte har tagit del av de övrigas ställningstagande i kommunen kan man inte dra den förhastade slutsatsen att detta är kärnan i den syn på pensionsdilemmat som ekonomichefen har förmedlat i denna studie. Vad som dock kan bekräftas i en kommuns agerande där fullkostnadsmodellen har implementerats är att fokus kan riktas mot de personer i organisationen som har inblick, som till exempel ekonomichefens viktiga roll att övertyga politikerna till att fatta avgörande beslut. Det är trots allt fullmäktige som beslutar om hur en kommun skall gå tillväga men man kan misstänka att de som arbetar med de ekonomiska frågorna har stor påverkan på valet av redovisning och förvaltningsstrategi.

6.1 Redovisning av pensionsåtaganden

Vi hade en föreställning att redovisning av pensioner var en stor redovisningsfråga i kommunerna, vilket inte var fallet. Vi kan konstatera att redovisningen av pensionsåtagandet är obefintlig i kommunerna och berörs vid väldigt få tillfällen. Det är av en lägre prioritet där vissa till och med ser den som av akademisk karaktär. Man kan hävda att det är irrelevant hur och var pensionsskulden redovisas när det finns väsentligare problem som kommunens överlevnad. Det förändrar egentligen inte en kommuns finansiella ställning utan visar enbart ifall kommunen redovisar enligt en rättvisande bild eller inte. Debatten var som allra intensivast vid införandet av blandmodellen då man av förklarliga skäl inte tog hänsyn till god redovisningssed. Numera finns ingen ingående diskussion utan det handlar helt enkelt om att följa lagen och rätta sig efter de politiska beslut som fattats. Så länge det inte finns andra direktiv på riksnivå finner man heller ingen anledning att diskutera frågan i kommunerna hur redovisningen bör se ut trots att den upplevs som felaktig.

Kommunen ska enligt den kommunala redovisningslagen tillämpa god redovisningssed. Detta innebär att kommunen ska utgå från vad som är allmänt förkommande praxis i andra sektorer såvida inte specifika omständigheter talar för en annan hantering. En slutsats som vi dragit av studien visar att kommunen är unik i sin form av verksamhet jämfört med den privata sektorn. Därför kan förekomsten av kommunal särart motivera att avsteg görs i ifrån traditionell redovisningsteori. Däremot anser vi att avvikelser inte bör tillämpas med hänsyn till pensionsskuldredovisningens hantering. Utifrån pensionsskuldprincipen anser samtliga ekonomer att man bör efterlikna näringslivets sätt att beakta samtliga skulder, oavsett om det är offentligt eller privat är man skyldig att bära sina egna skulder. Det har genom respondenternas resonemang blivit uppenbart att alla är överens om att redovisning av pensionsskulden med hänsyn till blandmodellen inte är korrekt enligt god redovisningssed, därav tolkar de att det samhällsekonomiska perspektivet vägde tyngre än det redovisningsmässiga. Den ekonomiska redovisningen i blandmodellen kom till för att lösa ett omdebatterat problem. Detta ansågs vara en kompromiss för att få ett mindre krävande balanskrav för fattiga kommuner. Fullkostnadsmodellens tillämpning skulle innebära att alltför många kommuner inte skulle klara balanskravet. Därav kommer vi till samma slutsats

som tidigare studie som gjorts inom området. Redovisningens roll med blandmodellen blir härmed ett sätt lösa ett kommunalekonomiskt problem när det istället enligt sedvanlig redovisning bör identifiera problem.

Det viktigaste skälet till fullkostnadsmodellens tillämpning är en grundläggande inställning att samtliga kostnader och intäkter skall beaktas i den ekonomiska planeringen och i den ekonomiska redovisningen. Vilket också är enligt vår uppfattning helt i linje med begreppet god redovisningssed. Detta är nödvändigt för att ge en rättvisande bild av kommunens ekonomiska ställning och utveckling över tiden. Ytterligare en aspekt som talar för fullkostnadsmodellen är generationsperspektivet. Genom att ta hänsyn till samtliga kostnader blir konsekvensen att kommande generationer inte behöver belastas med pensionsutgifter som hänför sig till gårdagens verksamhet.

Slutsatsen angående våra jämförelser mellan de olika redovisningsmodellerna är att kommuner som redovisar i överensstämmelse med blandmodellen har en ansevärd summa som i redovisningen inte betraktas som en skuld. Dessutom är det värt att påpeka att förändringen av denna pensionsskuld inte redovisas som en kostnad. Detta kommer enligt blandmodellen att resultera i ökade pensionsutbetalningar i takt med att de kommunanställda går i pension. Sett över tiden visar fullkostnadsmodellen en jämn kostnadsnivå medan den blandade modellens kostnader är under en inledande tidsperiod lägre men ökar efterhand. Blandmodellen skapar i denna mening mindre undantränings effekter av den kommunala verksamheten än fullkostnadsmodellen ur ett kortsiktigt perspektiv, men redan efter 2013 är kostnaderna för blandmodellen högre än för fullkostnadsmodellen. Detta är viktigt att ta hänsyn till ur risksynpunkt eftersom det kommer att påverka kommunernas ekonomi framöver. Det förhållande att skulden inte redovisas i balansräkningen befriar inte kommunerna från dess ansvar. Ökade utbetalningar innebär, om allt annat är oförändrat, att utrymmet för verksamheten blir mindre. Därför tycker vi att kommunen har ett moraliskt ansvar att åtminstone belysa pensionsdilemmats omfattning och att alla är medvetna om frågan och dess innebörd.

Ett skäl till att använda den blandade modellen enligt vår uppfattning är att det verkar finnas en acceptans av det faktum att många kommuner har dolda tillgångar i de kommunala bolagen som kan motsvara ansvarsförbindelsen. Slutsatsen vi gör är att detta kan vara ett bakomliggande skäl till att man på riksnivå har släppt problemet från dagordningen och anser att kommuner på så vis har en form av beredskap. Vilket också framgår i studien då det pågår diskussioner om ifall kommunen har möjligheter att matcha en dold skuld dvs. ansvarsförbindelsen mot dolda tillgångar via försäljning av ett eller annat kommunalt bolag. Dilemmat är att kommunen även måste ta hänsyn till garanterad avkastning som kan täcka pensionsskuldsökningen. Enligt vår mening hade fler kommuner frångått den blandade modellen om möjligheten fanns att både bokföra hela skulden samt täcka ökningen av pensionsskulden. Av strategiska skäl påverkar detta tillvägagångssätt kommunens ekonomi positivt framöver med att skapa hållbar utveckling i den ekonomiska planeringen och därmed främja en god ekonomisk hushållning.

Avslutningsvis kan vi konstatera att det existerar ett politiskt förhandlingsutrymme i den kommunala sektorn. Vår uppfattning är att de politiskt kortsiktiga frågorna slår ut de långsiktiga. Av den enkla anledningen att politiker måste säkerställa sina frågor under sin mandatperiod, vilket innebär att politikerna måste kunna leverera på kort sikt. Pensioner är utan tvekan långsiktiga, därför uppstår en konflikt i hur kommunerna ska hantera redovisningen av pensionsåtagandet. Kommuner kan på så vis delas in i att antingen vara

kortsiktiga eller långsiktiga i sitt agerande. Med långsiktigt tänkande i en kommun menar vi att mer välfärd inte kan tas ut än vad nu levande generation jobbar ihop. Medan kortsiktigt tänkande i en kommun tar för givet en välfärd som inte är befogad, man överkonsumerar helt enkelt. Valet av blandmodell är ju ett tecken på kortsiktighet.

6.2 Förvaltning av pensionsmedlen

Vi upplevde att det fanns andra problem att diskutera i kommunerna än att debattera olika redovisningssätt av pensionsskulden. Det framgår framförallt i kommuner som har avsatta medel till förvaltning. Det som i så fall verkligen berörs och debatteras i kommunerna är hur förvaltningen av pensionspengarna ska se ut. Allt ifrån hur länge man bör hålla medlen i finansiell förvaltning till vilka placeringar man bör spekulera i. Det är ett intryck vi fick av de kommuner som hade medel avsatta för just detta ändamål, dock måste det påpekas att medlen inte är örönmärkta. Skälet till detta är att kommuner på så viss har möjligheten att använda pensionsmedlen för att amortera skulder eller investeringar i den egna verksamheten. För andra kommuner som inte har medel förvaltade finns det andra frågor som har högre prioritet på dagordningen. Framförallt om ekonomin har varit i obalans under en länge tid då får redovisningen av pensioner en väldigt låg prioritering.

Vår slutsats är att det råder en delad syn på hur förvaltade medel bör placeras. Det första sättet är spekulativt då kommunerna placerar i värdepappersportföljer hos externa förvaltare. Det andra sättet är att säkerställa en garanterad avkastning oavsett finansmarkandens konjunktur. Även om avsatta medel sköts av externa förvaltare är det dock kommunfullmäktige som fattar beslut om hur man skall investera sina tillgångar i. Kommunerna måste dock placera sina tillgångar på ett betryggande sätt och ge en god avkastning. Det får under inga omständigheter leda till ett spekulativt handlande som gör att det uppstår ett behov till nedskärningar i den kommunala verksamheten. Kommunerna i studien som har avsatta medel gör placeringar på ett spekulativt sätt då ca 40 % placeras i svenska och utländska aktier vilket får betraktas som ett risktagande i jämförelse med det andra alternativet.

Slutsatsen vi drar är att kommunen ställs inför en del problem i planeringen av den kommande förvaltningen av pensionsmedel oavsett placeringsstrategi. Att investera i värdepapper som motpost till pensionsskulden kan medföra inte bara finansiella risker utan även politiska risker. Man kan föreställa sig den kritik som en kommun kan drabbas av ifall dess värdepappers portfölj råkar ut för förluster genom kursfall på aktier. Å andra sidan kommer kommunen även kritiserats för att inte investerat lika modigt som andra kommuner som råkar hålla en stor andel aktier i sina portföljer under en period när aktierna stiger.

7 KÄLLFÖRTECKNING

7.1 Publicerat material

Avelsson M, Sköldberg K, ”*Tolkning och reflektion - vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*” Studentlitteratur 1994

Andersen I, ”*Den uppenbara verkligheten*” Studentlitteratur 1998

Backman J, ”*Rapporter och uppsatser*” Studentlitteratur 1998

Brorström B, Eriksson O, Haglund A, ”*Kommunal redovisningslag - beskrivning och tolkning*” Studentlitteratur 2003

Brorström B, Falkman P, ”*Kommunal redovisning - teoriutveckling*” Grafikerna Livréna 2001

Brorström B, Haglund A, Solli R, ”*Förvaltningsekonomi*” Studentlitteratur 1999

Ejvegård R, ”*Vetenskaplig metod*” Studentlitteratur 2002

Falkman P, ”*Externredovisningens grunder*” Studentlitteratur 2001

Falkman P, Orrbeck K, ”*Den offentliga sektorns redovisning*” Studentlitteratur 2001

Falkman P, ”*Teori för redovisning*” Studentlitteratur 2000

Gröjer J-E, ”*Grundläggande redovisningsstrategi*” Studentlitteratur 2002

Hultkrantz L, Nilsson J-E, ”*Samhällsekonomisk analys*” SNS förlag 2004

Kommunallagen (1991:900)

Lag (1997:614) om kommunal redovisning

Patel R, Davidsson B, ”*Forskningsmetodikens grunder*” Studentlitteratur 1991

Regeringens proposition 1990/91:117 sida 110 f., 210 f.

Regeringens proposition 1996/97:1 utg. omr. 25

Merriam S B, ”*Fallstudie som forskningsmetod*” Studentlitteratur 1994

Pålsson-Syll L, ”*Ekonomisk teori och metod*” Studentlitteratur 2001

Sandberg B, Stureson J ”*Visionen om den styrbara kommunen*” Komrev & Liber-Hermods AB 1996

Starrin B, Svensson P-G, ”Kvalitativ metod och vetenskapsteori” Studentlitteratur 1994

Wetterberg G, ”Kommunerna” WSOY 2000

7.2 Rapporter

FASB, 2004/2005, paragraf 56-57

Brorström B, Falkman P, Haglund A, Lagebro A, ”Förutsättningar för kommunal redovisning och finansiell bedömning - En rapport om innebörden och konsekvensen av kommunal särart” oktober 2000

Svenska Kommunförbundet ”Kommunernas hantering av pensionsmedel – en komplex fråga” oktober 2000

7.3 Årsredovisningar

Bromölla kommun 2004

Kävlinge kommun 2004

Lund kommun 2004

Svedala kommun 2004

Ängelholm kommun 2004

Örkelljunga kommun 2004

Örkelljunga kommun, Ekonomikontoret ”Placeringsreglemente för medel avsatta för pensionsförpliktelser” 2004

7.4 Artiklar

Balans nr 2, februari 2005 ”Avsättningar i kommuner och landsting”

Balans nr 2, februari 2004 ”Redovisningens teoretiska kaos”

Kommunal Ekonomi nr 2, 2005

7.5 Elektroniska källor

www.angelholm.se

www.bromolla.se

www.kavlinge.se

www.lund.se

www.orkelljuna.se

www.svedala.se

7.6 Respondenter

Agneta Arnesson, *Ekonomichef Kävlinge kommun*, datum: 26 april 2005

Herman Crespín, *Ekonomichef Ängelholm kommun*, datum: 4 maj 2005

Christer Erhlin, *Ekonomichef Bromölla kommun*, datum: 3 maj 2005

Kerstin Gustafsson, *Ekonomichef Örkelljunga kommun*, datum: 22 april 2005

Niklasson Lars, *Ekonomidirektör Lunds kommun*, datum: 12 april 2005

Björn Sanderberg, *Ekonomichef Svedala kommun* datum 26 april 2005

Jan Stureson *Redovisnings konsult Komrev* datum 13 april 2005

Bilagor

Bilaga 1

Kommunernas ekonomiska information

Bromöllas kommuns ekonomiska information

Bromölla är en kommun som tillämpar blandmodellen vid sin redovisning av pensionsåtaganden.

Resultat enligt blandmodellen i Mkr:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
14,0	4,8	-2,0	-4,9	-2,6

Soliditet exklusive pensionsförpliktelsen:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
41,6 %	40,9 %	40,3 %	41,6 %	49,3 %

Soliditet inklusive pensionsförpliktelsen och löneskatt:

<u>2004</u>	<u>2003</u>
4,9 %	2,5 %

Ängelholms kommuns ekonomiska information

Ängelholm är en kommun som tillämpar blandmodellen vid sin redovisning av pensionsåtaganden.

Resultat enligt blandmodellen i Mkr:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
-2,7	6,2	14,6	27,6	30,1

Soliditet exklusive pensionsförpliktelsen:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
72 %	70 %	70 %	72 %	70 %

Soliditet inklusive pensionsförpliktelsen och löneskatt:

<u>2004</u>	<u>2003</u>
26 %	26 %

Kävlinges kommuns ekonomiska information

Kävlinge är en kommun som tillämpar blandmodellen vid sin redovisning av pensionsåtaganden.

Resultat enligt blandmodellen i Mkr:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
12,4	13,2	11,3	15,6	19,8

Soliditet exklusive pensionsförpliktelsen:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
79 %	82 %	82 %	80 %	77 %

Soliditet inklusive pensionsförpliktelsen och löneskatt:

<u>2004</u>	<u>2003</u>
40 %	41 %

Svedalas kommuns ekonomiska information

Svedala är en kommun som tillämpar blandmodellen vid sin redovisning av pensionsåtaganden.

Resultat enligt blandmodellen i Mkr:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
12,6	21,3	-18,1	-7,1	14,2

Soliditet exklusive pensionsförpliktelsen:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
54,7 %	54,8 %	54,1 %	55,0 %	55,1 %

Soliditet inklusive pensionsförpliktelsen och löneskatt:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>
12,4 %	12,0 %	11,3 %	14,4 %

Örkelljungas kommuns ekonomiska information

Örkelljunga är en kommun som tillämpar blandmodellen vid sin redovisning av pensionsåtaganden.

Resultat enligt blandmodellen i Mkr:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
2,2	0,6	11	12	19

Soliditet exklusive pensionsförpliktelsen:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
74 %	74 %	79 %	81 %	84 %

Soliditet inklusive pensionsförpliktelsen och löneskatt:

<u>2004</u>	<u>2003</u>
48 %	48 %

Lunds kommuns ekonomiska information

Lund kommun tillämpar fullkostnadsmodellen från och med 2004 vid sin redovisning av pensionsåtaganden. Innan har man använt blandmodellen.

Resultat enligt blandmodellen i Mkr:

<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
-1	-5	21	194

Resultat enligt fullkostnadsmodellen i Mkr

<u>2004</u>
17

Soliditet exklusive pensionsförpliktelsen enligt blandmodellen:

<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>2001</u>	<u>2000</u>
63 %	65 %	66 %	67 %

Soliditet inklusive pensionsförpliktelsen och löneskatt enligt blandmodellen:

<u>2003</u>
17 %

Soliditet enligt fullkostnadsmodellen:

<u>2004</u>
37

Ekonomiska fackuttryck

Begrepp och definitioner för kommunal ekonomi.

Ansvarsförbindelse:	Pensionsskulden som finns upptagen före 1998 och den redovisas som ansvarsförbindelse. Redovisas som en not utanför balansräkningen och ingår därmed inte i balansomslutningen.
Avsättning:	Ett ekonomiskt åtagande som är säkra belopp till en tidpunkt då de skall betalas ut, exempelvis pensionsåtagandet.
Balanskravet:	En kommuns intäkt skall överstiga kostnaderna, man skall därmed visa upp ett positivt resultat.
Balansräkning:	Redogör för kommunens finansiella ställning vid en viss tidpunkt. Den beskriver en kommuns tillgångar, skulder och egna kapital.
Blandmodell:	Enligt lagen om kommunal redovisning skall pensionsskulder från och med 1998 redovisas som avsättning i balansräkningen.
Eget kapital:	Det är kommunens totala tillgångar minus kommunens skulder. Det egna kapitalet kan delas upp i två delar, anläggningsskapital och rörelsekapital
Fullkostnadsmodell:	Redovisas hela förändringen av pensionsåtagandet i resultaträkningen bland verksamhetens kostnader respektive finansiella kostnader.
Holdingbolag:	Ett kommunalt förvaltningsbolag som har kontroll och inflytande över andra bolag.
Resultaträkning:	Redogör för årets driftresultat och hur det påverkar det egna kapitalet.
Skattesats:	En skattesats som kommunfullmäktige beslutar om varje år. Den anger utdebiterade kronor och ören per skattekrona. (en skattekrona = 100 kronor beskattningsbar inkomst)
Skatteunderlag:	Totalsumman av alla kommuninvånarnas beskattningsbara inkomst.
Soliditet:	Del av tillgångarna som finansierats av det egna kapitalet.
Transkriberat:	En omskrivning av en text från dess ursprungliga form.

Begrepp och definitioner för förvaltning av pensionsmedel.

Diversifiering:	Visar en kommuns fördelning av en portföljs tillgångar inom och mellan olika tillgångslag och marknader. Syftet är att minska portföljens risk och/eller höja avkastningen.
Duration:	En obligations vägda genomsnittliga återstående löptid. Ett mått på obligationens räntekänslighet, det vill säga hur mycket priset på obligationen förändras när räntenivån ändras med en procentenhet.
Portfölj:	En förmögenhet som är placerad i olika tillgångar.
Index:	Mått på en marknads eller delmarknads värde, till exempel Affärsvärldens generalindex och OMX-index.

Intervjumall till kommungrupperna

Definition av ekonomisk hushållning

Hur definierar du ”god ekonomisk hushållning”? Var går gränsen?

Synen på balanskravet

Vad anser du om balanskravets existens och vilka effekter har det givit?

Anser du balanskravet är en redovisningsprincip?

Vad anser du är synnerliga skäl för att frångå balanskravet? Hur tolkar du denna term?

Synen på blandmodellen som en lagstadgad modell

Vad anser du om att blandmodellen är den lagstadgade modell som används vid redovisning av kommunens pensioner? Fördelar och nackdelar? Anser du att ni gör rätt?

Tror du att det skulle bli någon effekt av att redovisa pensionsskulden fullt ut? I så fall vilken effekt skulle det ge?

Synen på näringslivets sätt att redovisa

Anser du att kommunal redovisning bör eftersträva det privat näringslivets sätt att redovisa?

Är Lund kommun ett gott föredöme eller försvårar de bara enligheten i redovisningen?

Synen på redovisningsrekommendationer

Vad anser du om Rådet för Kommunal Redovisnings rekommendationer rörande pensioner?

Hur ser du på tolknings- och handlingsutrymme gällande rekommendationerna?

Hur god är efterlevnaden av de rekommendationer som berör pensionsåtagandet i er kommun?

Synen på årsredovisningens rapporter

Vad anser du vara den viktigaste rapporten av balansräkningen, resultaträkningen och finansieringsanalysen? Varför?

Vilka av dessa rapporter tror du är viktigast för politikerna? Varför?

Är politikerna i er kommun medvetna om den ofullständiga redovisningen av pensionsskulden?

Är den politiska ledningen inom kommunen aktiv i de ekonomiska frågorna och på vilket sätt?

Tycker du att redovisningsproblemet rörande pensionsskulden är ett problem? Vad tycker politikerna?

Synen på redovisningens postulat

Uppfylls redovisningens kvalitativa egenskaper som relevans, tillförlitlighet, jämförbarhet och förståelse i er kommuns redovisning?

Specifika frågor till kommuner angående förvaltning av pensionsmedel

Hur ser er långsiktiga ekonomiskstrategi ut?

Hur redovisas de öronmärkta tillgångsmedlen avsedda för pensionsåtagandet i kommunen?

Hur stor andel utgör de öronmärkta tillgångsmedlen av kommunens totala pensionsåtagande?

Har kommunen framtagit en särskild föreskrift för hantering av de öronmärkta

tillgångsmedlen för pensionsåtaganden? Vem fattar dessa beslut?

Vilken typ av placering får göras i förvaltningen av medel öronmärkta för pensionsåtaganden? Vem fattar dessa beslut?

Hur sker förvaltningen av pensionsmedlen i er kommun?

Hur har ni tänkt rent konkret för att säkerställa framtida pensionsutbetalningar?

(Exempel, lång- och kortsiktig pensionsberedskap)

Varför har ni inte gjort placeringar i syfte att säkerställa pensionsåtagandet?

Vad är ert motiv och argument till att ni gör som ni gör?

Skulle ni vilja göra på ett annat sätt? Vilket skulle vara att föredra?

(Kvittning av dolda pensionskulder kontra dolda tillgångar)