



EKONOMIHÖGSKOLAN  
Lunds universitet

Företagsekonomiska institutionen  
Kandidatuppsats  
Januari 2006

# Den dolda pensionskulden

- en fallstudie i tre skånska  
kommuner

Handledare:  
Caroline Hellström  
Anna Thomasson

Författare:  
Louise Jacobsson 820914-3547  
Sabina Johansson Apaydin 780611-3960  
Amelie Karlsson 820119-2708

# SAMMANFATTNING

---

- Titel:** Den dolda pensionsskulden – en fallstudie i tre skånska kommuner
- Seminariedatum:** 16 januari 2006
- Ämne/Kurs:** FEK 582, Kandidatuppsats, 10 poäng
- Författare:** Louise Jacobsson, Sabina Johansson Apaydin och Amelie Karlsson
- Handledare:** Caroline Hellström och Anna Thomasson
- Fem nyckelord:** Pensionsredovisning, god redovisningssed, kommuner, blandmodell och balanskrav
- Syfte:** Syftet är att skapa en förståelse för den problematik som orsakats av blandmodellen, som är det lagstiftade sättet att redovisa pensioner i kommuner. Den är inte förenlig med god redovisningssed. Detta har orsakat att kommuner avviker från lagstiftningen. Vidare undersöks motiven till införandet av blandmodellen samt hur väl kommunerna står rustade inför de kommande pensionsutbetalningarna.
- Metod:** Uppsatsen har en kvalitativ metod eftersom syftet är att undersöka ett fåtal fall på djupet. En kompletterande kvantitativ undersökning har gjorts för att styrka valet av fall samt för att ge en bredare grund att analysera utifrån.
- Teori:** För att förklara blandmodellens oförenlighet med god redovisningssed används den *traditionella redovisningsteorin* som grund. Vidare belyser delar av *intressentteorin* hur olika intressentkrav påverkar beslutsprocessen. *Wildavskys budgetteori*, om väktare och förkämpare, förklarar oenigheten som kan uppstå mellan ekonomer och politiker.
- Empiri:** Det empiriska materialet har i huvudsak samlats in genom intervjuer med ekonomichefer och politiker i Svedala, Kristianstads och Lunds Kommun. Empirin består också av den kommunala redovisningslagen, Skånes kommuners årsredovisningar samt generell information om Sveriges kommuner och deras pensionsåtaganden.
- Slutsatser:** Orsakerna till att vissa kommuner väljer att avvika från blandmodellens ofullständiga redovisning, beror på insikten om pensionsåtagandets stora betydelse och ekonomernas vilja och förmåga att uppmärksamma problemet för politikerna. Det främsta motivet till blandmodellen var kommunernas oförmåga att uppnå balanskravet med en fullständig pensionsredovisning. Hälften av Skånes kommuner har i stort sett ingen förberedelse inför framtida pensionsutbetalningar, vilket beror på politikernas kortsiktighet, mandattänkande och vilja att hellre investera i projekt som syns mer ur ett medborgarperspektiv.

# ABSTRACT

---

- Title:** The hidden pension liability – a case study in three municipalities in Skåne
- Seminar date:** 16<sup>th</sup> of January 2006
- Course:** Bachelor thesis in Business Administration, 10 swedish credits (15 ECTS)
- Authors:** Louise Jacobsson, Sabina Johansson Apaydin and Amelie Karlsson
- Advisors:** Caroline Hellström and Anna Thomasson
- Keywords:** Pension accounting, generally accepted accounting principles, municipality, mixed model and financial balance
- Purpose:** To create an understanding for the problems caused by the "mixed model", the legally sanctioned method of accounting for retirement costs. This model is not compatible with generally accepted accounting principles. This has caused several municipalities to refrain from complying with the law. The reasons for launching the mixed model are investigated, as is the current situation with regard to how the municipalities are prepared for future retirement costs.
- Methodology:** The essay employs a qualitative method and a supplementary quantitative assessment has been carried out, to strengthen case selection and to provide a better foundation for analysis.
- Theoretical perspectives:** To explain the discord between the mixed model and generally accepted accounting principles, the traditional theory of accounting is employed. Furthermore, aspects of the stakeholder theory illustrate how different demands by stakeholders affect the decision-making process. Wildavsky's budget theory explains some of the dissent that may arise between economists and politicians.
- Empirical foundation:** It has mainly been collected through interviews with financial directors and politicians of the municipalities selected. It also consists of the municipal accounting law, the annual reports by Skåne's municipalities and their future retirement costs.
- Conclusions:** The fact that some municipalities choose to deviate from the incomplete accounting of the mixed model, depends on the realization of the magnitude of the retirement costs, and the willingness and ability of the economists to alert politicians to the problem. The foremost reason behind the mixed model was the inability of the municipalities to achieve financial balance when retirement costs were accounted for. Half of the municipalities in Skåne have not made any preparations with regard to future retirement payments, which can be explained by politician myopia, mandate-focused thinking and a tendency to prefer investing in projects that are clearly visible from a public perspective.

# FÖRORD

---

Vi vill tacka dem som på ett välvilligt sätt tagit sig tid och hjälpt oss med vår uppsats.

Vi vill rikta ett stort tack till våra respondenter som har bidragit med givande kunskap och diskussionsunderlag. Tack till Peter Andersson, Komrev PWC; Uldis Skuja och Larry Andow i Lunds kommun; Rolf Gustavsson och Bo Kristiansson i Kristianstads kommun samt Björn Sandeberg och Fredrik Thott i Svedala kommun.

Dessutom vill vi tacka våra handledare Caroline Hellström och Anna Thomasson för stöd och vägledning.

Lund 12 januari 2006

---

Louise Jacobsson

---

Sabina Johansson Apaydin

---

Amelie Karlsson

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

<b>1</b>	<b>INLEDNING .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1</b>	<b>BAKGRUND .....</b>	<b>8</b>
1.1.1	POSITIONERING.....	9
<b>1.2</b>	<b>PROBLEMDISKUSSION.....</b>	<b>9</b>
1.2.1	FÖRDELNINGSDOVISNING .....	9
1.2.2	FULLFONDERINGSREDOVISNING .....	10
1.2.3	BLANDMODELLEN .....	10
<b>1.3</b>	<b>SYFTE.....</b>	<b>12</b>
<b>1.4</b>	<b>AVGRÄNSNINGAR.....</b>	<b>12</b>
<b>1.5</b>	<b>DISPOSITION.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>METOD .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>VAL AV TEORETISK REFERENS RAM.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>VAL AV ANSATS .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3</b>	<b>KVALITATIV OCH KVANTITATIV METOD .....</b>	<b>15</b>
<b>2.4</b>	<b>FALLSTUDIER.....</b>	<b>15</b>
2.4.1	VAL AV FALL .....	16
<b>2.5</b>	<b>TILLVÄGAGÅNGSSÄTT VID DATAINSAMLING.....</b>	<b>16</b>
2.5.1	PRIMÄRDATA .....	16
2.5.2	SEKUNDÄRDATA.....	18
<b>2.6</b>	<b>KÄLLKRITIK.....</b>	<b>19</b>
2.6.1	PRIMÄRDATA .....	19
2.6.2	SEKUNDÄRDATA.....	19
<b>2.7</b>	<b>VALIDITET OCH RELIABILITET .....</b>	<b>20</b>
2.7.1	VALIDITET .....	20
2.7.2	RELIABILITET .....	21
<b>2.8</b>	<b>SUBJEKTIVITET .....</b>	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>TEORI.....</b>	<b>22</b>
<b>3.1</b>	<b>TRADITIONELL REDOVISNINGSTEORI .....</b>	<b>22</b>
3.1.1	REFERENS RAM.....	22
3.1.2	GRUNDLÄGGANDE ANTAGANDEN .....	23
3.1.3	REDOVISNINGSPRINCIPER .....	24
3.1.4	GOD REDOVISNINGSSÄTT .....	24
<b>3.2</b>	<b>INTRESSENTTEORIN .....</b>	<b>25</b>
3.2.1	INTRESSENTER I PRIVATA FÖRETAG OCH I KOMMUNER .....	25
3.2.2	INTRESSENTERKRAV .....	25
3.2.3	KONFLIKTER.....	26
3.2.4	LEGITIMITET .....	27
<b>3.3</b>	<b>WILDAVSKYS BUDGETTEORI.....</b>	<b>28</b>
3.3.1	VÅKTARSTRATEGIER.....	28
3.3.2	FÖRKÄMPARSTRATEGIER .....	28
<b>3.4</b>	<b>SAMMANFATTNING AV TEORIER .....</b>	<b>28</b>

## **4 DET EMPIRISKA RAMVERKET – LAGAR OCH NORMER ... 29**

<b>4.1</b>	<b>INLEDNING .....</b>	<b>29</b>
<b>4.2</b>	<b>UTVECKLING KOMMUNAL REDOVISNING .....</b>	<b>29</b>
4.2.1	PENSIONSREDOVISNING PÅ 1980 – TALET .....	29
4.2.2	PENSIONSREDOVISNING MELLAN 1990 OCH 1998.....	30
4.2.3	MOTIVEN TILL DEN KOMMUNALA REDOVISNINGSLAGEN FRÅN 1998.....	30
<b>4.3</b>	<b>DEN KOMMUNALA REDOVISNINGSLAGEN FRÅN 1998 .....</b>	<b>31</b>
4.3.1	INLEDNING.....	31
4.3.2	BALANSKRAVET .....	32
4.3.3	REDOVISNING AV PENSIONER ENLIGT BLANDMODELLEN .....	32
<b>4.4</b>	<b>NORMGIVARE.....</b>	<b>32</b>
4.4.1	RÅDET FÖR KOMMUNAL REDOVISNING.....	32
4.4.2	AKTUELLA REKOMMENDATIONER FRÅN RÅDET FÖR KOMMUNAL REDOVISNING .....	33
4.4.3	ANDRA BETYDELSEFULLA NORMGIVARE.....	34

## **5 EMPIRI..... 35**

<b>5.1</b>	<b>SVERIGES KOMMUNER OCH DERAS PENSIONSÅTAGANDEN .....</b>	<b>35</b>
5.1.1	ÅLDERSSTRUKTUR .....	35
5.1.2	DEN OREDOVISADE PENSIONSSKULDEN .....	36
5.1.3	ÖKADE PENSIONSUTBETALNINGAR.....	36
<b>5.2</b>	<b>FALLSTUDIE AV TRE SKÅNSKA KOMMUNER .....</b>	<b>37</b>
5.2.1	SVEDALA KOMMUN .....	38
5.2.1.1	Ekonomichefens syn på pensionsredovisningen .....	38
5.2.1.2	Politikerns syn på pensionsredovisningen.....	39
5.2.2	KRISTIANSTADS KOMMUN.....	41
5.2.2.1	Ekonomichefens syn på pensionsredovisningen .....	41
5.2.2.2	Politikerns syn på pensionsredovisningen.....	43
5.2.3	LUNDS KOMMUN .....	44
5.2.3.1	Ekonomichefens syn på pensionsredovisningen .....	44
5.2.3.2	Politikerns syn på pensionsredovisningen.....	46
<b>5.3</b>	<b>SKÅNSKA KOMMUNERS FÖRBEREDELSE INFÖR FRAMTIDA UTBETALNINGAR .....</b>	<b>48</b>

## **6 ANALYS..... 50**

<b>6.1</b>	<b>DEN EMPIRISKA FALLSTUDIEN – JÄMFÖRELSE OCH MÖNSTER.....</b>	<b>50</b>
6.1.1	ÅRSREDOVISNINGEN .....	50
6.1.2	PENSIONSREDOVISNINGEN FÖRE OCH EFTER 1998.....	50
6.1.3	BALANSKRAVET .....	51
6.1.4	MOTIVERING TILL PENSIONSREDOVISNINGEN.....	51
6.1.5	AVSÄTTNINGAR TILL PENSIONER .....	52
<b>6.2</b>	<b>BLANDMODELLEN – LAGRIKTIG MEN SEDSTRIDIG .....</b>	<b>52</b>
6.2.1	KOMMUNALEKONOMERNAS INSTÄLLNING TILL BLANDMODELLEN .....	53
6.2.2	AVVIKELSE IFRÅN DEN GODA REDOVISNINGEN .....	53
6.2.3	FÖRKÄMPARNA OCH VÅKTARNA I KOMMUNEN .....	54
6.2.4	FOKUS PÅ RESULTATRÄKNINGEN.....	55
6.2.5	SUMMERING .....	56
<b>6.3</b>	<b>MOTIVEN TILL INFÖRANDET AV BLANDMODELLEN.....</b>	<b>56</b>
6.3.1	BALANSKRAVET .....	56
6.3.2	DEN HÖGA RÄNTENIVÅN .....	57
6.3.3	DEN KOMMUNALA SÄRARTEN.....	57
6.3.4	MEDBORGARNA OCH STATEN – TVÅ VIKTIGA INTRESSER.....	58

<b>6.4</b>	<b>INTRESSEKONFLIKT</b> .....	<b>59</b>
<b>6.5</b>	<b>FÖRBEREDELSE INFÖR FRAMTIDA PENSIONS BETALNINGAR</b> .....	<b>60</b>
6.5.1	FALLKOMMUNERNA .....	60
6.5.2	SKÅNES KOMMUNER .....	61
6.5.3	ORSAK TILL LÅG FÖRBEREDELSE .....	61

## **7 SLUTSATS OCH DISKUSSION..... 63**

<b>7.1</b>	<b>SLUTSATS</b> .....	<b>63</b>
<b>7.2</b>	<b>SLUTDISKUSSION</b> .....	<b>64</b>
<b>7.3</b>	<b>REFLEKTIONER</b> .....	<b>65</b>
<b>7.4</b>	<b>FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING</b> .....	<b>66</b>

## **KÄLLFÖRTECKNING..... 67**

<b>PUBLICERADE KÄLLOR</b> .....	<b>67</b>
<b>OFFENTLIGT TRYCK</b> .....	<b>68</b>
<b>ÅRSREDOVISNINGAR 2004</b> .....	<b>68</b>
<b>MUNTliga KÄLLOR</b> .....	<b>69</b>
<b>ELEKTRONISKA KÄLLOR</b> .....	<b>70</b>

## **BILAGOR..... 71**

<b>BILAGA 1 BEGREPPSDEFINITIONER</b> .....	<b>71</b>
<b>BILAGA 2 FRÅGOR TILL EKONOMICHEFEN I KRISTIANSTADS OCH SVEDALA KOMMUN</b> .....	<b>72</b>
<b>BILAGA 3 FRÅGOR TILL EKONOMICHEFEN I LUNDS KOMMUN</b> .....	<b>73</b>
<b>BILAGA 4 FRÅGOR TILL POLITIKER</b> .....	<b>74</b>
<b>BILAGA 5 FRÅGOR TILL KOMREV, PWC, LUND</b> .....	<b>75</b>

## **FIGURFÖRTECKNING**

<b>FIGUR 1 REDOVISNINGENS KVALITATIVA EGENSKAPER</b> .....	<b>23</b>
<b>FIGUR 2 MÅL OCH MEDEL I OFFENTLIG RESPEKTIVE PRIVAT SEKTOR</b> .....	<b>25</b>
<b>FIGUR 3 INTRESSENTTYPER OCH DESS POTENTIAL ATT HOTA OCH SAMARBETA</b> .....	<b>26</b>
<b>FIGUR 4 ÅLDERSSTRUKTUREN ÖVER DE ANSTÄLLDA I KOMMUNER OCH LANDSTING</b> .....	<b>35</b>
<b>FIGUR 5 KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS TOTALA PENSIONSSKULD</b> .....	<b>36</b>
<b>FIGUR 6 KOMMUNERNAS OCH LANDSTINGENS ÖKANDE PENSIONSUTBETALNINGAR</b> .....	<b>37</b>
<b>FIGUR 7 KOMMUNERNAS AVSÄTTNINGAR TILL PENSIONS FÖRVALTNING</b> .....	<b>48</b>

# 1 Inledning

---

*I inledningskapitlet presenteras, i bakgrunden, varför pensionsredovisning i kommuner är av stort intresse för många. Sedan förs en problemdiskussion kring ämnet som slutligen mynnar ut i uppsatsens syfte. Vidare redogörs för avgränsningarna och det avslutas med en disposition över uppsatsens kapitel.*

---

## 1.1 Bakgrund

Dagens sätt att redovisa pensioner i kommuner, enligt den så kallade blandmodellen<sup>1</sup>, ”döljer att 118 kommuner och samtliga landsting har negativt eget kapital när hela pensionsskulden räknas in” (Wikstrand 2005).

Kommunerna utgör en betydande del av samhällsekonomin och vi är alla berörda av kommunerna på ett eller annat sätt. Kommunerna förväntas tillhandahålla en bra äldreomsorg för våra föräldrar och bra skola och dagis för våra barn. Kommer kommunen i ekonomiska svårigheter drabbas skattebetalarna genom ett ökat skattetryck eller att kvalitén på exempelvis barnomsorg och skola sjunker.

På senare år, framför allt i och med den kommunala redovisningslagen från 1998, har den kommunala redovisningen utvecklats till att bli alltmer lik den inom privat sektor. Det strävas efter att följa god redovisningssed och det används i många fall samma redovisningsprinciper som i privata organisationer. Redovisning anses som en viktig samhällelig institution och det är av stor vikt att denna ger en så rättvisande bild som möjligt. Det som gör pensionsåtagande i kommuner intressant, är att lagen om pensionsredovisning går stick i stäv med ovan förda resonemang. Lagstiftningen om pensioner, som kom 1998, strider mot då etablerad praxis och normer. Lagen som stiftades tillgodoser i stort sett inte några av de principer som god redovisningssed innebär, som till exempel försiktighetsprincipen<sup>2</sup>. (Brorström 1997) Det förefaller idag som att praxis i en del fall dominerar över de formella reglerna och det har också väckt frågor om redovisningslagens funktion och styrka. Ett talande exempel på detta är att Tranemos Kommun, i september 2005, har fått rätt i länsrätten att redovisa sin pensionsskuld enligt god redovisningssed, trots att detta är ett tydligt avvikande från lagen (Dom, 3348-04).

En annan aspekt som gör att pensionsåtagandena i kommunerna är en central fråga, är att de kommer att medföra stora utbetalningar inom loppet av några år. En av de viktigaste orsakerna till detta är den stora kommunala expansionen på 70-talet, då de som anställdes framför allt var 40-talister, som snart kommer att pensioneras. (revisor, Komrev) En intressant aspekt är hur kommunerna är förberedda på att klara av de stora framtida pensionsutbetalningarna. Har kommunerna avsatt medel i till exempel värdepapper för de kommande utbetalningarna? Eller har de inte alls planerat för detta och riskerar de i så fall att drabbas av en framtida ekonomisk kris?

Det som skiljer kommuner från den privata sektorn är att de består av två parallella organisationer - en politisk som fattar besluten och en tjänstemannaorganisation som utför besluten. De tjänstemän som upprättar de ekonomiska rapporterna har inte samma förutsättningar som en ekonom i den privata sektorn. Den kommunala

---

<sup>1</sup> Se bilaga 1 - Begreppsdefinitioner

<sup>2</sup> Se bilaga 1 - Begreppsdefinitioner



redovisningslagen bygger inte på ekonomiska utan på politiska grunder. Det gör att det kan uppstå en intressekonflikt mellan god redovisningssed och den kommunala redovisningslagen som är beslutad av riksdagens politiker.

### **1.1.1 Positionering**

Hösten 2004 gjordes en studie vid Stockholms universitet med titeln *”Den ofullständiga redovisningen – En fallstudie kring de konsekvenser som uppkommer när redovisningens grundläggande postulat sätts ur spel”* (Bostedt et al 2004). Den utreder hur väl några av Stockholms kranskommuner beaktar sin pensionsskuld med tanke på att den inte syns i balansslutningen, utan ligger som en not i form av en ansvarsförbindelse. Det är intressant att göra en ny liknande studie idag, efter att Tranemos kommun fått rätt i länsrätten att avvika från gällande lagstiftning, till förmån för att följa god redovisningssed. Har detta påverkat kommunernas uppfattning angående hur de ska redovisa sina pensioner framöver? En ytterligare aspekt som vi vill belysa, som inte togs upp i den ovan nämnda studien, är hur väl och på vilket sätt kommunerna är förberedda att klara framtida pensionsutbetalningar, med tanke på att lagen inte kräver att några medel avsätts för detta. Det gjordes dock en studie våren 2005 på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet med titeln *”Kommunala pensionsavsättningsbeslut”* (Vilhelmsson 2005). Syftet med uppsatsen var att hitta förklaringar till varför inte alla kommuner löpande sätter av medel till sin pensionsskuld. Den teoretiska referensramen i Vilhelmssons studie är inte densamma som vi avser att utgå ifrån i den här uppsatsen. Vi ser emellertid frågeställningen ur ett annat perspektiv, vilket gör att vår studie blir ett relevant komplement till den tidigare studien.

## **1.2 Problemdiskussion**

Kommunernas sätt att redovisa sina pensionsåtaganden har länge varit en omdebatterad fråga bland politiker och kommunala tjänstemän. Fram till mitten av 1980-talet fanns det inga direkta regleringar gällande pensionsredovisning, utan det naturliga var att pensionskostnaden belastade resultatet i samband med att den betalades ut. (revisor, Komrev)

### **1.2.1 Fördelningsredovisning**

Referensgruppen, det organ som då gav ut rekommendationer och referenspunkter för utveckling av en god redovisningssed i kommunerna, lämnade först 1987 sin första rekommendation angående pensionsredovisningen. Enligt den skulle pensionsåtagandet redovisas, enligt en fördelningsredovisning<sup>3</sup>, utanför balansräkningen som en ansvarsförbindelse<sup>4</sup>. Endast årets utbetalning skulle påverka resultatet. (Brorström 1997) Detta innebär att pensionskulden inte belastar skuldsidan i balansräkningen och därmed övervärderas kommunens eget kapital, vilket ger en förskönad bild av den ekonomiska ställningen. Inte heller den årliga skulduppräknningen, som beror på ränta och inflation, beaktas då detta inte kostnadsförs i resultaträkningen varje år, utan bara ökar ansvarsförbindelsen utanför balansräkningen.

Det höjdes genast kritiska röster som menade att redovisningen istället borde föras mot mer bokföringsmässiga grunder (Brorström 1997), vilket innebär att inkomster och

---

<sup>3</sup> Se bilaga 1 - Begreppsdefinitioner

<sup>4</sup> Se bilaga 1 - Begreppsdefinitioner

utgifter ska periodiseras till de räkenskapsår dit de hänför sig. Transaktionen ska enligt bokföringsmässiga grunder redovisas när den inträffar, i detta fall när pensionen tjänas in, och inte när den regleras likvidmässigt (Artsberg 2005). Ett av motargumenten var att kommunerna hade en garanterad inkomst tack vare beskattningsrätten och därmed alltid skulle klara av att infria sina pensionsåtaganden. Detta gjorde att det inte var nödvändigt att redovisa på samma sätt som de privata organisationerna och aktivera pensionen på skuldsidan i balansräkningen. (Brorström 1997)

### 1.2.2 Fullfonderingsredovisning

De negativa reaktionerna medförde dock att redan tre år senare, 1990, gav referensgruppen ut en ny rekommendation som innebar att pensionsåtagandet istället skulle redovisas som avsättning i balansräkningen, samtidigt som årets utbetalning och årets förändring av pensionsskulden skulle belasta resultatet. Med denna fullfonderingsredovisning<sup>5</sup> av pensionsskulden försämrades kommunernas eget kapital och årets resultat drastiskt. Det gav dock en mer rättvisande bild av den verkliga ekonomiska ställningen och tog hänsyn till bokföringsmässiga grunder. Denna rekommendation stämde överens med god redovisningssed och blev inom några år etablerad praxis. År 1994 redovisade 98 % av kommunerna hela eller delar av pensionsåtagandet som en avsättning i balansräkningen, istället för att endast redovisa pensionerna som ansvarsförbindelse i en not. (Brorström 1997) Tre år senare, 1997, redovisade alla kommuner hela pensionsskulden i balansräkningen och därmed var målet med rekommendationen fulländat (Wikstrand 2005).

### 1.2.3 Blandmodellen

I samband med att den nya lagen om kommunal redovisning skulle införas 1998, beslutades det att kommunernas ekonomi måste vara i balans, det vill säga att intäkterna måste vara högre än kostnaderna. I och med balanskravet blev det återigen aktuellt att diskutera pensionsredovisningen, eftersom en fullfonderingsredovisning av pensionerna var en väldigt tung belastning på ett stort antal kommuners resultat. Många skulle inte lyckas leva upp till kravet på en ekonomi i balans. (Brorström 1997)

Politikerna fick ta ställning till tre alternativa sätt att redovisa pensionsåtagandet. Fördelningsredovisningen följer inte god redovisningssed, men skulle underlätta för kommunerna att klara balanskravet och ge en bättre soliditet. Å andra sidan finns det en risk med att skjuta upp kostnaderna på framtiden, eftersom det härmed inte finns några medel tilltänkta för framtida pensionsutbetalningar. En fullfonderingsredovisning tillgodoser ekonomernas krav på god redovisningssed och visar en rättvisande bild av den ekonomiska ställningen. Det hade dock blivit omöjligt för många kommuner att nå upp till det lagstadgade balanskravet. Resultatet blev att kommunerna valde det tredje alternativet, att kommunerna ska redovisa sina pensionsåtaganden enligt en blandmodell – en blandning av de två ovan nämnda sätten. (Brorström 1997)

Blandmodellen innebar att de pensionsförmåner, som var intjänade före 1998, endast togs upp som en ansvarsförbindelse i en not, medan de som var intjänade efter 1998 skulle redovisas som en avsättning<sup>6</sup> och ingå i posten verksamhetens kostnader respektive finansiella kostnader (Rådets rek nr 1 i Brorström et al 2003). Att redovisa pensionsskulden enligt blandmodellen innebar att kommunerna, från balansräkningen,

---

<sup>5</sup> Se bilaga 1 - Begreppsdefinitioner

<sup>6</sup> Se bilaga 1 - Begreppsdefinitioner

lyfte ur hela den pensionsskuld som var intjänad före 1998. Detta var en relativt stor och tung post på skuldsidan, som härmed inte belastade vare sig eget kapital eller resultatet längre. Blandmodellen gav kommunerna ett betydligt bättre resultat och högre soliditet än en fullfonderingsredovisning skulle ha gjort.(revisor, Komrev)

Blandmodellen har framkallat blandade känslor. Många kommunalekonomer och revisorer är mycket kritiska till det nya sättet att redovisa pensioner. I och med att pensionsåtagandet, som är intjänat innan 1998, lyfts ut från balansräkningen, förskönas bilden av kommunernas ekonomiska ställning och det ger ingen rättvisande bild av verkligheten. Lagen stämmer enligt ekonomerna inte överens med god redovisningssed, då bokföringsmässiga grunder inte tillgodoses i den nya lagen. Att det har blivit så här beror till stor del på att lagen bygger på politiska grunder snarare än de traditionella redovisningsgrunderna. Det har nu gått så långt att en del kommuner på eget initiativ väljer att redovisa hela pensionsskulden i balansräkningen, för att ge en mer rättvisande bild, trots att detta strider mot gällande lagstiftning (Wikstrand 2005).

Frågan är om det inte finns anledning att ifrågasätta om blandmodellen är det bästa sättet att redovisa pensionsskulden i kommunerna. Förespråkarna för blandmodellen menar att det är en generationsfråga. Det är inte rätt att dagens skattebetalare ska behöva bära en så stor börda för gamla försyndelser, utan de vill fördela belastningen mellan nuvarande och framtida skattebetalare. Å andra sidan är frågan om det verkligen är rimligt att ha en lag som strider mot etablerade normer och praxis, det vill säga som strider mot god redovisningssed (revisor, Komrev). Detta är en problematik som inte är helt självklar hur den ska lösas. Är ekonomernas krav på att visa en rättvisande bild viktigare än politikernas vilja att fördela bördan för gamla försyndelser rättvist?

*”Det finns inte en ekonom som ser logiken i att ta med vissa pensionsskulder men inte andra.”*

Anemo i Wikstrand 2005

Det faktum att vissa kommuner nu redovisar hela pensionsskulden minskar likformigheten och därmed försvåras jämförbarheten mellan kommuner, vilket var ett av de huvudsakliga syftena med den kommunala redovisningslagen (Brorström et al 2003).

En annan aspekt är det faktum att den kommunala redovisningslagen inte kräver att kommunerna sätter av medel för framtida pensionsutbetalningar (Lag 97:614). Detta kan medföra att många kommuner står med nästan hela pensionsskulden som en ansvarsförbindelse och utan medel avsatta för att kunna hantera de stora utbetalningsflödena, som väntar inom den närmsta tioårsperioden. Detta är ännu inget akut problem, men inom en snar framtid kommer pensionskostnaderna att öka för varje år och någonstans måste pengarna tas ifrån (KPA 2005b).

Utifrån ovan förda resonemang finner vi ett intresse i att undersöka följande frågeställning:

*Vilka var motiven till att blandmodellen blev det lagstadgade sättet att redovisa pensionsskulden och vad har konsekvenserna blivit för kommunerna?*

### 1.3 Syfte

Uppsatsens syfte är att skapa en utökad förståelse för den problematik som orsakats av blandmodellen. De aspekter av problematiken som vi vill undersöka närmare är därför:

- Blandmodellens oförenlighet med etablerad praxis och **god redovisningssed**, som har orsakat att en del av Sveriges kommuner **avviker** från gällande **lagstiftning** till förmån för god redovisningssed.
- **Motiven** till införandet av en pensionsredovisningslag som strider mot god redovisningssed.
- Hur väl och på vilket sätt kommunerna förbereder sig för att klara av de **framtida pensionsutbetalningarna** samt orsakerna till att förberedelserna ser ut som de gör idag.

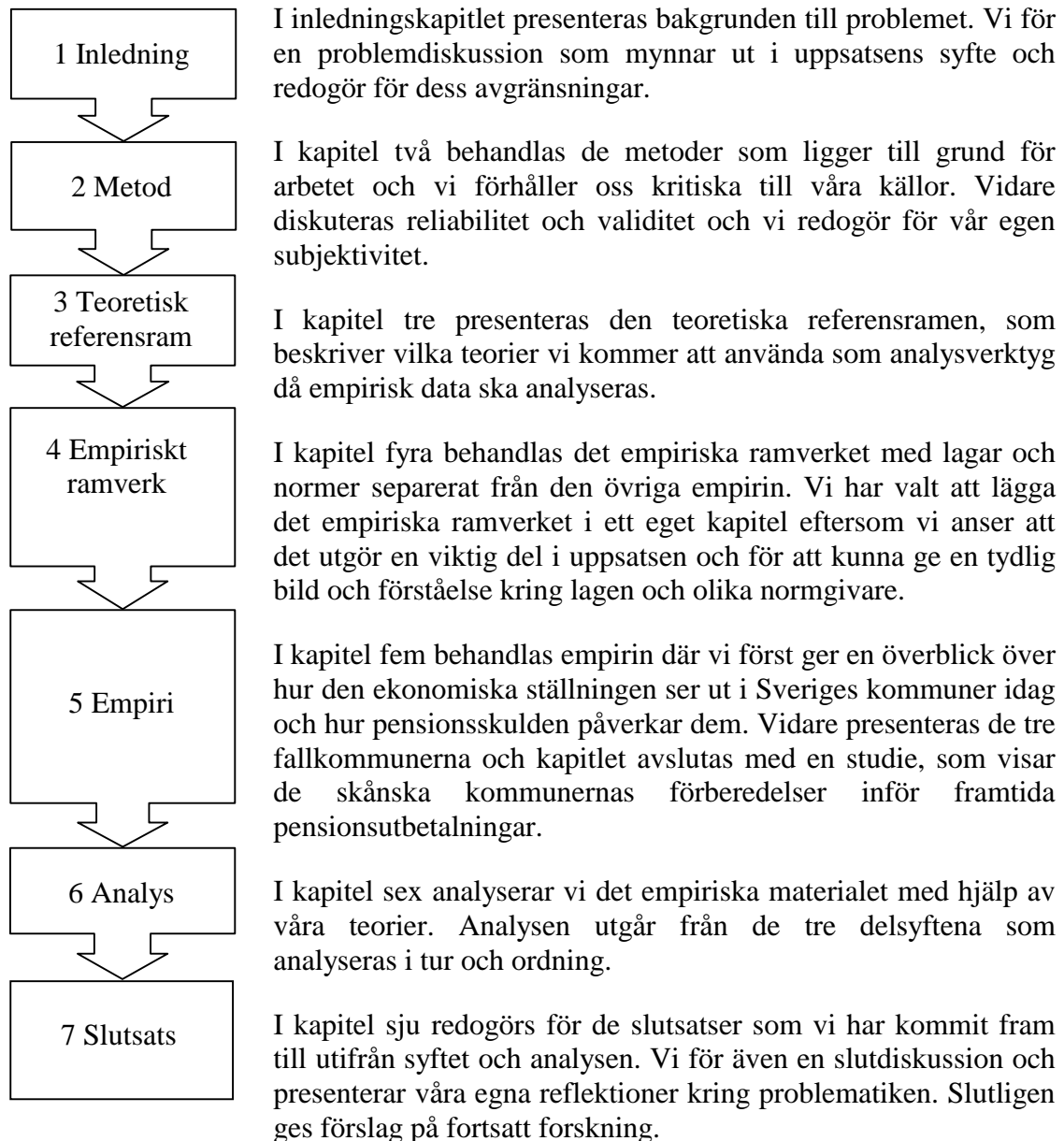
För att kunna svara på uppsatsens huvudsakliga frågeställning är det nödvändigt att först undersöka de tre delsyftena grundligt. I analysen avser vi att i tur och ordning presentera och analysera vart och ett av uppsatsens delsyften, för att i slutsatsen kunna diskutera och dra relevanta slutsatser.

### 1.4 Avgränsningar

Vi har valt att begränsa undersökningen till tre kommuner i Skåne. Att vi inte valde fler, till exempel alla Sveriges kommuner, beror på den begränsade tidsramen. Det beror även på att det enligt oss endast finns tre olika sätt att hantera pensionsåtagandet. För att bekräfta att det finns tre sätt att hantera pensionsåtagandet i kommunerna, har vi gjort en kvantitativ studie över alla Skånes kommuners årsredovisningar, som visade att vårt antagande stämmer.

För vår undersökning anser vi det vara viktigt att göra personliga djupintervjuer med ekonomicheferna i kommunerna. Vi har därför valt att använda oss av kommuner som ligger geografiskt nära. Vi är dock medvetna om att problematiken med den stora pensionskulden är betydligt större i exempelvis kommuner i Norrland, där befolkningsmängden ständigt minskar och därmed skatteintäkterna. En jämförelse mellan Skåne län och Norrbottens län bekräftar detta. För 2004 var ansvarsförbindelsen i genomsnitt 14 737 kr per invånare i Skåne, medan Norrbottens län hade ett genomsnitt på 23 090 kr per invånare. Ett annat exempel, som bekräftar problemen i Norra Sverige, handlar om kommunernas soliditet, det vill säga kommunens betalningsförmåga på lång sikt. Om ansvarsförbindelsen räknas in i kommunernas soliditet, får hela 11 av 16 kommuner i Dalarna eller 69 % negativ soliditet. Jämför vi detta med Skåne är det endast 3 kommuner av 33 eller 9 % som får negativ soliditet. Den genomsnittliga soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen är i Skåne 25 jämfört med Dalarnas -1. (SCB & SKL 2005) Vi är således medvetna om detta fortsättningsvis i vår undersökning.

## 1.5 Disposition



## 2 Metod

---

*I kapitel 2 redogörs för de metodologiska övervägandena samt för tillvägagångssättet vid insamling av empirisk data. Inledningsvis motiveras valet av teorier och vilka forskningsmetoder som använts. Vidare presenteras valet att göra fallstudier samt val av fall. Det redogörs för vilken primär- och sekundärdata som används och detta granskas sedan i källkritiken. Slutligen presenteras det subjektiva förhållningssättet till ämnet.*

---

### 2.1 Val av teoretisk referensram

För att kunna analysera vårt problem har vi valt att först beskriva den traditionella redovisningsteorin, för att skapa en grundläggande förståelse för syftet med redovisningen och dess främsta uppgifter. Den traditionella redovisningsteorin grundar sig i den privata sektorn, vilket kanske kan förklara att det finns motsättningar mellan redovisning i privat och offentlig sektor.

För att kunna analysera motiven till en pensionsredovisning med så stora avsteg från god redovisningssed, har vi valt att ta hjälp av intressentteorin. Kommuner och privata organisationer har olika intressenter, som därmed har olika mål och olika krav på organisationen. I teorikapitlet vill vi med hjälp av intressentteorin främst belysa de skillnader som finns mellan privata och offentliga organisationers intressenter och deras krav.

Under intervjun med en av våra respondenter nämndes problematiken med väktarna och förkämparna. Detta är två roller som drar åt olika håll i den ekonomiska planeringen, vilket kan hjälpa oss att analysera varför de kommunala ekonomerna och politikerna har olika syn på hur pensionerna bör redovisas. Väktarna och förkämparna återfinns i Wildavskys budgetteori, varför vi valt att komplettera våra teoretiska analysverktyg med denna. Även om utredningens problem inte är ett budgetproblem vill vi med hjälp av teorins resonemang belysa konflikten mellan politiker och ekonomer. Vi anser att Wildavskys budgetteori kompletterar intressentteorin på ett bra sätt och att de båda teorierna är en bra grund för den kommande analysen.

### 2.2 Val av ansats

Inför uppsatsarbetet började vi med att studera dagspress, kommunalekonomiska tidningar och tidskrifter, för att finna ett intressant tema och ett problem som var värt att undersöka. Genom att ta del av en granskning som Öhrlings PricewaterhouseCoopers gjort på Lunds kommuns årsredovisning, fick vi veta att kommunen avviker från den kommunala redovisningslagen vad gäller deras pensionsredovisning. Vi fann ganska snart att det rådde en stor oenighet bland ekonomer angående hur kommuner ska redovisa sina pensionsskulder. Eftersom kommunernas ekonomi är något som berör oss alla, fann vi detta intressant och valde att undersöka problematiken närmare.

Vi har således utgått från ett problem som finns bland praktiker inom kommunal redovisning. Vi har samlat in empirisk primär- och sekundärdata för att kunna analysera problemet och dra slutsatser. Vår avsikt var emellertid inte att utifrån empirin skapa nya teorier, utan att under arbetets gång hitta passande teorier, som kunde hjälpa oss att analysera problemet. Redan från början hade vi dock en teoretisk utgångspunkt i den traditionella redovisningsteorin som är aktuell för frågeställningen.

Vidare har vi valt att bedriva en deskriptiv studie, eftersom vi avser att undersöka och förklara de motiv som ligger bakom den oenighet som råder angående kommunernas sätt att redovisa pensioner. Syftet är också att göra en beskrivning av hur väl och på vilket sätt kommunerna är förberedda för att klara framtida pensionsutbetalningar.

### **2.3 Kvalitativ och kvantitativ metod**

Valet mellan kvalitativ och kvantitativ metod beror på vad uppsatsens syfte är. Då vårt syfte är att studera ett fåtal kommuners pensionsredovisning på djupet, faller det sig naturligt att använda den kvalitativa forskningsmetoden. Tanken är inte att göra standardiserade observationer, utan en mer djupgående undersökning för att skapa förståelse för helheten (Holme et al 1997). Vi vill ge en förklaring till den lagstiftning och praxis som finns samt tolka motiven till olika beteende i de undersökta kommunerna. Vårt intresse i att ta del av respondenternas vardagliga praktik och reflektioner, kan bäst uppnås i en muntlig intervjusituation.

Eftersom vi under hela processen kommer att öka vår kunskap kring ämnet, vill vi kunna vara flexibla och utveckla våra frågeställningar fortlöpande, vilket den kvalitativa metoden ger möjlighet till (Holme et al 1997). Då vi kommer att utföra djupintervjuer med liknande frågor till alla de aktuella kommunerna, men ändå med god möjlighet till fria följdfrågor och modifiering av frågorna vid behov, anser vi att en kvalitativ metod är rätt. Kritiker menar att kvalitativ forskning är svår att generalisera och att den är alldeles för subjektiv. (Bryman et al 2005) Kritiken behandlas vidare under rubrikerna fallstudier respektive subjektivitet.

Vi har även kompletterat den kvalitativa metoden med en kvantitativ undersökning. I den har vi undersökt alla Skånes kommuners årsredovisningar, för att få en bild av hur de hanterar sin pensionsskuld och hur väl förberedda kommunerna är inför kommande pensionsutbetalningar. Syftet var att bekräfta att våra tre fallkommuner var representativa för alla alternativa sätt att hantera pensionsskulden i Skånes kommuner. Undersökningen gav också en bredare grund och underlättade därmed analysen samt gav en större möjlighet till att ge en mer allmängiltig bild om situationen i Skåne.

### **2.4 Fallstudier**

Eftersom vårt syfte kräver att vi får ta del av en djupgående information, har vi valt att använda oss av fallstudier (Merriam 2003). Fallstudien är den bästa metoden när syftet är att komma så nära problemet som möjligt via intervjuer och observationer (Merriam 2003). Vi anser därför att en fallstudie uppfyller våra krav och att det är den mest lämpade metoden för vår utredning. Den typ av fallstudie som vi kommer att använda oss av är den beskrivande fallstudien, eftersom vi i problemställningen vill exemplifiera och illustrera redovisning av pensionsåtaganden i kommuner (Lundahl et al 1999). Nackdelen med fallstudier är att det blir svårt att göra en allmängiltig generalisering, eftersom fallstudien bara fokuserar på ett fåtal fall. De få personer som deltar i en kvalitativ studie kan inte vara ett representativt urval för en hel population (Bryman et al 2005). För att göra vår undersökning mer generaliserbar och för att stärka resultaten i den kvalitativa undersökningen, har den kvantitativa studien gjorts för att öka reliabiliteten.

Ett alternativ till fallstudier hade kunnat vara att använda surveyundersökningar och undersöka exempelvis alla Sveriges kommuners pensionsåtaganden på ytan. Med hjälp

av en sådan studie hade situationen för Sveriges kommuner kunnat kartläggas på ett mer statistiskt sätt. Vår tanke med utredningen och vår problemställning är dock inte av bred och omfattande täckning, utan en djupgående analys av ett fåtal fall (Denscombe 2003). Vi är mer angelägna om att utreda motiven till och konsekvenserna av kommunernas aktuella pensionsredovisning. Därför anser vi att en surveyundersökning inte skulle ge en tillräckligt ingående information för att besvara uppsatsens syfte.

### **2.4.1 Val av fall**

I vår utredning är det nödvändigt att använda oss av en icke-probabilistisk urvalsstrategi, det vill säga ett icke-sannolikhetsurval, eftersom utredningen ska belysa tre olika sätt att hantera pensionerna i kommunerna (Merriam 2003). Det är således viktigt att göra ett ändamålsenligt urval, för att få fram olika typer av kommuner som hanterar sina pensionsåtaganden på olika sätt (Patton 1980). Valet av antalet fall är enligt Lundahl et al (1999) bland annat en avvägningsfråga om det är djupet eller bredden i studien som fordras. För vår studie är det mer intressant att ta med fler än en kommun, för att få tillgång till olika typer av hanteringar av pensioner (Lundahl et al 1999). Vi kommer således att studera både kommuner med regelrätt redovisning och kommuner som på något sätt avviker från det normala i sin redovisning. Urvalet av vilka kommuner som skulle tas med i utredningen gjordes delvis av ett snöbollsurval (Denscombe 2003). Under vår intervju med revisorn Peter Andersson på Komrev (Kommunal revision) på Öhrlings PricewaterhouseCoopers i Lund, fick vi tips och idéer om kommuner som redovisar sina pensionsåtaganden på olika sätt och som kan vara värda att titta lite närmare på. För att försäkra oss om att alla alternativa sätt att hantera pensionsåtagandet skulle bli representerade, valde vi att göra en översiktlig studie av alla de skånska kommunernas pensionshantering. Studien visade att alla gör på samma sätt som någon av de tre fallkommunerna, vilket innebär att studien av fallkommunerna kan vara representativ för hela Skåne.

## **2.5 Tillvägagångssätt vid datainsamling**

Vi använde oss av både primär- och sekundärdata i vår uppsats, för att möjliggöra en studie av problemet på djupet och få en heltäckande bild av situationen.

### **2.5.1 Primärdata**

Våra primärdata består i huvudsak av ett antal intervjuer och en undersökning som utförts med hjälp av Skånes kommuners respektive årsredovisning. Intervjutekniken är särskilt bra lämpad vid producering av en djupgående och detaljerad information, vilket är syftet med våra primärdata. Intervjuer möjliggör också att respondentens åsikter och idéer kommer fram, vilket är en annan aspekt som var viktig att få fram för vår uppsats (Denscombe 2003). Vidare består primärdata av offentligt tryck såsom aktuella lagar, normer, förarbeten till lagar, departementsserier (Ds) och propositioner.

### **Intervjuer**

För att få en inblick i problematiken med redovisningen av pensionsåtaganden i kommunerna valde vi att djupintervjua en expert på området, Peter Andersson på Komrev på Öhrlings PricewaterhouseCoopers. Han är revisor för många av Skånes kommuner och har en bakgrund som förvaltningsekonom. Han har stor erfarenhet på området, dels som revisor och dels eftersom han var aktiv i Finansdepartementet under utvecklingen av den redovisningsmodell för pensionsåtagande som infördes 1998. Vi avser att analysera motiven till införandet av blandmodellen och Anderssons delaktighet



vid framtagningen av blandmodellen är därför av stort värde. Det är dock värt att nämna att Andersson, enligt honom själv, har en positiv inställning till blandmodellen som inte delas av 99 % av kommunernas ekonomer. Intervjuns syfte var att, genom hans expertis, få grundläggande information om ämnet och därmed erhålla en större förståelse för problematiken.

För att få det djup och den förståelse vi behövde för att förstå problematiken med pensionsredovisningen, gjorde vi personliga djupintervjuer med ekonomichefen i tre skånska kommuner. Därefter gjordes telefonintervjuer med respektive kommuns ordförande/vice ordförande i kommunfullmäktige. Risken finns att telefonintervjuer inte ger en tillräckligt djupgående förståelse, men vi anser dock att de kunde ge den spontanitet vi eftersträvade. Eftersom vi fick utföra intervjuerna redan vid första samtalet och respondenterna därmed inte kunde förbereda sig, fick vi en ärlig bild av det aktuella kunskapsläget och engagemanget för ämnet. För den kommande analysen ansåg vi det viktigt att belysa både de ekonomiska och de politiska ställningstagandena i problematiken med pensionsåtagandet.

#### *Svedala Kommun*

Peter Andersson tipsade oss om Svedala kommun, eftersom de är en kommun som redovisar sina pensioner enligt den kommunala redovisningslagen och som också har avsatt pengar för framtida pensionsutbetalningar. Vi tog således kontakt med ekonomichefen, Björn Sandeberg och gjorde en personlig intervju med honom. Vi kontaktade även först ordförande i kommunfullmäktige i Svedala kommun, Kjell-Arne Svärd, men då han inte var tillgänglig, gjorde vi istället en telefonintervju med vice ordförande, Fredrik Thott.

#### *Kristianstads Kommun*

Peter Andersson tipsade också om Kristianstads kommun och deras sätt att ta hand om sina pensionsåtaganden. De redovisar enligt den kommunala redovisningslagen, men de har inte gjort några avsättningar till pensioner inför framtida ökande pensionsutbetalningar. Vi gjorde en personlig intervju med ekonomichefen i Kristianstad, Rolf Gustavsson. En telefonintervju gjordes med ordförande i kommunfullmäktige, Bo Kristiansson.

#### *Lunds Kommun*

Valet att välja vår egen kommun Lund ligger till grund för vår uppsats, eftersom de förra året var en av sex kommuner som frångick lagen och lyfte in sina pensionsskulder intjänade före 1998 i balansräkningen. Ekonomichefen som vi intervjuade heter Uldis Skuja. Även redovisningsekonomen Kaj Persson var närvarande under intervjun. I Lund kontaktade vi också ordföranden i kommunfullmäktige, Larry Andow och gjorde en telefonintervju med honom.

Sammanfattningsvis valdes tre kommuner, Svedala, Kristianstad och Lund, med helt eller delvis olika redovisning av pensionsåtagandet och olika synsätt på hur framtidens ökande pensionsutbetalningar ska hanteras. Kommuners avvikelser från pensionsredovisningslagen, som behandlas i det första delsyftet, skulle lättare kunna analyseras om fler av de kommuner som valt att avvika ingick i undersökningen. Vi anser att det tidsmässigt skulle bli svårt att genomföra, utan att kvalitén på de andra två delsyften skulle bli lidande. Vi har prioriterat att välja tre kommuner med olika typer

av pensionsredovisning, snarare än att lyfta fram fler av de kommuner som har valt att avvika från lagen.

### **Utförande av intervjuer**

Formen på djupintervjuerna och telefonintervjuerna var den semi-strukturerade intervjun. Vi utarbetade frågor som skulle belysas under intervjuens gång, men vi var också öppna för nya synvinklar, som kunde vara till hjälp för oss i det fortsatta arbetet med utredningen. (Bryman et al 2005) En nackdel med detta förfarande är dock risken att informationen, som fås fram från de olika kommunerna, inte blir entydig och därmed inte heller jämförbar. Vi var tvungna att ha detta i åtanke när vi utförde våra intervjuer, så att det enskilda fallets pålitlighet inte skulle gå ut över den totala entydigheten. (Holme et al 1997) Intervjufrågorna finns i sin helhet i bilagorna (nr 2-5).

Djupintervjun med Peter Andersson ägde rum i ett sammanträdesrum på Öhrlings PricewaterhouseCoopers i Lund och varade i cirka 2 timmar. Avsikten med intervjun var att få en grundläggande förståelse för problematiken med pensionsredovisningen i kommunerna.

Djupintervjuerna i kommunerna ägde rum på respektive ekonomichefs arbetsrum och varade mellan 60 och 70 minuter. Vi visste från början att redovisningen skiljde sig avsevärt mellan Lunds kommun och de två andra kommunerna. Det var följaktligen inte möjligt att göra ett frågeformulär gemensamt för alla tre kommunerna, men Kristianstads kommun och Svedala kommun fick svara på exakt samma frågor. När vi skulle intervjua ekonomichefen i Lunds kommun utgick vi dock från merparten av frågorna som vi använt i de andra intervjuerna. Vi var emellertid tvungna att omformulera en del frågor för de bättre skulle passa in på hur situationen ser ut i Lunds kommun. Vi ville med de likartade frågorna i kommunerna i största mån få ut samma information av de tre kommunerna, för att kunna göra jämförelser kommunerna emellan.

Vid telefonintervjuerna, med de tre kommunernas politiker, sammanställdes ytterligare ett frågeformulär, som till stor del byggde på de frågor vi hade ställt till ekonomicheferna i respektive kommun. Att använda oss av likartade frågor, gav en bra information som senare skulle ligga till grund för jämförelsen mellan politiker och ekonomer i kommunerna, men också för jämförelsen mellan politikerna i de olika kommunerna.

### **2.5.2 Sekundärdata**

Förutom all primärdata vi har samlat in, har vi också använt oss av sekundärdata. Den utgör framför allt litteratur på området, som vi använder oss av när vi bygger upp vår teoretiska referensram. Våra sekundärdata utgörs också av artiklar i dagspress som skrivits inom området, cirkulär från Sveriges Kommuner och Landsting, en pensionsrapport utförd av KPA<sup>7</sup> samt statistiska fakta från Statistiska Centralbyrån.

---

<sup>7</sup> KPA (Kommunal Pensionsanstalt) = ledande pensionsbolag i den kommunala sektorn.

## 2.6 Källkritik

Det är av vikt att vara kritisk till de data som samlats in. Vi har valt att använda tre av Thuréns (1997) kriterier, som beskriver källkritiska principer som är viktiga att tänka på vid en tolkning av de källor vi valt för vår utredning. Kriterierna är:

- *Äkthet*
- *Oberoende*
- *Tidssamband*

### 2.6.1 Primärdata

**Äkthet:** Vid intervjuer finns alltid möjligheten att respondenterna inte talar sanning. Det kan i vårt fall vara exempelvis genom att försköna kommunens finansiella ställning. Eftersom vi gör intervjuer med kommuner har vi stor tillgång till data, då information om kommuners verksamhet ska finnas tillgänglig för allmänheten, enligt offentlighetsprincipen. Den information som framkommer vid intervjuerna kan bekräftas eller förkastas, eftersom vi genom exempelvis årsredovisningar och andra informationskällor kan styrka det som respondenten sagt under intervjun.

**Oberoende:** Vårt val av kommuner beror på deras olika sätt att hantera sina pensionsåtaganden. Följaktligen kände vi inte respondenterna innan och hade ingen koppling till dem. Vi har intervjuat dem som har det högsta ansvaret för det aktuella området, vilket gör att informationen inte har gått i flera led innan vi har fått ta del av den. Det är av stor vikt att intervjua försthandskällan, för att respondenten inte ska vara beroende av någon annan och för att undvika att viss information går förlorad vid en återgivning.

**Tidssamband:** Alla tre i gruppen har varit närvarande vid varje djupintervju. För att få så fullständig återgivning som möjligt spelades alla djupintervjuer in med en bandspelare och två skrev intervjuanteckningar, medan en förde samtalet med respondenten. Intervjuerna skrevs sedan ner samma dag av en i gruppen. Direkt efter att intervjun sammanställts gick vi tillsammans igenom intervjutexten, så att eventuella missförstånd snabbt kunde uppdagas. Vi behandlade alla våra djupintervjuer på detta sätt för att de skulle bli en så trovärdig källa som möjligt.

Telefonintervjuerna utfördes av en av oss i gruppen. Intervjun sammanställdes ordagrant direkt efter att intervjun var avslutad för att ingen information skulle gå förlorad. Intervjumaterialet till telefonintervjuerna skickades tillbaka till respektive respondent för hans godkännande. Detta gjordes för att tillförlitligheten i intervjun skulle stärkas och för att vi skulle vara säkra på att inga missförstånd uppkommit under telefonintervjun.

### 2.6.2 Sekundärdata

**Äkthet:** Vi är medvetna om att källor inte alltid behöver vara äkta trots att de är tryckt litteratur. För att undvika oriktig information har vi försökt att använda oss av flera källor inom samma område för att bekräfta att det som påstås är sant.

**Oberoende:** Vi har i möjligaste mån använt oss av förstahandskällor när vi har refererat till litteratur i uppsatsen (Thurén 2000). Vi anser det vara viktigt att utgå från

förstahandskällan, för att förhindra eventuella fel som kan uppstå vid användning av källor som bygger på någon annans verk.

**Tidssamband:** I vår uppsats har vi försökt att använda oss av, vilket Rienecker et al (2004) förespråkar, den senaste upplagan av all litteratur. I vårt fall med redovisningslagar och principer är det extra viktigt att utgå ifrån den senaste utkomna upplagan, eftersom lagar och regler hela tiden ändrats. När det gäller teoriavsnittet använder vi oss av Wildavskys teori från 1975, trots att andra författare skrivit om problematiken mycket senare. Vi gjorde detta val eftersom vi tyckte att det i detta fall var viktigare med förstahandskällan, än med en mer aktuell andrahandskälla.

## **2.7 Validitet och Reliabilitet**

### **2.7.1 Validitet**

Merriam (2003) anser att forskning syftar till att producera giltiga resultat. Han delar in validitet i:

- *Inre validitet*
- *Yttre validitet*

#### *Inre validitet*

Det är viktigt att insamlad data verkligen mäter det vi anser att den ska mäta (Holme et al 1997). I uppsatsen har vi varit noga med att både insamlad forskningsdata och metoderna för insamlandet skulle vara säkra och riktiga (Denscombe 2003). Data i form av gällande lagar anses vara giltiga och ha relevans för vår studie. Det kan vara svårare att mäta giltigheten i annan litteratur vi använt, eftersom den inte bara är gjord för det syftet vi väljer att använda den till.

Vi har använt oss av en så kallad metodtriangulering för att ge våra empiriska data högre validitet (Denscombe 2003). Tillförlitligheten ökar om frågeställningen ringas in från flera olika håll (Svenning 1997). Vi har med hjälp av andra källor, såsom kommunernas årsredovisningar och den kommunala redovisningslagen kunnat bekräfta intervjuernas giltighet. Att intervjua både politiker och ekonomer i kommunerna ger en större tillförlitlighet till insamlad data. Intervjun med revisorn på Komrev på Öhrlings PricewaterhouseCoopers, gav information om de olika kommunerna, som kan kontrollera intervjuernas giltighet. Vidare har den kvantitativa undersökningen gett en större giltighet för fallkommunernas representation för alla kommuner i Skåne.

#### *Yttre validitet*

Det är viktigt för forskningen att de resultat som kommer fram kan vara tillämpbara även i andra situationer, det vill säga hur pass generaliserbara resultaten är (Merriam 2003). Jacobsen (2002) kallar denna problematik för överförbarhet. Generalisering inom en fallundersökning riktas in på vilket sätt det går (om det går) att generalisera utifrån ett enda fall. Vi anser att vår studie om pensionsåtagande tillämpar en flerfallsanalys, eftersom vi använder oss av tre olika kommuner i fallstudien (Merriam 2003). Vi studerar härmed inte enbart ett unikt fall, utan använder oss av kommuner med olika hantering av pensionerna. Vi anser härmed att de fenomen inom pensionsredovisning som vi behandlar lika gärna kan uppkomma i andra kommuner, vilket vi vill bekräfta med den kvantitativa undersökningen av Skånes kommuner.

## 2.7.2 Reliabilitet

Det är viktigt att vår undersökning blir genomförd på trovärdigt sätt och att den är tillförlitlig (Jacobsen 2002). Hur hög reliabiliteten är beror på hur våra mätningar utförs och hur noggranna vi är vid bearbetning av informationen (Holme et al 1997). Jacobsen (2002) tar upp två effekter som är betydelsefulla att tänka på:

- *Intervjuareffekt*
- *Kontexteffekt*

### *Intervjuareffekt*

Vi var medvetna om den intervjuareffekt vi som frågeställare besatt under intervjuerna. Vi var följaktligen uppmärksamma på vårt klädval den dagen, ordval och eventuella rörelser som kan påverka vår intervjuperson under intervjun. Eftersom vårt ämne inte tar upp personliga frågor så anser vi att vår identitet inte får särskilt stor betydelse under intervjuerna. (Jacobsen 2002)

### *Kontexteffekt*

För att försöka få en så hög reliabilitet som möjligt har vi använt oss av i stort sett samma frågor till de tre olika kommunerna. Däremot var vi medvetna om att semi-strukturerade djupintervjuer aldrig kan få exakt samma information i slutändan, eftersom intervjuformen bäddar för nya infallsvinklar ifrån respondentens sida. Vi har i största mån försökt göra de tre djupintervjuerna och de tre telefonintervjuerna så lika som möjligt, för att intervjun inte ska påverkas av vem som utför den eller under vilka omständigheter den sker. (Lundahl et al 1999)

## 2.8 Subjektivitet

God vetenskap kännetecknas av intersubjektivitet, tillförlitlighet och ett pluralistiskt förhållningssätt (Bjereld et al 1999). Vi vill öppet presentera att det kan förekomma en viss subjektivitet, då vi har en traditionell grundsyn på redovisning och på hur kommunerna bör hantera sina pensionsåtaganden. Den kommunala redovisningsslagen, som ger föreskrifter om en pensionsredovisning som inte är förenlig med praxis och god redovisningssed, kan även ses ur ett annat perspektiv. Tomas Nilsson, ekonom på skånska kommunförbundet, uttrycker en intressant synvinkel "*om det är lag, är det inte god redovisningssed då?*". Svårigheten för oss ligger till en stor del i vetenskapens normer och värderingar om att kunna skapa en gemensam förståelse för problemet. Det krävs då en öppenhet och en kommunikation (Bjereld et al 1999). Vi vill öppet presentera vår teoretiska förståelse för läsaren, då det till en viss del kan komma att påverka hur vi värderar våra empiriska resultat i analys och slutsats. Vi anser att det inte endast finns en samhällsrelevans i hur kommunerna valt att hantera sina pensionsåtaganden. Det finns även en större teoretisk problematik kring synen på redovisningen, i och med problematiken med att god redovisningssed och pensionsredovisningsslagen är oförenliga. En större problematik kan också urskiljas i ekonomernas och politikernas olika sätt att se på och förstå världen. Det är inte självklart att politiker anser att samhället ska underställas marknadsmässiga principer, vilket ekonomer däremot ofta förespråkar.

## 3 Teori

---

*I kapitel 3 ges en beskrivning av den traditionella redovisningsteorin och dess referensramar och principer som är aktuella för uppsatsen syfte. Sedan beskrivs intressentteorin med fokus på skillnaderna mellan offentlig och privat sektor. Slutligen presenteras Wildavskys budgetteori om konflikten mellan väktare och förkämpare.*

---

### 3.1 Traditionell redovisningsteori

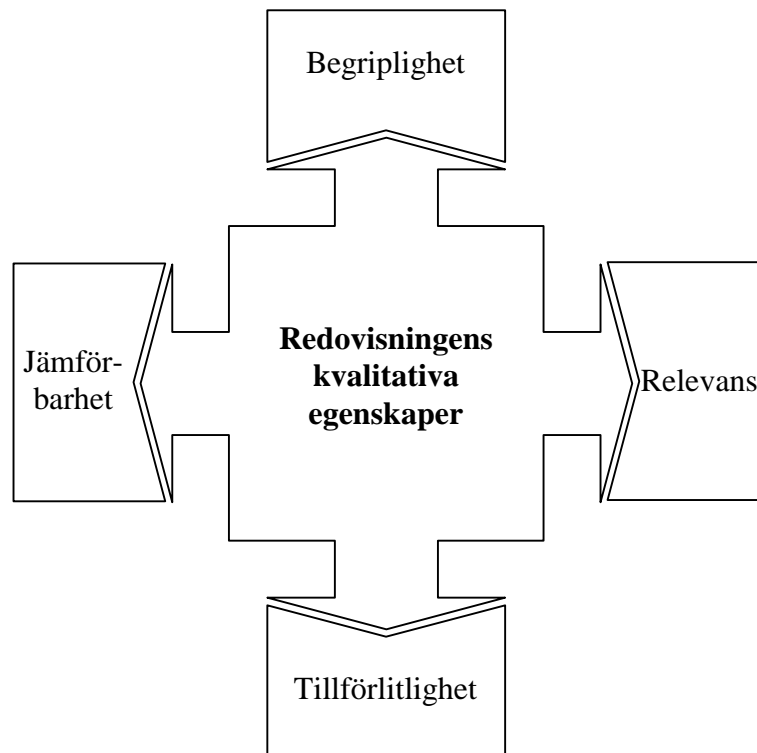
I detta avsnitt avser vi att beskriva redovisningens grundläggande referensramar och principer, som idag utgör grunden för gällande praxis och god redovisningssed. Detta är viktigt för att kunna analysera blandmodellens oförenlighet med praxis och god redovisningssed.

#### 3.1.1 Referensram

För att få en bra grund till referensramen är det viktigt att utröna vad som är redovisningens syfte, för att lättare förstå anledningen till lagstiftningen. Redovisningens uppgift är att visa en rättvisande bild av resultatet och det ekonomiska tillståndet. Den är ett viktigt underlag för framtiden eftersom beslut fattas med redovisningen som grund. Redovisningens resultat ska också framhäva en sann och objektiv bild av verkligheten. (Brorström et al 2003) Det är viktigt att redovisningen på ett öppet sätt skildrar vad som skett och den situation som föreligger nu, så att eventuella problem är möjliga att korrigera (Ds 96:30). Enligt Redovisningsrådets rekommendationer och IASB<sup>8</sup> finns det fyra egenskaper som är viktiga att tänka på vid redovisning (Artsberg 2005). För att förstå bakgrunden till de olika redovisningslagarna är det viktigt att titta på de egenskaper, som bör ställas på redovisningsinformationen. Denna modell är betydelsefull då vi senare ska analysera kommuners sätt att redovisa pensionsåtagandet och om det i sin tur uppfyller vad den kommunala redovisningslagen kräver och kraven på god redovisningssed.

---

<sup>8</sup> IASB (International Accounting Standard Board) = Internationell normgivare



Figur 1: Redovisningens kvalitativa egenskaper

*Begriplighet:* Informationen i årsredovisningen ska vara begriplig, men även information som kan tyckas vara för komplex ska inte uteslutas om den i grunden är relevant för beslutsfattandet. (Artsberg 2005)

*Relevans:* En relevant redovisning anses kunna påverka användarens beslutsfattande genom att utvärdera dåtid, nutid och framtid. All den information som anses vara relevant ska finnas med i redovisningen. Historisk information är lika relevant som nutida och framtida information, eftersom inträffade händelser är viktiga för att kunna uppskatta framtida händelser. (Artsberg 2005)

*Tillförlitlighet:* Att redovisningen är tillförlitlig och redovisar en korrekt bild är av stor vikt. Det är viktigt att den mäter och redovisar det som avses att mätas. Neutralitetstanken innebär att redovisningsinformationen inte får framställas så att en medveten påverkan på beslutsfattandet görs. Att vara försiktig i sina antaganden och redovisa fullständig information är fler krav för att tillförlitlighet till redovisningen styrks. (Artsberg 2005)

*Jämförbarhet:* Jämförbarhetskravet är viktigt både för att kunna jämföra kommunens resultat år från år, men också ha en möjlighet att göra jämförelser mellan olika kommuner. (Artsberg 2005)

### 3.1.2 Grundläggande antaganden

Redovisningen bygger på två grundläggande antaganden enligt IASB - bokföringsmässiga grunder och fortlevnadsprincipen. Fortlevnadsprincipen innebär att det antas att "företaget driver en fortlöpande verksamhet och även kommer att göra så under överblickbar tid" (Artsberg 2005 s.168). Bokföringsmässig grund innebär att företaget ska bokföra transaktioner och händelser när de inträffar. Transaktionerna ska

redovisas i företagets finansiella rapporter till den period de hänför sig och inte när de regleras likvidmässigt. (Artsberg 2005)

### 3.1.3 Redovisningsprinciper

Med målet att visa en så rättvisande bild som möjligt av ekonomin i en privat organisation eller i en kommun, finns det en referensram som består av grundläggande principer. Att visa en rättvisande bild innebär att redovisningen ska vara korrekt och bygga på objektiva grunder. Användarna av redovisningen ska kunna få ut största möjliga nytta av informationen, som ska avspegla den verkliga finansiella ställningen, så att rätt beslut kan fattas. Blandmodellerna är oförenliga med en av redovisningens viktigaste principer – försiktighetsprincipen. (Brorström et al 1999)

Enligt försiktighetsprincipen ska man aldrig riskera att förmedla en för positiv bild av den ekonomiska ställningen. Resultatpåverkan ska bli negativ vid värdering av tillgångar och skulder då tillgångar bör undervärderas och skulder bör övervärderas. Om tillgångars värde har minskat ska detta belasta resultatet oavsett om det är positivt eller negativt. (FAR 2004) I Sverige har försiktighetsprincipen länge varit viktigt och haft en stark ställning. När det gäller kommuner är principen om försiktighet ännu viktigare än den är i privat sektor, då deras förvaltning av allmänna medel kräver en försiktig hållning.

### 3.1.4 God redovisningssed

God redovisningssed är expertutlåtanden som innebär att god praxis ska följas. God redovisningssed används vid de tillfällen då lagstiftarna ansett att det inte varit möjligt att ta in specifika bestämmelser i lagen. (Thomasson et al 2004) En definition på god redovisningssed finns i förarbetena till bokföringslagen:

*”... traditionell tolkning av föreskrifter i lag och andra författningar på området, en tolkning som främst bör grundas på föreskrifternas ordalydelse lästa i ljuset av deras syfte och de allmänna principer som reglerna ger uttryck för. När en traditionell lagtolkning inte räcker till för att besvara en viss fråga, måste en utfyllande tolkning göras”.*

Förarbeten till bokföringslag 1998/99:130

På senare år har uttrycket god redovisningssed varit förenligt med rekommendationer och uttalanden från normbildande organ, som Rådet för kommunal redovisning samt Bokföringsnämnden som är normgivare i den privata sektorn (Brorström et al 2003). Årsredovisningslagen kräver inte att pensionsskulderna ska redovisas som en avsättning, men enligt god redovisningssed och Redovisningsrådets rekommendation nr 16, bör alla pensionsåtaganden redovisas som en avsättning, det vill säga aktivera den i balansräkningen. Vid en jämförelse mellan definitionerna på avsättning och ansvarsförbindelse är pensionsåtagandet snarare en avsättning än en ansvarsförbindelse. En avsättning definieras som en skuld som är oviss med avseende på den tidpunkt då den kommer att regleras, men en tillförlitlig uppskattning av beloppet kan göras. En ansvarsförbindelse innebär att det inte är troligt att betalning kommer att ske eller att åtagandet inte kan beräknas på tillförlitligt sätt. (FAR 2004) Pensioner är således snarare en avsättning än en ansvarsförbindelse eftersom åtagandet kan beräknas på tillförlitligt sätt med hjälp av KPA och det är troligt att utbetalning kommer att ske.



## 3.2 Intressentteorin

Vi har valt att använda oss av delar av intressentteorin för att belysa att det finns ett flertal intressenter som kan påverka den kommunala verksamheten på olika sätt. Vi vill klarlägga vissa skillnader som finns mellan privata och offentliga organisationers intressenter och deras mål och krav på verksamheten. Detta kan i sin tur hjälpa oss att analysera hur de olika intressenternas mål och krav har påverkat motiveringen av införandet av blandmodellen.

### 3.2.1 Intressenter i privata företag och i kommuner

Intressentteorin beskriver de personer och grupper som med sitt förhållande till verksamheten dels präglar den och dels ställer olika krav på den (Nygaard et al 2002). Den offentliga sektorn började använda nya styrformer i början på 90-talet där den stora drivkraften och inspirationskällan var det privata företaget, men det finns fortfarande stora skillnader (Hellström 2002). Intressenterna i ett privat företag och i en kommun brukar skilja sig åt eftersom förutsättningarna är olika.

	Offentlig sektor	Privat sektor
Mål	Verksamhet	Pengar
Medel	Pengar	Verksamhet

Figur 2: Mål och medel i offentlig respektive privat sektor, Hellström 2002 s.59

Distinktionen mellan privat och offentlig sektor kan ge en vidare förståelse för att målfunktionen i ett privat företag och i en kommun inte är av samma art. I det privata företaget är det alltid en fråga om vinst och verksamheten blir därmed ett medel för att uppnå vinst. I en kommun är det inte lika lätt att agera på det sättet. Den klassiska bilden är att kommunerna ser verksamheten som målet och pengarna som medlet för att nå upp till målet. (Hellström 2002) I en kommun sker den huvudsakliga finansieringen genom skatteintäkter från medborgarna. I ett privat företag däremot är det genom utbyte av varor och tjänster. Det gör att kraven kan se olika ut för ett privat företag och en kommun. Kraven kan vara i form av rena intressen av verksamheten men också av lagstadgade och moraliska rättigheter (Nygaard et al 2002).

### 3.2.2 Intressentkrav

För en verksamhet är det viktigt att veta vilka dess intressenter är. Vanligtvis görs det en uppdelning i primära och sekundära intressenter, vilket beror på hur viktiga dessa anses vara för verksamheten. Det kan behövas en anpassning av verksamheten om en sekundär intressent övergår till att bli primär. En del kritik har riktats mot intressentteorin då den anses vara för statisk. Intressentteorins kritiker menar att, istället för att göra en indelning i primära och sekundära intressenter, handlar det om en kontinuerlig anpassning av verksamheten då de arbetar med sina intressenter. I det privata företaget är ägarna, de anställda och leverantörerna de främsta intressenterna. (Nygaard et al 2002) I en kommun, som ses mer som en politisk organisation än det privata företaget, är staten en stor intressent. Statsmakten har en central roll i den offentliga sektorn genom befogenheten att stifta lagar och förordningar, men även att ge ut statsbidrag. Kommunerna påverkas således i hög grad av staten, eftersom själva

förutsättningen för den kommunala organisationen stiftas i lagarna. Staten påverkar också det privata företaget, även om det inte är i samma utsträckning som i en kommun. En av de allra viktigaste intressenterna som kommunen har är medborgarna, då de vart fjärde år utser representanter som ska styra kommunen (Hellström 2002). Medborgarna i en kommun ställer höga krav på att kommunen tillhandahåller de tjänster som krävs, men också att de gör det på ett bra och tillförlitligt sätt. Medborgarna är, med deras rösträtt, en betydelsefull intressent för kommunen och det är viktigt för kommunen att tillgodose deras krav för fortsatt förtroende nästa mandatperiod. Banker, försäkringsbolag, och kreditbolag är andra viktiga intressenter för en kommun. Det är lika viktigt för kommuner, som för det privata företaget, att hantera förhållandet till sina intressenter på ett bra sätt för fortsatt legitimitet.

Intressentkrav kan utgöras i form av rena intressen av verksamheten (Nygaars et al 2002). Lagstadgade rättigheter är en annan typ av krav då Riksdagen exempelvis lagstiftar om en kommunal redovisningslag. Konsekvensen blir att verksamheten i sitt dagliga arbete hänvisar till och arbetar efter denna lag. Det finns även moraliska rättigheter som rör frågor om rättfärdighet, det vill säga att en viss typ av handlingar styrs av normer (Nygaard et al 2002). I praktiskt arbete kan det innebära att en medarbetare inte tar på sig en viss typ av arbetsuppgift eftersom det går emot dennes normer. Situationen kan bli aktuell inom kommunen där politiker och ekonomer inte alltid är överens om värderingar och mål.

### 3.2.3 Konflikter

Det kan uppstå konflikter i en verksamhet då det finns olika intressenter som ställer olika krav. Intressentteorin behandlar de här eventuella konflikterna som kan uppstå i en verksamhet. Konflikterna kan även handla om kortsiktiga intressen som inte alltid är förenliga med mer långsiktiga intressen. (Bruzelius et al 2000)

Intressenter kan ha potential att hota eller samarbeta med verksamheten. Potentialen att hota respektive samarbeta kan bero på intressentens kontroll över nyckelresurser i förhållande till verksamheten, intressentens relativa maktbas i förhållande till verksamheten samt intressentens inställning till att ingå i koalitioner med verksamheten och andra aktörer. (Nygaard et al 2002)

	<b>Stor potential att hota</b>	<b>Liten potential att hota</b>
<b>Stor potential att samarbeta</b>	Intressenttyp 4	Intressenttyp 1
<b>Liten potential att samarbeta</b>	Intressenttyp 3	Intressenttyp 2

Figur 3: Intressenttyper och dess potential att hota och samarbeta, Nygaard et al 2002 s. 167

De olika intressenttyperna brukar delas in i fyra kategorier: (Nygaard et al 2002)

- Intressenttyp 1: Brukar samarbeta med verksamheten och har liten potential att hota.
- Intressenttyp 2: Anses ha lite potential att hota och/eller samarbeta. Det finns dock möjlighet att denna kategorityp kan komma att ställa krav och hota verksamheten.
- Intressenttyp 3: Kan hota verksamheten och anses inte vara samarbetsvillig
- Intressenttyp 4: Är villig att samarbeta, men verksamheten bör vara medveten om att denne genom sin resursposition också har möjlighet att hota verksamhetens existens. Detta är en intressenttyp som det är viktigt att samarbeta med.

### 3.2.4 Legitimitet

Verksamheter har ett ansvar gentemot sina intressenter. Det kan vara juridiska och ekonomiska hänsynstagande, men även etiska och mänskliga ansvar kan bli aktuella. För att verksamheten ska anses vara legitim är det av stor vikt att den upprätthåller en jämvikt och stabilitet mot sin omvärld. (Nygaard et al 2002)

I en kommun, som är att ses som en politisk organisation, är staten en given intressent som genom lagar skapar förutsättningar för kommunens verksamhet. I en kommun har fullmäktige det högsta politiska uppdraget, vilket gör att inga beslut i kommunen kan fattas utan fullmäktiges godkännande. De som sitter i fullmäktige är förtroendevalda av medborgarna i kommunen, vilket gör att det är viktigt att upprätthålla legitimitet gentemot dem. Medborgarna måste därför, som vi tidigare nämnt, anses som kommunens viktigaste intressent, då alla medborgare på många sätt kommer i kontakt med kommunens verksamheter. Kommuner, vilka utgör en betydande del av samhällsekonomin, måste även upprätthålla legitimitet gentemot banker och försäkringsbolag (Björnström et al 2004).

Intressentteorins utgångspunkt handlar till en stor del om att verksamheterna måste upprätthålla legitimitet gentemot de olika intressenternas krav. Det räcker inte för en verksamhet att vara effektiv, utan den måste även vara legitim. (Bruzelius et al 2000) I det privata företaget är legitimitet av stor vikt men i en kommun, som till huvudsak finansieras med hjälp av skatter, är det av än mer central betydelse. I början på 1990-talet, i samband med att många kommuner hade ekonomiska svårigheter, började medborgarna ifrågasätta kommunens legitimitet, det vill säga var skattepengarna tog vägen. Kommunerna började därför införa olika typer av föräldråd och enkäter, för att ta reda på medborgarnas åsikt om kvalitén i kommunen. (Hellström 2002) Andra sätt för kommunen att försöka upprätthålla legitimitet gentemot medborgarna är att dela ut populärutgåvor av exempelvis deras årsredovisning, för att visa hur skattepengarna används. Redovisning blir därmed ett redskap både för det privata företaget och för kommunen att visa intressenterna vart pengarna går, men också för att visa de mål som ställts upp i verksamheten. Redovisning bör därför ses som en samhälllig institution, som på ett överskådligt sätt ger verksamheten en möjlighet att visa intressenterna hur verksamhetens pengar används och på så sätt också upprätthålla legitimitet.

### **3.3 Wildavskys budgetteori**

Vi har valt Wildavskys budgetteori, trots att utredningens syfte inte är ett budgetproblem, eftersom vi anser att delar av resonemangen som ryms i teorin kan vara applicerbar i en framtida analys. Teorin kan förklara konflikten mellan politiker och ekonomer och det faktum att kommunerna redovisar pensionerna på ett sätt, som i stort sett alla kommunalekonomer är kritiska emot. Wildavskys budgetteori är ett komplement till redovisningsteorin för att kunna analysera varför vissa kommuner avviker från lagen. Redovisningsteorin är inte tillräcklig, utan det krävs en teori som kan ge en ökad förståelse för beteendet hos ekonomer och politiker. Wildavsky (1975) beskriver i sin budgetteori att komplexiteten i budgeten leder till ett rollspel mellan olika aktörer. Denna teori gäller i alla former av budgetkopplande organisationer. Wildavsky beskriver två dominerande roller, väktarna (guardians) och förkämparna (advocates). Det är väktarna som tar de avgörande besluten medan det är förkämparna som har ett kunskapsövertag. Det är viktigt för organisationen att rollerna är jämnstarka.

#### **3.3.1 Väktarstrategier**

Det är väktarna som tar de avgörande besluten i organisationen och är därför färre till antalet än förkämparna. Väktarna har ett stort ansvarsområde och har följaktligen inte lika bra expertkunskap som förkämparna har. (Wildavsky 1975) I vårt perspektiv är det både lagstiftande politiker i riksdagen och politiker i kommunfullmäktige som är väktarna. Politikerna i riksdagen är väktarna gentemot Sveriges kommunalekonomer genom att de är lagstiftare och har stor makt att påverka redovisningen i kommunerna genom lagbeslut. Kommunfullmäktige ses som väktarna eftersom de tar de avgörande besluten i kommunerna. Vad än förkämparna, det vill säga ekonomer i kommunen, ger förslag på och rekommenderar är det i slutändan kommunfullmäktige som beslutar vad som är bäst för dem politiskt sett.

#### **3.3.2 Förkämparstrategier**

På grund av att förkämparna är större till antalet, har ett kunskapsövertag på väktarna och arbetar nära problemen, har förkämparna en större chans till en stark argumentering vid förhandlingar. Det finns inom teorin två olika strategier som förkämparna kan tillgå för att utveckla väktarna. Den ena är att belysa hur bra verksamheten fungerar och hur uppskattad den är. Den andra är att lära väktarna vad som är problemet och tecken på symptom som det har. (Wildavsky 1975) För förkämparna är det då viktigt att lägga fram en enda rätt lösning och inte presentera en mängd olika lösningar. (Brorström et al 1995) I vår uppsats är det både ekonomer generellt som är förkämparna men också ekonomicheferna i kommunerna.

### **3.4 Sammanfattning av teorier**

*Redovisningsteorin* ska hjälpa oss att analysera på vilket sätt blandmodellen är oförenlig med redovisningsteorin och därmed med god redovisningssed. Vidare ska vi använda *intressenteorin* som grund för att skapa en förståelse för motivet till införandet av blandmodellen. Intressenteorin ger en bild av hur det kan finnas olika intressen och krav som inte alltid är förenliga med varandra. *Wildavskys budgetteori* kan ge en förståelse för att relationen mellan ekonomer och politiker kan vara komplex. Denna teori om väktare och förkämpar bygger på olika yrkesroller och hur det kan finnas en viss spänning mellan dessa. De här tre teorierna ska tillsammans hjälpa oss att analysera och besvara uppsatsens syfte.

## 4 Det empiriska ramverket – lagar och normer

---

*I kapitel 4 presenteras utvecklingen av den kommunala redovisningen. Därefter beskrivs den kommunala redovisningslagen och Rådet för kommunal redovisningsrekommendationer, som är aktuella för pensionsredovisningen, samt andra viktiga normgivare.*

---

### 4.1 Inledning

För att kunna förstå oförenligheten som finns mellan den kommunala pensionsredovisningslagen och god redovisningssed, är det viktigt att förklara den kommunala redovisningens regelverk och normgivare. Den traditionella redovisningsteorin grundar sig i den privata sektorn, vilket kanske kan förklara att det finns motsättningar mellan redovisning i privat och offentlig sektor.

För att förstå på vilka grunder lagen om den kommunala pensionsredovisningen har uppkommit, har vi utöver den traditionella redovisningsteorin, som beskrivits i teorikapitlet, redogjort för den kommunala redovisningens utveckling i Sverige. Av samma anledning har vi även skildrat de huvudsakliga motiven till den kommunala redovisningslagen som gäller idag. Vidare har vi gjort en djupdykning i de paragrafer, i den kommunala redovisningslagen, som berör pensionsredovisningen, samt de aktuella rekommendationer som Rådet för kommunal redovisning ger ut.

### 4.2 Utveckling kommunal redovisning

De första kommunförordningarna lagstodgades 1866. Lagen krävde att kommunerna skulle göra en budget. Det fordrades inte någon speciell form eller innehåll för bokslutet, utan det begärdes bara ett inkomstförslag respektive ett utgiftsförslag, där dessa var balanserade. En revidering av kommunallagen, som kom 1930, gjordes 1953 och innebar en viktig förändring för kommunerna. (Brorström et al 2003) Det så kallade förmögenhetsskyddet föddes, det vill säga ”att kommunerna bör förvalta sin förmögenhet på ett sådant sätt att den inte minskar” (Brorström et al 2003, s.18).

En ny rekommendation för finansiell budgetering och redovisning kom 1986 (Brorström 1997). Modellens hörnstenar var resultaträkningen, balansräkningen och finansieringsanalysen. De här tre pelarna skulle på ett mer lättförståeligt sätt ge en helhetsbild på verksamhetens ställning och utveckling än tidigare rekommendationer. (Brorström 1986) Det var Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet som kom ut med denna modell som benämndes Kf/Lf -86. Samma år bildades en Referensgrupp som fick i uppgift att utveckla den goda redovisningsseden och vaka över tillämpningen av den nya modellen. (Brorström 1997) Syftet med gruppens arbete var att försöka åstadkomma en mer enhetlig redovisning och förbättra medborgarnas möjligheter att bedöma kommunernas ställning (Ds 95:46).

#### 4.2.1 Pensionsredovisning på 1980 – talet

Fram till slutet av 1980-talet beaktades bara de faktiska pensionsutbetalningarna hos kommunerna. Redovisningen bestod således bara av att kommunerna betalade ut pensioner till de som vid tillfället var pensionärer. Ingen hänsyn togs till årets intjänade pensioner. (revisor, Komrev)

Den första rekommendationen angående pensionsredovisning kom ifrån Referensgruppen 1987. Den innebar att pensionsskulden endast skulle betraktas som en ansvarsförbindelse och årets pensionsutbetalning skulle redovisas i resultaträkningen som en del av personalkostnaderna. Systemet, som kallades fördelningsystemet, byggde på att nuvarande skattebetalare betalade pensionen för dagens pensionärer. Motiven till rekommendationen var att KPA:s beräkningar av pensionsåtagandets storlek och förändring över tiden var osäkra och inte tillräckligt tillförlitliga. Det andra motivet var att kommunen alltid genom sina skatteintäkter kan hantera en problematisk finansiell situation och därmed inte kan gå i konkurs. Däremot skulle kommunerna redovisa två soliditetstal där ett var exklusive och det andra var inklusive pensionsåtagandet. Detta gjordes för att försöka uppmärksamma problematiken med pensionerna utan att förändra kommunernas finansiella ställning. (Brorström 1997)

#### **4.2.2 Pensionsredovisning mellan 1990 och 1998**

År 1990 ändrades drastiskt pensionsredovisningen hos kommunerna genom en ny rekommendation från Referensgruppen. Ändringen uppkom efter att den förra rekommendationen fått utstå kritik. Vid denna tid hade nämligen en del kommuner redan börjat redovisa hela pensionsskulden i balansräkningen. En annan anledning var att Riksdagen beslutade om ett skattestopp som innebar att kommunerna inte ständigt kunde öka skatten vid ekonomiska problem. (Brorström 1997) Under slutet av 1980-talet var näringslivet en förebild och den privata sektorns redovisning blev ett ideal i den offentliga sektorn (Hellström 2002). Det hade vidare skett en utveckling av uträkandet av pensionsåtagandet hos KPA och pensionsåtagandet kunde numera beräknas på ett mer tillförlitligt sätt. De här förändringarna ledde fram till en ny rekommendation ifrån Referensgruppen. (Brorström 1997) Den innebar att hela pensionsskulden skulle redovisas i balansräkningen som en avsättning. Värdeförändringen på pensionsskulden redovisades således i resultaträkningen. Pensionsåtagandet skulle följaktligen flyttas, från att ha varit en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen till en avsättning, som skulle tas med i balansräkningen. Systemet var en fullfonderingsredovisning och innebar att respektive generation fullt ut finansierade den kommunala service som erhålls. (Ds 95:57) Följden blev att de flesta kommuner inte hade den balans som den kommunala lagen föreskrev med förmögenhetsskyddet, utan gick med underskott (revisor, Komrev).

En ny kommunallag kom 1991, där förmögenhetsskyddet utgick och ersattes med att kommunerna skulle ha en god ekonomisk hushållning. Vad som menades med ekonomisk hushållning framgick inte helt tydligt, men det innebar bland annat att en balans mellan inkomster och utgifter hos kommunerna var viktig. Här framgick det att god redovisningssed skulle tillämpas i den kommunala redovisningen. (Brorström 2003) Kommunallagen gav en viss styrning hur externredovisningen skulle utformas men bestämmelserna var mest översiktliga. Det var således kommunsektorn själva som fick utveckla praxis. (Ds 96:30)

Kommunerna började alltmer följa Referensgruppens råd om att hela pensionsskulden skulle redovisas i balansräkningen. År 1997 redovisade 100 % av landets kommuner hela pensionsåtagandet som en avsättning i balansräkningen (Wikstrand 2005).

#### **4.2.3 Motiven till den kommunala redovisningslagen från 1998**

Hösten 1994 tillsattes en utredningsgrupp som skulle upplysa om pensionsproblematiken inom kommuner och eventuellt få till en omläggning av

pensionsredovisningen (Brorström 1997). Utredningen om en kommunal redovisning sköttes internt på Finansinspektionen (Brorström 2003) under ledning av den dåvarande finansministern Göran Persson. Motiven att gå från en fullfonderingsmodell som tillmötesgår god redovisning var många. Diskussioner fördes om det verkligen var vettigt att dagens skattebetalare ska få betala för gamla försyndelser. I 10-15 år framåt skulle de som betalar skatt idag, med en fullfonderingsredovisning, få betala extra för att täcka den gamla pensionsskulden, som det inte alltid har tagits hänsyn till. Med ett stort pensionsåtagande, som ligger som avsättning i balansräkningen, krävs det att ränta betalas för förändringen på beloppet varje år. Vid den tid då utredningen om den nya kommunala redovisningslagen gjordes, var ränteläget högt över dagens nivåer, runt 8 %. Den ränta som skulle betalas för värdeförändringen på pensionsskulden blev således väldigt hög på grund av ränteläget. Den modell som blev till lag 1998, det vill säga blandmodellen, fördelar, enligt förespråkarna, den skattemässiga kostnaden bättre under flera år än den fullfonderingsmodell som kommunerna redovisade efter innan pensionsredovisningslagen kom. Jämmt över tiden blir det lika mycket pengar som ska betalas ut. En blandmodell ger, enligt utredningsgruppen, en mer rättvis kostnadsfördelning då kostnaden fördelas över en längre tid. De ansåg att istället för att höja skatten då, kan en eventuell ökning ske i framtiden. (revisor, Komrev)

I en departementsserie (Ds 96:30) från Finansdepartementet förklaras ytterligare fem motiv till en lagstiftning, som reglerar redovisningen inom kommuner med fem punkter.

- 1) Eftersom kommuner är en betydelsefull del av samhällsekonomin är det viktigt att de beslut som tas kommer från beslutsunderlag som är stabila och relevanta.
- 2) Kommunerna har idag en alltmer ansträngd ekonomi. Balanskravet ger ökat incitament att använda sig av en kreativ bokföring genom att lokal tillämpning och tolkning av redovisningsregler anpassas till politisk önskan.
- 3) Kommunallagen är otydlig när det gäller vilka redovisningsprinciper som kan användas för kommunerna. Lagen föreskriver att fullmäktige utfärdar föreskrifter för kommunerna och det kan tolkas som om kommunerna fritt fram kan bestämma vilka redovisningsprinciper som ska gälla.
- 4) För att öka kommunens trovärdighet mot kreditmarknaden är det viktigt med en ökad tydlighet när det gäller kommunens redovisning.
- 5) En samordning av kommunernas redovisning och praxis gör det lättare med jämförelser och analyser kommunerna emellan. (Ds 96:30)

## **4.3 Den kommunala redovisningslagen från 1998**

### **4.3.1 Inledning**

Den nuvarande kommunala redovisningslagen beslutades i riksdagen den 7 juni 1997 och började gälla 1998. Syftet med den externa redovisningen i kommunerna var att fullmäktige, kommuninvånare och andra intressenter skulle få en bild av kommunens finansiella resultat och ställning. Tanken bakom den kommunala redovisningslagen var likformighet. Med det menas en likformig redovisning, där det förekommer en tydlighet när det gäller tillämpning av enhetliga principer och i den förmedlade informationen. (Brorström 2003)

### 4.3.2 Balanskravet

Eftersom kommunallagen från 1991 tog bort förmögenhetsskyddet, fanns det inte längre något krav på att kommunernas ekonomi skulle vara i balans varje år (Ds 96:30). I och med den nya kommunala redovisningslagens införande, beslutades det om en ändring av kommunallagen. Balanskravet infördes för alla kommuner. Balanskravet innebar för kommunerna att intäkterna skulle vara större än kostnaderna, så att kommunens eget kapital inte minskade. Kravet på ekonomisk balans trädde i kraft år 2000. (Brorström 2003) Balanskravets syfte var att skapa garantier för att varje generation ska bära de kostnader för den service de själva beslutat om och den service de själva konsumerar. Att intäkterna ska överstiga kostnaderna är dock ett absolut minimikrav. (Ds 95:57) Den frist om två år som gällde för kommuner och landsting att återställa det egna kapitalet efter ett redovisat negativt resultat, (balanskravet ej uppfyllt) förlängdes med ytterligare ett år till tre år vid en lagändring som trädde i kraft 1 december 2004 (Proposition 2003/04:105).

### 4.3.3 Redovisning av pensioner enligt blandmodellen

Bestämmelserna om pensionsredovisningen fick börja tillämpas i kommunerna när lagen trädde i kraft den 1 januari 1998, men till räkenskapsåret 2000 skulle alla kommuner vara beredda att tillämpa den. I den kommunala redovisningslagen utreds pensionsutbetalningar i 5 kap 4§.

*”En förpliktelse att betala ut pensionsförmåner som intjänats före år 1998 skall **inte** tas upp som skuld eller avsättning. Utbetalning av pensionsförmåner som intjänats före år 1998 skall redovisas såsom kostnader i resultaträkningen.”*

Lag 97:614 5 kap 4§

I och med den nya kommunala redovisningslagen ska alla pensionsåtagande före 1998 redovisas som ansvarsförbindelse och därmed utanför balansräkningen. Om kommuner har en önskan om ett större sparande till pensioner än vad lagen kräver ska resultatet anpassas till denna nivå (Lag 97:614). Denna modell för redovisning kallas blandmodellen eftersom pensionskulden innan 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse medan de pensioner som är intjänade efter 1998 ska redovisas som en avsättning i balansräkningen (Brorström 1997). Många kommuner ackumulerar inte längre någon ny pensionskulda utan årets intjänade pensioner placeras direkt på olika sätt (ÅR 2004 Skånes kommuner).

## 4.4 Normgivare

Kommuner har liksom privata företag behov av normgivningsorgan för att få stöd och hjälp i hanteringen av olika redovisningsfrågor.

### 4.4.1 Rådet för kommunal redovisning

Rådet för kommunal redovisning är ett oberoende organ, en ideell förening, som har staten, kommun- och landstingsförbundet som medlemmar. Rådet bildades sommaren 1997 i samband med att beslutet om den kommunala redovisningslagen togs. Deras uppdrag består i att inom lagstiftningen ge ut tolkningar av och utveckla begreppet god redovisningssed. Rådet har sedan i uppgift att sprida denna information om



utvecklingen av praxis och tolkningar. Rekommendationerna som föreningen ger ut är den viktigaste formen. (Brorström 2003)

#### **4.4.2 Aktuella rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning**

Rådet för kommunal redovisning har ett antal rekommendationer som är intressanta i pensionshänseende och som är viktiga att belysa när det gäller hur pensionskulder respektive pensionsåtaganden redovisas.

*Rekommendation 1* tar upp redovisning av pensionsförpliktelser. I rekommendationen står det att pensioner som är intjänade efter 1998 ska redovisas som en avsättning i kommunens balansräkning. Räntan på beloppet för pensionsåtagandet ska redovisas i resultaträkningen som en finansiell kostnad. Däremot ska pensionsförpliktelser före 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse och därmed inte redovisas i balansräkningen. Pensionsutbetalningar för pensioner intjänade före 1998 redovisas i resultaträkningen bland verksamhetens kostnader. Rådet ansåg att en redovisning enligt blandmodellen skulle vara det bästa sättet att få en enhetlighet och jämförbarhet i kommunernas redovisning. (Rådets rek 1 i Brorström et al 2003)

*Rekommendation 7* beskriver kravet på upplysningar om pensionsförpliktelser och pensionsmedel. Rekommendationen hänvisar till Kommunallagens 8 kap 3a §. Den reglerar kommunernas ansvar för pensionsåtagandena. Kommunallagen kräver att kommunerna själva tar ansvar att pensionsmedlen används eller placeras. Det är upp till varje kommun att de har medel till att betala pensionskostnaderna men utan att annan verksamhet blir lidande. Det krävs vidare en strikt uppföljning och kontroll på hur pensionsförvaltningen placeras så att:

*”... förvaltningen uppfyller kommunallagens krav på god avkastning och betryggande säkerhet samt är förenlig med den kommunala kompetensen.”*

Rådet för kommunal redovisning, rekommendation nr 7

Regleringen i kommunallagen gäller inte de pensionsåtagande som är intjänade före 1998 och som i redovisningen nu sätts som ansvarsförbindelser. Följden blir att pensionsmedel före respektive efter 1998 särredovisas i kommunens resultat.

I denna rekommendation beskriver Rådet hur en särredovisning av pensionsmedlen ska göras i kommunens årsredovisning. För de kommuner som placerat pensionsåtagande i finansiella tillgångar syns detta i kommunens balansräkning. Det är inte alla kommuner som bygger upp någon reserv för pensioner och lagen kräver ej heller detta. År 1998 tecknades ett nytt avtal mellan de kommunala arbetsgivarna och de anställda angående pensioner. Avtalet innebar att minst en procent av den anställdes årliga intjänade pension ska den anställde själv få placera. (Rådets rekommendation nr 7, 2000)

*I rekommendation 10* behandlas redovisning av avsättningar, ansvarsförbindelser och eventalförpliktelser. Rådet förklarar här vilka delar av Redovisningsrådets rekommendation nr 16 (RR 16), som även kan tillämpas på kommuner. Rådet anser i rekommendationen att synen som RR 16 har på ansvarsförbindelser och avsättningar, utgör god redovisningssed även för kommuner. (Rådets rekommendation nr 10, 2002)

### **4.4.3 Andra betydelsefulla normgivare**

Innan Rådet för kommunal redovisning hade bildats fanns Referensgruppen som nämnts tidigare. Det var ett organ som, innan den kommunala redovisningslagen tillkommit, sammanförde redovisningsfrågor inom kommuner och landsting. Idag används inte Referensgruppens rekommendationer längre. Däremot så används fortfarande rekommendationer från Bokföringsnämnden och Föreningen för utvecklande av god redovisningssed. (Brorström et al 2003)

#### **Bokföringsnämnden**

Bokföringslagen och årsredovisningslagen har i hög grad påverkat den kommunala redovisningslagen. Bokföringsnämnden är statens expertorgan på redovisningsområdet och denna nämnd ger ut allmänna råd och informationsmaterial om tillämpningen av bokföringslagen och årsredovisningslagen. Därmed bör uttalanden från bokföringsnämnden beaktas av kommunerna. (Brorström et al 2003)

#### **Föreningen för utvecklande av god redovisningssed**

Föreningen för utvecklande av god redovisningssed har som uppgift att försöka få en enhetlig redovisning med den internationella redovisningens utveckling på området. Det är Redovisningsrådet och Redovisningsrådets akutgrupp som arbetar inom föreningen och som ger ut rekommendationer som överensstämmer med de lagar och regler som finns internationellt. (Brorström et al 2003) Redovisningsrådet behandlar i RR 16 definitioner av avsättning och ansvarsförbindelse, som tidigare nämnts även gäller för kommuner.

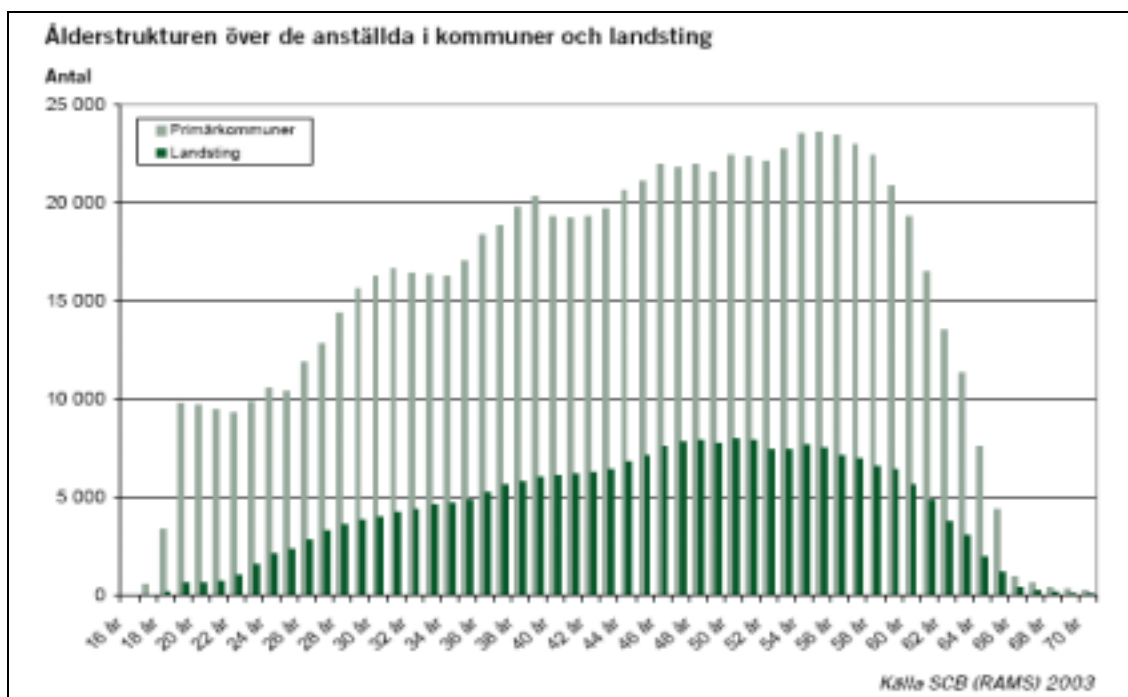
## 5 Empiri

I kapitel 5 presenteras en övergripande fakta om Sveriges kommuner och deras pensionsåtaganden. Vidare ges en mer omfattande sammanfattning av fallkommunernas respektive ekonomichefs och politikernas syn på den ekonomiska informationen och vad de anser om pensionsredovisningen. Slutligen redogörs för resultatet av den kvantitativa undersökningen som presenterar Skånes kommuners förberedelse inför de framtida pensionsutbetalningarna.

### 5.1 Sveriges kommuner och deras pensionsåtaganden

#### 5.1.1 Åldersstruktur

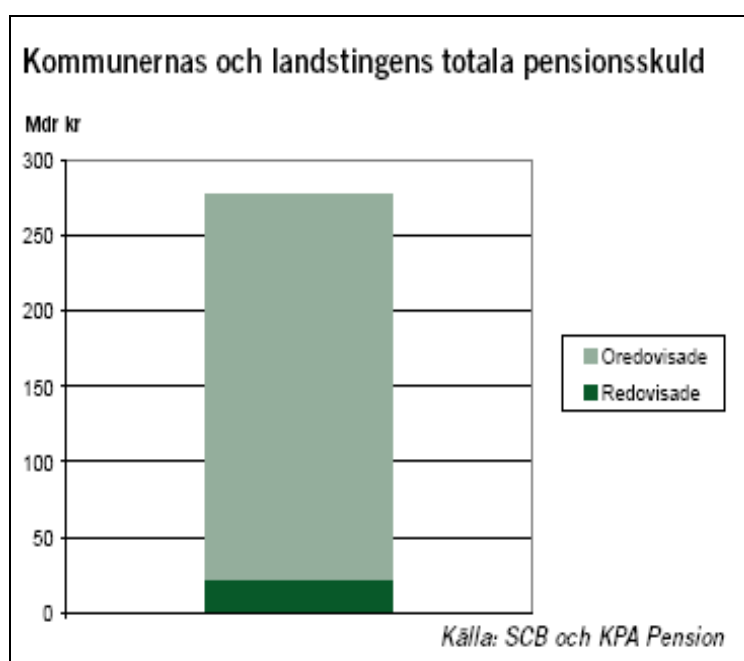
Det har länge talats om de många fyrtiotalisternas pensionering och de stora pensionsutbetalningar som det kommer att medföra för Sveriges alla arbetsgivare. Trenden är i dagsläget att allt färre förvärvsarbetare ska försörja allt fler pensionärer och andra som av olika anledningar inte arbetar. I den kommunala sektorn är detta fenomen än mer slående då en stor del av de kommunalanställda förväntas pensioneras inom en snar framtid. Antalet fyrtiotalister är många i kommunerna, dels för att det föddes många det årtiondet, men också för att de var den givna arbetskraften under den offentliga sektorns stora expansion på 70-talet. (revisor, Komrev) För att kommunerna skall klara av de allt större pensionsutbetalningarna krävs det en långsiktig planering. Pensionskostnaderna kommer enligt KPA:s pensionsprognoser att fördubblas på sikt. De ljusa pelarna i figur fyra nedan visar hur åldersfördelningen ser ut i genomsnitt i alla Sveriges kommuner.



Figur 4: Ålderstrukturen över de anställda i kommuner och landsting, KPA 2005b s.8

### 5.1.2 Den oredovisade pensionsskulden

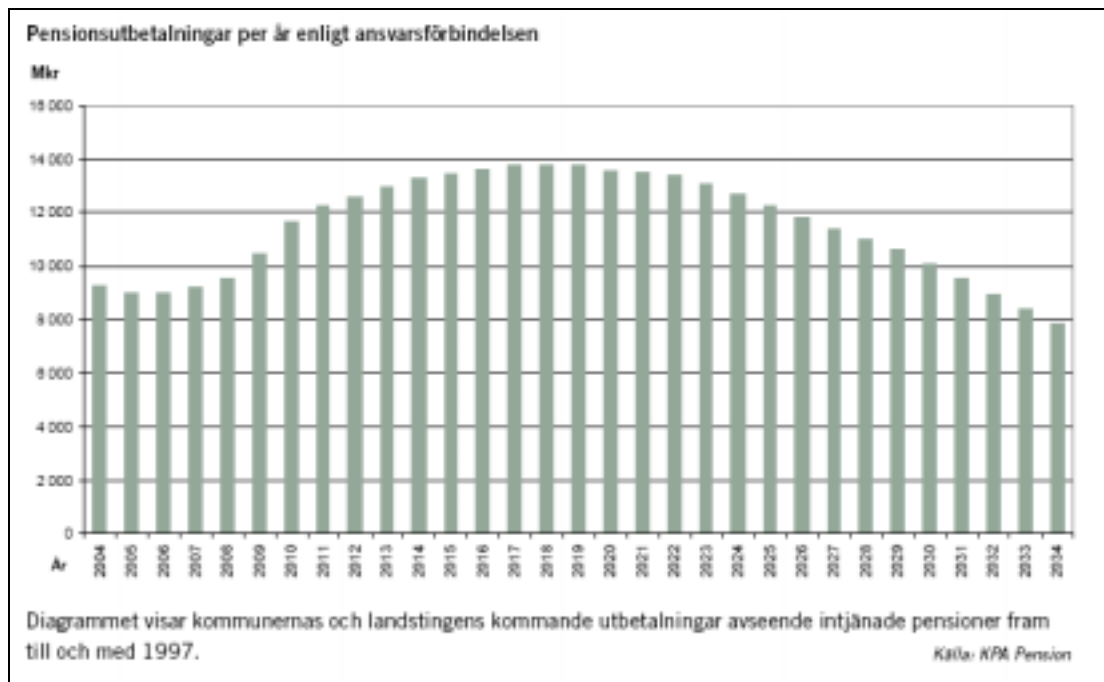
Idag redovisas endast den del av kommunernas pensionsskuld som är intjänad efter 1998 i balansräkningen. Det innebär att det finns en oredovisad pensionsskuld på totalt 150 miljarder i Sveriges kommuner (KPA 2005b). Den oredovisade skulden kallas formellt för ansvarsförbindelse. Kommunernas långsiktiga betalningsförmåga, soliditeten, beräknas som det egna kapitalets andel av det totala kapitalet. Om en stor del av en skuld inte räknas med, som i det här fallet, visar soliditetsmättet på en betydligt bättre betalningsförmåga än vad fallet verkligen är. Detta är inte idealiskt eftersom det är av stor vikt för kommunernas medborgare, anställda och andra som är berörda av kommunens verksamhet, att veta om betalningsförmågan är svag. Bilden nedan, figur fem, visar hur stor andel av kommunernas och landstingens totala pensionsskuld som är redovisad som avsättning respektive ansvarsförbindelse. Av ansvarsförbindelsen på bilden avser 100 miljarder landstingen och 150 miljarder kommunerna.



Figur 5: Kommunernas och landstingens totala pensionsskuld, KPA 2005b s.6

### 5.1.3 Ökade pensionsutbetalningar

Den del av pensionsskulden som ligger som en ansvarsförbindelse påverkar inte kommunernas resultat. Det är först när pensionerna betalas ut som resultatet belastas. Ansvarsförbindelsens utbetalningar kommer att öka stegvis de närmaste åren för att nå kulmen runt 2017. Några år senare trappas kostnaderna sedan långsamt nedåt, men det dröjer många decennier innan ansvarsförbindelsen är helt avbetald (se figur 6). Observera dock att även landstingens utbetalningar är inkluderade i diagrammet.



Figur 6: Kommunernas och landstingens ökande pensionsutbetalningar, KPA 2005b s.5

Det faktum att hänsyn inte tas till stora delar av pensionskulden förrän den betalas ut, medför en risk att kommunerna skjuter de här kostnaderna i för stor utsträckning på framtiden. Lagen kräver nämligen inte att några medel avsätts för att klara de ökande pensionsutbetalningarna. Samtidigt som pensionsutbetalningarna ökar kontinuerligt en påtaglig tid framöver, kommer även andra stora utgiftsposter kräva mer resurser. Det dröjer några år, men sen behöver de många fyrtiotalisterna äldreomsorg och redan nu behövs allt mer resurser till barnomsorgen och grundskolan. Den babyboom som varit de senaste åren innebär att det ökade trycket på dagis- och skolplatser kommer att bestå en lång tid framöver. (KPA 2005b) Pensionerna måste dock betalas ut och risken är egentligen inte att de anställda inte kommer att få ut sin pension, utan snarare att det går ut över annan kommunal verksamhet. Det som är den egentliga hotbilden är att det inte kommer att finnas tillräckligt med pengar kvar till viktiga verksamheter som barnomsorg, skola och äldreomsorg. (revisor, Komrev)

## 5.2 Fallstudie av tre skånska kommuner

Informationen i fallstudien kommer ifrån djupintervjuerna med ekonomicheferna samt telefonintervjuerna med politikerna i respektive kommun. Varje fallkommun är sammanfattad med intervjufrågorna som bas. Vi anser det vara berättigat att särskilja sammanfattningen av insamlad empiri kommun för kommun och inte fråga för fråga. Anledningen till att vi valde detta tillvägagångssätt är att det ger en tydlig och klar helhetsbild av varje kommun. Det blir således lättare att följa resonemangen vi senare kommer att presentera i analysen.

## 5.2.1 Svedala kommun

---

*Svedala är en relativt liten kommun som ligger en dryg mil sydost om Malmö. Idag bor det drygt 18 000 personer i kommunen. Enligt befolkningsprognosen kommer antalet invånare öka och inom 12 år beräknas antalet svedalabor vara över 20 000. Svedala har en yngre befolkning än en genomsnittlig svensk kommun, med många barnfamiljer och få ensamstående. Kommunen redovisar pensionerna enligt blandmodellen, men har satt av pengar till knappt hälften av ansvarsförbindelsen. Soliditeten år 2004 var inklusive hela pensionsskulden 12 % och exklusive 55 % (ÅR Svedala 2004).*

---

### 5.2.1.1 Ekonomichefens syn på pensionsredovisningen

Björn Sandeberg är utbildad förvaltningsekonom och är ekonomichef i Svedala Kommun. Han har det övergripande ekonomiska ansvaret och är samtidigt ett bollplank gentemot politikerna.

#### *Årsredovisningen*

Årsredovisningen har många målgrupper men till syvende och sist är fullmäktige alltid den främsta målgruppen och de använder årsredovisningen som underlag för politiska beslut. Det är sällan någon diskussion kring balansräkningen bland politiker, utan fokus ligger på resultaträkningen och på årets resultat.

#### *Pensionsredovisning före och efter 1998*

Innan den kommunala redovisningslagen kom 1998, redovisade Svedala sina pensionsåtaganden som en avsättning i balansräkningen och pensionsskuldens årliga värdeförändring belastade resultatet. Detta var det sättet som rekommenderades av Referensgruppen och som var praxis i nästan alla kommuner.

Idag redovisar Svedala sina pensionsåtaganden enligt blandmodellen, som den kommunala redovisningslagen och rekommendationerna förespråkar. Detta trots att Sandeberg anser att blandmodellen inte är det bästa sättet att redovisa pensionsåtagandet, eftersom det ger en missvisande bild av den verkliga skulden och strider mot god redovisningssed. Det finns dock en förståelse för att politikerna fattade beslutet om blandmodellen och de väljer att följa lagen.

När Lunds kommun valde att avvika från lagen och började redovisa pensionerna enligt fullfonderingsmodellen, lyftes emellertid förslaget att ta in hela pensionsskulden i balansräkningen igen. Detta förslag fick dock avslag i kommunfullmäktige. Efter att Tranemos kommun, hösten 2005, har fått rätt i länsrätten att redovisa hela pensionsskulden i balansräkningen, tänker ekonomerna lyfta förslaget igen. Sandeberg tror dock inte att politikerna har för avsikt att ändra på dagens sätt att redovisa pensionerna. Däremot är han övertygad om att lagen så småningom kommer att ändras så att den stämmer överens med god redovisningssed.

#### *Balanskravet*

Balanskravet är, enligt Sandeberg, oförenligt med god redovisningssed, eftersom det är svårt för många kommuner att, med ett balanskrav, kunna ge en rättvisande bild av den ekonomiska ställningen. Som redovisningsekonom anser han att det är viktigare att visa en rättvisande bild än att uppfylla ett balanskrav. Samtidigt kan han förstå att det fanns ett behov av att återställa kapital, då det i många kommuner var tufft ekonomiskt under 1990-talet och därav ett måste att ställa detta krav på kommunerna. Det är inte ovanligt

att det uppstår vissa konflikter mellan politiker och ekonomer och balanskravet är ett bra exempel på det.

#### *Motivering till dagens pensionsredovisning*

Enligt Sandeberg är det trots allt enbart av politiska skäl som Svedala kommun fortsätter att använda blandmodellen. För dem hade det inte varit några problem att klara balanskravet även om de redovisade enligt fullfonderingsmodellen. I Svedala har de dock länge arbetat efter ett långsiktigt mål att kunna nå upp till 20 miljoner i årligt resultat. Det målet hade varit svårt att uppnå om de skulle lägga in hela pensionskulden i balansräkningen.

#### *Avsättningar till pensioner*

I Svedala kommun finns det medel avsatta för att täcka en del av de framtida pensionsutbetalningarna. Pensionsförvaltningen hanteras genom att kommunerna upphandlar med en extern förvaltare som tar hand om pensionerna. I mitten av 1990-talet avsattes 60 miljoner kronor och sedan dess har det inte tillförts några nya pengar. Idag uppgår summan till 120 miljoner kronor. Alla partigränser var eniga om att dessa pengar skulle avsättas till framtida pensioner. Det finns emellertid en tvist mellan revisorerna och fullmäktige, eftersom pensionsförvaltningen inte tas upp till marknadsvärde, vilket den borde göra enligt god redovisningssed. Den redovisas istället till bokfört värde och förändras bara när en ny upphandling görs. Anledningen till detta är att de vill slippa stora fluktuationer på resultatet. Värdeökningen skulle kunna användas till att förbättra resultatet, men tanken är att dessa pengar är låsta och inte att de är till för resultatet.

Kommunens ekonomer har haft diskussioner om att redovisningen av pensionsförvaltningen faktiskt inte följer god redovisningssed. Det är av stor vikt att det poängteras i förvaltningsberättelsen att det finns en avvikelse från god redovisningssed. Sandeberg betonar vikten av att alltid läsa noterna noga och se vilka redovisningsprinciper som används då det kan påverka resultatet mycket. Det blir svårt att jämföra den ekonomiska ställningen mellan kommunerna och att uppnå total likformighet när de använder sig av olika redovisningsprinciper och avviker från god redovisningssed. Det finns till och med, enligt Sandeberg, dåliga exempel på hur politiker uppmanat sina ekonomer att fixa till resultatet. I Svedala anser dock Sandeberg att den ekonomiska ställningen är god och därav menar han att detta inte är något större problem för dem.

#### **5.2.1.2 Politikerns syn på pensionsredovisningen**

Fredrik Thott har en lantmästareutbildning som grund. År 2002 valdes han till vice ordförande i kommunfullmäktige och är idag bland annat verksam inom vård och omsorgsutskottet.

#### *Årsredovisningen*

Den vanligaste funktionen för årsredovisningen är, enligt Thott, en beskrivning av det året som gått. Det är viktigt att redovisa på ett sätt som god redovisningssed anger. Svedala kommun har fördelat sina pensioner i olika aktie- och räntefonder, som fullmäktige beslutat om. Thott anser att Svedala kommun har en god insikt om pensionskulden. Trots att kommunen i dagsläget inte har full täckning för pensionskulden, har de ändå på ett vettigt sätt planerat för den.

### *Blandmodellen*

På frågan om det är viktigare att balanskravet uppfylls än att följa god redovisningssed anser Thott att det är en svår fråga att besvara, men han tycker att det är rimligt att beakta både balanskravet och god redovisningssed. God redovisningssed måste följas för att ge medborgarna en korrekt bild av kommunens ställning. För kommunens trovärdighet bör hela pensionsskulden visas.

Thott anser att det är på ett sätt att "våldföra sig" på medborgare om kommunerna inte visar hela den faktiska pensionsskulden. Politiker som engagerar sig måste se helheten och tänka långsiktigt. Personligen tycker han att investeringsbudgeten för 2007/2008, där planen är att bygga ett badhus, är löftespolitik som är helt fel. Kommunen har enligt honom inte råd att göra det. Det är vanligt, enligt Thott, att politikerna i många fall föredrar exempelvis att bygga badhus framför att sätta av pengar till exempelvis pensionsskulden.

### *Politiker och ekonomer*

I Svedala finns det ett allmänt intresse hos politikerna att ha en bra budget. Det kan ibland bli lite väl dyra lösningar. Svedalas investeringsnivå är, enligt Thott, alldeles för hög, vilket är en följd av att många politiker har en dålig insikt om kommunens ekonomi. Det har budgeterats 65 miljoner till olika investeringar, bland annat till en ombyggnad av en skola i Bara. Politiker har inte alla gånger klart för sig hur mycket pengar det faktiskt handlar om. För att kunna vara verksam som politiker måste man arbeta efter ett större sammanhang och kunna tänka långsiktigt. Det handlar samtidigt i många fall om ren löftespolitik från politiker, som inte är förenligt med god ekonomisk hushållning. För att investera i olika projekt i kommunen, bör det finnas en uppfattning i kommunen om hur de ska klara äldreomsorgen, ha en fungerande skola samt ha pensionerna i åtanke. Denna löftespolitik kan kopplas till att många politiker tänker i termer av mandatperioder. Thott anser att det är väsentligt för politiker att lova mindre och förklara varför. Det är ett ansvar som ligger på politikerna. Revisionen har också ett ansvar, eftersom det är av stor vikt att det finns en fungerande revision som hela tiden granskar politikerna, inte minst för legitimiteten i kommunen.



## 5.2.2 Kristianstads kommun

---

*Kristianstads kommun har vid utgången av 2004 ett invånarantal på 75 592 personer. Befolkningsökningen är stabil och det är inflyttning och invandring som kompenserar födelsenettots nedgång. Befolkningen i Kristianstad är äldre än medeltalet för landet. Kommunen redovisar enligt blandmodellen och sätter inte av några medel för framtida pensionsutbetalningar. Soliditeten år 2004 var inklusive hela pensionskulden 24 % och 70 % exklusive (ÅR 2004 Kristianstad).*

---

### 5.2.2.1 Ekonomichefens syn på pensionsredovisningen

Rolf Gustavsson är tjänsteförordnad ekonomichef i Kristianstads kommun fram till 2006. Han har arbetat inom kommunen i 18 år och har varit verksam både som budgetchef och controller. Han har en bakgrund som militär och har därefter studerat förvaltning på högskolan.

#### *Årsredovisningen*

Enligt Gustavsson är den huvudsakliga användaren av årsredovisningen kommunfullmäktige. Andra intressenter är banker, försäkringsbolag och anställda. För allmänheten görs populärfoldrar av årsredovisningen för att på ett lättförståeligt sätt kunna ta del av vad skattepengarna i kommunen spenderas på. Den viktigaste finansiella rapporten är enligt Gustavsson resultaträkningen. Eftersom kommunen, enligt föreskriven lag, gör treårsbudgetar är resultaträkningen betydelsefull på kort sikt, eftersom det är resultatet som är viktigt inte minst med tanke på balanskravet. Det är ändå viktigt, anser Gustavsson, att poängtera styrkan i att kommunen visar en stark balansräkning på lång sikt.

#### *Pensionsredovisning före och efter 1998*

Före 1998 redovisades pensionerna enligt fullfonderingsmodellen. Kristianstads kommun redovisade således pensionsåtagandet som en avsättning i balansräkningen och den årliga värdeförändringen som en kostnad i resultaträkningen. I och med den nya kommunala redovisningslagen, lyftes pensionsåtagandet före 1998 ut ur balansräkningen och lades som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen, precis som lagen föreskriver. Det finns följaktligen enbart en värdeförändring i resultaträkningen på pensioner intjänade efter 1998. Idag ackumulerar detta system en ny pensionsskuld för pensionsåtagande intjänande efter 1998 i kommunen.

Som ekonom anser Gustavsson inte att blandmodellen är ett bra alternativ för pensionsredovisningen. Blandmodellen ger inte en rättvisande och korrekt bild av kommunens pensionsåtagande. Enligt Gustavsson är pensionsåtagandet en skuld och borde ligga i balansräkningen och inte gömmas undan utanför. Blandmodellen är ett resultat av en politisk handling och inte en modell för en sund ekonomi såsom fullfonderingsmodellen är. För Kristianstads kommun skulle en fullfonderingsredovisning av pensioner få stora negativa effekter. Med en redovisning enligt blandmodellen har kommunen en soliditet på 70 %, men med en fullfonderingsredovisning skulle den sjunka till omkring 24 %. Gustavsson säger apropå detta att en helt annan styrning av kommunen skulle behöva utvecklas om en fullfonderingsmodell skulle införas. Ansvarsförbindelsen på pensionsåtagandet före 1998 är 1,3 miljarder. Med en redovisning i balansräkningen skulle ansvarsförbindelsens årliga värdeförändring medföra en ytterligare kostnad i resultaträkningen på 20 miljoner.

### *Balanskravet*

Gustavsson anser att balanskravet är ett absolut minimikrav och att det är välkommet med ett resultat över balanskravet. På vad som är viktigast mellan balanskravet och god redovisningssed svarar Gustavsson att balanskravet bara är ett första trappsteg mot en korrekt redovisning. Att inte god redovisningssed uppfylls i och med blandmodellen är ett politiskt, inte ett ekonomiskt, beslut.

### *Motivering till dagens pensionsredovisning*

Trots att Tranemo kommun fått rätt i länsrätten tror inte Gustavsson att Kristianstads kommun kommer att ändra sin redovisning. Vad som också är intressant att notera är att Gustavsson inte tror att domen skulle bli densamma beroende på vilken länsrätt som tar upp den. Diskussioner kommer att föras vid bokslutsberedningarna inför bokslutet detta år, men med tanke på kommunens ekonomi är Gustavsson ganska övertygad om att denna dom inte kommer att förändra Kristianstads pensionsredovisning. Om kommunen hade haft ett bättre ekonomiskt resultat skulle kanske fullfonderingsmodellen diskuteras livligare. Målet för kommunen är att ha ett resultat på 2 % av den årliga skatten och statsbidragen, vilket motsvarar cirka 50 miljoner. Denna målsättning finns för att kunna ha medel för att i större utsträckning självfinansiera investeringar i stället för att låna. Detta uppnåddes ej 2004 då kommunen för första gången, sedan balanskravet infördes, hade ett negativt resultat och inte heller år 2005 då resultatet förmodligen kommer att landa på +/- 0. Prognosen för 2006 är dock budgeterad till 33 miljoner. Anledningen till att resultatet fluktuerar är delvis kommunens beroende av staten och hur mycket bidrag och vilka stöd som kan fås. Eftersom en fullfonderingsmodell skulle öka kommunens kostnader med cirka 15 – 20 miljoner per år, är det för närvarande inte aktuellt med någon ändring. Gustavsson anser ändå att om lagen ändras, kommer Kristianstad inte att ha några problem att klara av balanskravet.

En lagändring tror inte Gustavsson kommer att ske inom den närmsta tiden. Pensionsredovisningen har inte lett till några större debatter inom Kristianstads kommun. Gustavsson tror däremot att debatterna kommer bli fler ju fler kommuner som väljer att avvika från gällande lag när det gäller pensionsredovisningen.

### *Avsättningar till pensioner*

Kristianstads kommun har inte några medel avsatta för framtida pensionsutbetalningar. Det kommer framöver att bli en börda att klara av de allt större pensionsutbetalningarna. Gustavsson hävdar att fram till 2015 kommer pensionsutbetalningarna stiga i kraftig takt för att senare minska. Trots att kommunen är väl medvetna om detta, finns det i nuläget inga planer på att avsätta medel för pensionsutbetalningarna i framtiden. Följden blir att de allt större pensionsutbetalningarna kommer att tära successivt på kommunens eget kapital. Enligt Gustavsson kan det finnas en risk för eventuella skattehöjningar och neddragningar på verksamhetens kostnader. Att inga medel är avsatta för pensionsutbetalningarna kan delvis förklaras av att kommunerna gör treårsbudgetar och ser mer till det kortsiktiga perspektivet. En annan förklaring, som delvis hör ihop med den första, är att politikerna i kommunen ser till mandatperioder och är väldigt måna om att sitta kvar. De tittar således inte på så långsiktiga perspektiv som 10-20 år utan vad som gynnar dem för tillfället. Gustavsson anser att det finns en intressekonflikt mellan förkämparna och väktarna. Ekonomerna ser det som sin uppgift att peka på risker och möjligheter, men det är ändå i slutändan kommunfullmäktige som beslutar.

### 5.2.2.2 Politikerns syn på pensionsredovisningen

Bo Kristiansson har en bakgrund inom sjukvårdsadministrationen, men har sedan 1982 varit kommunalråd och aktiv som heltidspolitiker. Han är i dag ordförande i kommunfullmäktige och har därmed det yttersta ansvaret för kommunens verksamhet.

#### *Årsredovisningen*

Årsredovisningen, menar Kristiansson, har som främsta funktion att redovisa kommunens resultat. Den är också ett redskap för att redovisa den breda kommunala verksamheten och ger på så sätt en bild om kommunen uppfyllt de mål som har ställts upp i kommunen. Årsredovisningen bör alltså inte enbart bestå av siffror, utan den ska även ge en samlad redovisning av kommunens verksamhet.

Kristiansson anser att kommunens anställda och dess politiker är de främsta användarna av årsredovisningen. För att underlätta för medborgarna görs populärutgåvor av årsredovisningen, som ska göra det lättare att få en bild av kommunens verksamhet och dess mål.

Idag finns det inte någon större eller aktuell diskussion kring pensionerna, utan fokus är i stället på andra ämnen, som exempelvis LSS system, det vill säga det lagstadgade stödet till funktionshindrade. De olika utjämnningssystemen kan slå hårt mot kommunerna. Pensionsfrågan får således inte så mycket utrymme i diskussionen anser Kristiansson.

#### *Blandmodellen*

När det gäller blandmodellen, som är det lagstadgade sättet att redovisa pensioner, anser Kristiansson sig vara dåligt insatt. Han minns att det var en bred diskussion kring formen för redovisningen av pensioner innan det beslutades om blandmodellen. Det var olika skolor med olika inriktningar och han tillägger att han nog har förträngt det.

#### *Politiker och ekonomer*

I Kristianstad fungerar relationen mellan politiker och ekonomer bra. Den bygger på ett förtroende för varandra. Politiker har politiska mål och ekonomer är skyldiga att på ett faktiskt sätt redovisa verkligheten. Kristiansson har personligen aldrig upplevt några problem i Kristianstad, även om det på sina håll har förekommit att politiker har velat dölja ett underskott i kommunerna.

Politiker lever i fyraårsperioder och det gör att det finns en risk för ett kortsiktigt tänkande. Politikerna arbetar efter treårsplaner, men även de kan, enligt Kristiansson, vara för långsiktiga eftersom omvärlden reagerar snabbare idag. Exempelvis kan planeringen ändras om Riksdagen med kort varsel ger nya riktlinjer för statsbidragen. Det är därför svårt att arbeta med långsiktiga mål. Det vanligaste är att kommunerna strävar efter ett 2 % mål, vilket många har haft svårt att klara.

Politiker måste dock hela tiden komma i håg att de finns till för medborgarna, att de är kommunens kunder. Alla som på något sätt kommer i kontakt med kommunens tjänster, eller som är verksamma inom kommunens gränser, är viktiga intressenter. Politiker har alltid totalansvar för kommunens verksamhet.

### 5.2.3 Lunds kommun

---

*Lunds kommun har lite drygt 100 000 invånare och befolkningsökningen har varit stadig de senaste åren. Kommunens pensionsredovisning strider mot den kommunala redovisningslagen. De redovisar istället enligt en traditionell god redovisningssed och aktiverar hela pensionsskulden i balansräkningen. Soliditeten var år 2004 inklusive hela pensionskostnaden 37 % och 72 % exklusive (ÅR 2004 Lund).*

---

#### 5.2.3.1 Ekonomichefens syn på pensionsredovisningen

Uldis Skuja är ekonomidirektör på Lunds kommun sedan januari 2006. Han är chef för ekonomiavdelningen som består av 19 personer och har det övergripande ansvaret för det ekonomiska systemet. Skuja har studerat på förvaltningslinjen i Örebro och har arbetat i offentlig sektor i 30 år varav de 17 senaste i Lunds kommun. Innan han blev ekonomidirektör var han budgetchef. Kaj Persson är redovisningschef sedan 20 år tillbaka och har studerat på förvaltningslinjen i Lund.

#### *Årsredovisningen*

Årsredovisningens främsta målgrupp är de förtroendevalda. Årsredovisningen har dock ändrat karaktär i kommunen för fyra år sedan. Förut var all fokusering på pengar men nu lyfts även andra perspektiv fram som kvalitets-, miljö- och personalredovisning. I år gjordes även en populärutgåva som ska visa vad kommunen sysslat med under året och var skattepengarna går till. Denna skickades till 55 000 hushåll i Lund. Varken Skuja eller Persson ansåg att informationen i populärutgåvan framfördes på ett lättillgängligt sätt och båda anser att den kan göras bättre i fortsättningen.

#### *Pensionsredovisning före och efter 1998*

Innan den kommunala redovisningslagen infördes 1998, redovisades pensionsåtagandet i Lunds kommun som en avsättning i balansräkningen. Hela pensionsskulden lyftes in i början på 1990-talet, enligt Referensgruppens rekommendationer. I samband med detta började Lund, som en av de första kommunerna i Sverige, att periodisera skatteintäkterna på ett rättvisande sätt.

Under första halvan av 1990-talet, när pensionerna redovisades enligt fullfonderingsmodellen, hade Lunds kommun ofta negativt resultat och skulle inte klara ett balanskrav. Under andra halvan av 1990-talet började det föras en diskussion om balanskravet och kommunerna skärpte således till sin ekonomi. Lunds kommun började närma sig ett nollresultat. Åren 2003 och 2004 hade de negativt resultat, men det kommer att återställas genom ett bra resultat för år 2005.

När den kommunala redovisningslagen kom såg de, enligt Skuja, ingen annan möjlighet än att följa lagen. Pensionsskulden lyftes ut ur balansräkningen och lades som en not i form av en ansvarsförbindelse. Det fanns dock en väldig diskussion bland kommunalekonomerna angående blandmodellen. De ansåg att det var ett märkligt sätt att prata om god redovisningssed och samtidigt säga att god redovisningssed är att inte redovisa dessa pensionsskulder som en avsättning, utan som en ansvarsförbindelse.

Idag har Lunds kommun övergett blandmodellen och därmed det lagstadgade sättet att redovisa pensioner. De redovisar istället hela pensionsskulden i balansräkningen som en avsättning.

### *Balanskravet*

Skuja säger gällande om de klarar balanskravet eller inte med det nya sättet att redovisa pensioner, att det inte har någonting med varandra att göra. När en balanskravsutredning görs i årsredovisningen stöttar den sig trots allt mot den kommunala redovisningslagen och räknar ut vilket resultatet hade blivit, om pensionerna hade redovisats enligt blandmodellen. Eftersom de kan räkna bort de finansiella merkostnaderna som uppstår vid en fullfonderingsredovisning, kan det bli pedagogiskt problematiskt, eftersom det blir två olika resultat som redovisas och det är inte självklart vilket av dem som är gällande. Personligen tycker Skuja att det är viktigare att redovisa enligt god redovisningssed än att visa ett positivt resultat. Skuja påpekar att det kan bli pedagogiskt svårt med två olika resultat i exempelvis budgetarbetet, där budgeterat resultat är + - 0, men enligt balansutredningen är budgeterat resultat däremot +50 miljoner.

### *Motivering till dagens pensionsredovisning*

Tanken att vilja redovisa enligt god redovisningssed istället för enligt blandmodellen har enligt Skuja funnits hela tiden, men först år 2004 hade de ekonomi god nog att göra det. Då såldes ett av kommunens energibolag till ett kommunalägt holdingbolag för att öka avkastningen på det egna kapitalet. Det fanns ett dolt värde i energibolaget, eftersom försäljningspriset var 1,6 miljarder och bokfört värde var endast 400 miljoner. Fordran på holdingbolaget lades som en tillgång i balansräkningen. Ansvarsförbindelsen, det vill säga pensionsskulden, uppgick också till cirka 1,6 miljarder, vilket gjorde att det var läge att lägga in den på skuldsidan i balansräkningen. Det var dock inga problem att få igenom detta politiskt. Politikerna överensstämde i att en dold tillgång respektive skuld lyftes fram.

Vad blev då resultatpåverkan för Lunds kommun i samband med att hela pensionsskulden fördes in i balansräkningen? När de redovisade enligt blandmodellen belastade själva pensionsutbetalningen resultatet varje år, vilket den inte gör längre eftersom en skuld nu amorteras i stället. Utbetalningarna blir dock en belastning på likviditeten. Å andra sidan belastas resultatet av den finansiella kostnaden på pensionsskulden. I år innebär det, enligt Skuja, en resultatförsämring med 25 miljoner.

På frågan om de fick någon kritik då de frångick lagen och började redovisa enligt god redovisningssed, svarade Skuja att revisorerna var tvungna att påpeka i sin granskning att kommunen inte följer lagen. Revisorerna kan inte gå ut och hävda att Lunds kommun gör en rätt redovisning enligt god redovisningssed, även om de innerst inne tycker det, eftersom revisorerna alltid ska följa lagen. Sveriges Kommuner och Landsting är inte glada åt Lunds kommuns sätt att redovisa pensionerna. Likformigheten och jämförbarheten mellan kommunerna försvinner. Skuja menar att god redovisningssed inte är något som varar för alltid utan förändras över tiden beroende på vad praxis är. Han hoppas att även en fullfonderingsredovisning av pensionerna ska bli praxis och god redovisningssed i kommunerna igen.

### *Avsättningar till pensioner*

Skuja tror att det finns möjlighet att påverka statsmakten så att de eventuellt kan ändra pensionsredovisningslagen. I en proposition (2003/04:105), angående god ekonomisk hushållning, kan en medvetenhet om problemet utrönas. En god ekonomisk hushållning innebär, enligt Skuja, att det ska finnas täckning för den summan som ligger som ansvarsförbindelse. För de kommuner som redovisar enligt blandmodellen belastas

resultatet av pensionsutbetalningarna varje år. I Lund är pensionsutbetalningen i dagsläget cirka 50 miljoner och inom en tioårsperiod kommer den att dubblas. Detta är stora summor och i de kommuner där blandmodellen används kan utbetalningarna konkurrera om pengar till kommunal verksamhet. Detta kortsiktiga tänkande kan bero på politikernas intresse av att bli omvalda till nästa mandatperiod. Enligt Skuja blir man inte omvald tack vare ett positivt resultat och ett starkt eget kapital, utan det är nödvändigt att visa att verksamheten utvecklas och kvalitén höjs i exempelvis skolan.

Tranemos kommun fick rätt i länsrätten att avvika från lagen och redovisa enligt fullfonderingsmodellen, men det betyder inte att samma beslut skulle tas i en annan länsrätt hävdar Skuja. Han verkar däremot inte särskilt orolig för att någon ska överklaga deras sätt att redovisa pensionerna. Han tror inte att pensionsredovisningen är en särskilt stor fråga för allmänheten.

Enligt Skuja är tanken att det nya sättet att redovisa pensioner har kommit för att stanna. Han påpekar dock att om det blir skifte till borglig majoritet vid valet nästa år, kan ändringar eventuellt uppkomma. Skatten har nämligen höjts med 75 öre nyligen och det finns en möjlighet att de borgliga partierna vill sänka den igen. Då kan det, anser Skuja, kanske bli svårt att klara av en fullfonderingsredovisning av pensionerna.

### **5.2.3.2 Politikerns syn på pensionsredovisningen**

Larry Andow har ingen universitetsutbildning utan har enligt honom gått livets universitet och menar att han har klarat sig bra på det. Som förtroendevald finns det inget yrkeskrav, vilket han menar är viktigt att komma i håg.

#### *Årsredovisningen*

Årsredovisningen och budgeten är de två viktigaste handlingarna under året. Ur Andows synpunkt är det medborgarna som måste få veta vad som händer med skattepengarna. Kommunfullmäktige måste kunna visa att allt står rätt till i kommunen. Att Lund och Tranemo valt att visa hela sin pensionsskuld i balansräkningen tycker han därför är bra.

När det gäller balanskravet och god redovisningssed tycker Andow att det är viktigt att inte dölja något för medborgarna, utan det är tydligt vad som gäller. Det är av vikt att vara ärlig och kunna förmedla årsredovisningen på ett lätt och behändigt sätt. Pensionsfrågan har inte dragit till sig något våldsamt engagemang, anser Andow, utan det allmänna resonemanget är nog ”den tiden den sorgen”, vilket han menar är ganska beklagligt.

#### *Blandmodellen*

Det gäller att vara insatt i pensionsredovisningen annars kan nog blandmodellen vara svår att förstå menar Andow. Han blev själv överraskad av att det var så pass svårt att förstå hur pensionerna ska redovisas. Samtidigt tror han att det beror på att det finns ett bristande engagemang kring de här frågorna för många politiker. Det är nog vanligt att det blundas för pensionsutbetalningarna tills sista dagen då de ska betalas ut.

Andow tycker därför att det kan finnas anledning för Finansdepartementet att engagera människor och ge ut olika typer av information. I högsta grad har staten ett stort ansvar i det här menar han. Diskussionen behöver tas upp på allvar och han är säker på att den kan få ett större utrymme så småningom. Andow anser att det kanske inte är aktuellt nu,

men om pensionsskulden inte uppmärksammas kan det få konsekvenser för många. Andow tror att det finns beredskap i kommunen inför framtida pensionsutbetalningar, eller i varje fall hoppas han det.

#### *Politiker och ekonomer*

Förhållandet mellan politikerna och ekonomerna fungerar bra i Lunds kommun. Andow säger att han arbetat i kommunen i 30 år och har aldrig upplevt några konflikter som har varit förödande för verksamheten. Det är viktigt att ekonomerna tillåts att ha egna åsikter. Det är deras plikt att säga ifrån om något inte står rätt till. Andow har det högsta ansvaret för revisionen och påpekar att samarbetet är en kontinuerlig process. Även revisorerna uppmärksammar honom om något är fel. För ett fungerande samarbete krävs det att det finns en ömsesidig respekt för varandras roller. Det bestäms inget nytt förrän en gemensam diskussion har förlupit. Politiker är dock lekmän och tjänstemännen är i sitt yrkesutövande att ses som experter, vilket är viktigt att poängtera. Samtidigt fattas det inga beslut utan fullmäktiges godkännande. Andow påpekar att konflikter är en naturlig del av alla verksamheter och att det ingår i spelet. Konflikterna blir en utmaning för verksamheten och skapar mer kreativitet.

Andow medger att det blir en naturlig följd att det uppstår ett mandattänkande för politiker. Det kan samtidigt vara positivt, då styrande politiker under mandatperioden försöker utträta så mycket som möjligt. Det är viktigt att politiker under sin mandatperiod kommer ihåg att de finns till för medborgarna, något annat skulle vara förödande. Det är en demokratifråga och en politiker får inte anse att något är viktigare än detta. De måste göra sitt yttersta för att tillfredställa medborgarna, menar Andow.

### 5.3 Skånska kommuners förberedelse inför framtida utbetalningar

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting har en majoritet av landets kommuner och landsting inte avsatt några medel alls inför framtida pensionsutbetalningar (Cirkulär 2005:96). Vi vill därför titta närmare på hur det ser ut i de skånska kommunerna.

För att kartlägga hur förberedelsen inför de framtida pensionsutbetalningarna ser ut i Skåne, har en kvantitativ undersökning gjorts. Alla kommuner som har en pensionsskuld redovisad som ansvarsförbindelse finns med i undersökningen, det vill säga alla kommuner utom Lunds kommun. Syftet med undersökningen är att få fram hur de olika kommunerna förberett sig inför de kommande pensionsutbetalningarna. Den kvantitativa undersökningen har genomförts med hjälp av årsredovisningarna (2004) för respektive kommun. Efter att ha fått fram data från alla kommuner valde vi att dela in kommunerna i olika kategorier för att på ett lättare och mer överskådligt sätt se resultatet av undersökningen.

Kommunerna har indelats i fyra olika kategorier där varje kategori representerar hur stor del av ansvarsförbindelsen som kommunen har täckning för i 2004 års bokslut. Eftersom Lunds kommun inte längre redovisar enligt blandmodellen och har således ingen ansvarsförbindelse består undersökningen av 32 skånska kommuner.

Kategori	Antal kommuner	Procent
<b>1 (0-4 %)</b>	16 st	50 %
<b>2 (5-49 %)</b>	9 st	28 %
<b>3 (50-79 %)</b>	5 st	16 %
<b>4 (80-100 %)</b>	2 st	6 %

Figur 7: Kommunernas avsättningar till pensionsförvaltning

**Kategori 1:** Kommuner som inte gjort någon avsättning alls till någon pensionsförvaltning och kommuner som har medel för mindre än 5 % av ansvarsförbindelsen avsatta till pensioner.

**Kategori 2:** Medel för 5 % – 49 % av ansvarsförbindelsen är avsatta till pensioner i de här kommunerna.

**Kategori 3:** Medel för 50 % – 79 % av ansvarsförbindelsen är avsatta till pensioner i de här kommunerna.

**Kategori 4:** Medel för 80 % - 100 % av ansvarsförbindelsen är avsatta till pensioner i de här kommunerna.



## Sammanfattning av undersökningen

Enligt vår undersökning på 32 av Skånes kommuner visar vi upp hur situationen ser ut år 2004 och inte hur den kommer att se ut vid tiden för kulmen av pensionsutbetalningarna. Det är oroväckande att se att nästan alla kommuner är medvetna om pensionsskuldens framtida ökning, men att hela 50 % av Skånes kommuner inte alls eller ytterst lite är rustade inför detta. I de flesta årsredovisningarna står det att den stora pensionsskulden är ett framtida problem eftersom den betalas direkt över resultatet och därmed leder till en försämring av resultatet.

En av kommunerna i Skåne skriver i sin årsredovisning för 2004:

*”Att infria dessa pensionsåtaganden utan att behöva göra neddragningar av den kommunala verksamheten verkar nästintill omöjligt.”*

ÅR 2004 Ystad s.19

Många av kommunerna har börjat inse vidden av problemen. De tidigaste kommunerna började i mitten på 1990-talet sätta av pengar till pensioner. Sedan 2000-talets början har fler följt efter om de har haft möjlighet att avsätta pengar och om de har prioriterat detta. För många av kommunerna som avsatt medel för pensionerna är beloppen relativt små jämfört med hela den stora ansvarsförbindelsen (ÅR 2004 Skånes kommuner). Sveriges Kommuner och Landsting gav, i november 2005, ut ett cirkulär med förslag till alternativa sätt att avsätta pengar till pensionsskulden, i hopp om att få kommunerna att beakta den oredovisade pensionsskulden. Det finns en oro hos dem att de ökade utbetalningarna kommer att innebära en påfrestning på kommunernas resultat och därmed ta resurser från den övriga verksamheten. Målet med cirkuläret är att förebygga de här ekonomiska påfrestningarna som de kommande åren kan innebära för kommunerna. (Cirkulär 2005:96)

## 6 Analys

*I kapitel 6 analyseras de resultat som tagits fram ur den empiriska fallstudien med hjälp av de teorier som presenterats i teorikapitlet. Först sammanfattas informationen från de tre fallkommunerna med målet att redogöra för likheter och skillnader samt att hitta mönster. Vidare avses att analysera de tre delsyftena i tur och ordning för att på ett strukturerat sätt kunna följa tankebanorna i analysen.*

### 6.1 Den empiriska fallstudien – jämförelse och mönster

*I detta avsnitt sammanfattas informationen i de tre olika fallkommunerna. Syftet är att hitta likheter och skillnader kommunerna emellan för att urskilja olika mönster, som kan ligga till grund för den fortsatta analysen.*

#### 6.1.1 Årsredovisningen

Det råder en tydlig samstämmighet bland fallkommunernas ekonomichefer att de förtroendevalda i kommunfullmäktige är den främsta målgruppen för årsredovisningen. Den ska hjälpa politikerna och fungera som ett underlag för att kunna ta ändamålsenliga politiska beslut. Att förstå och tolka informationen rätt i en årsredovisning är emellertid inte alltid helt enkelt. Årets resultat längst ner på sidan kan variera avsevärt beroende på hur tillgångar och skulder värderas och beroende på vilka redovisningsprinciper som används. Politiker är ofta lekmän och i våra fallkommuner är de eniga om att det inte går att ställa krav på att politiker ska ha en ekonomutbildning. Den ekonomiska kompetensen överläts på tjänstemännen, medan politikerna har ett förtroende för att ekonomerna på ett korrekt sätt redovisar verkligheten. Politikerna poängterar vikten av att respektera varandras roller.

Kommunfullmäktiges ordförande i Lund menar att det inte finns någon annan handling som är mer viktig än årsredovisningen och budgeten. Till skillnad från ekonomerna och de andra politikerna anser han också att årsredovisningen framför allt är till för medborgarna i kommunen. Det är viktigt att visa för sina medborgare vart skattepengarna går och att allt står rätt till i deras kommun. Lund och Kristianstad ger även ut populärutgåvor av årsredovisningen för att underlätta för medborgarna att förstå vad som händer med deras skattepengar, något som Svedala valt att inte göra.

Alla ekonomichefer är eniga om att det sällan förs någon diskussion kring balansräkningen, utan att det är resultaträkningen som är den viktigaste rapporten för politikerna. Särskilt sedan balanskravet infördes är det mycket fokus på resultatet.

#### 6.1.2 Pensionsredovisningen före och efter 1998

Innan den kommunala redovisningslagen infördes 1998, har samtliga fallkommuner de senaste åren redovisat hela pensionsskulden i balansräkningen. Den årliga skulduppräknigen belastade resultatet medan själva utbetalningarna snarare påverkade likviditeten. Detta sätt att redovisa stämde överens med god redovisningssed och var etablerad praxis i nästan alla Sveriges kommuner. Denna redovisningsprincip är den som används i den privata sektorn och ger en rättvisande bild av den ekonomiska ställningen.

När blandmodellen 1998 blev det lagstadgade sättet att redovisa kommunens pensionsskulder valde alla tre fallkommunerna till en början att ge vika för de bokföringsmässiga grunderna och redovisa enligt lagen. Den dittills intjänade

pensionsskulden lyftes således ut ur balansräkningen och kommunernas nya soliditet blev avsevärt högre. Att införa blandmodellen var ett avsteg från den annars tydliga utvecklingen mot en redovisning som blir allt mer lik den i privata sektorn.

I årsredovisningen för bokslutet 2004 valde dock Lund att göra ett avsteg från den kommunala redovisningslagen och började redovisa hela pensionsskulden i balansräkningen. Ekonomicheferna på Kristianstads och Svedala kommun anser också att det finns anledning att byta till en fullfonderingsmodell, men än så länge har det inte lyckats få politikerna att ändra uppfattning. Tillsvidare redovisar de båda enligt blandmodellen, som lagen förespråkar.

### **6.1.3 Balanskravet**

Balanskravet var den huvudsakliga anledningen till att blandmodellen infördes. Många kommuner skulle inte klara av att redovisa en ekonomi i balans, samtidigt som de stora pensionsskuldernas värdeförändring skulle vara en tung börda på resultatet. För att kommunerna skulle klara av att redovisa positiva resultat, valde man att blunda för den stora pensionsskulden. Den lyftes ut ur balansräkningen och redovisades bara som en ansvarsförbindelse i en not utanför balansräkningen.

Både Lunds och Svedala kommuns ekonomichefer uttrycker tydligt, som redovisningsekonomer, att det är viktigare att redovisa en rättvisande bild än att uppfylla ett balanskrav. Båda två har dock en förståelse för att politikerna var tvungna att vidta åtgärder, för att komma till rätta med kommunernas dåliga ekonomiska ställning. Kristianstads kommuns ekonomichef försvarade den icke rättvisande bilden med att det var ett politiskt beslut och inte ett ekonomiskt.

I intervjun med Lunds kommuns ekonomichef uppmärksammades att de kommuner som redovisar enligt en fullfonderingsmodell, kan i balanskravsutredningen räkna bort de merkostnaderna som uppstår vid en fullfonderingsredovisning. Det innebär att även om kommunens resultat blir negativt med en fullfonderingsmodell, kan balanskravet ändå uppnås. Trots en pensionsredovisning som inte följer blandmodellen, räknas siffrorna vid balanskravsutredningen om, som om redovisningen hade skett enligt blandmodellen. Följden blir två olika resultat - ett redovisat resultat och ett balanskravsresultat.

### **6.1.4 Motivering till pensionsredovisningen**

I Kristianstads kommun redovisas pensionerna än så länge enligt blandmodellen, vilket i mångt och mycket beror på den för tillfället svaga ekonomiska ställningen. Förra året gick kommunen med förlust, dock för första gången sedan balanskravet började gälla år 2000, och i år är det budgeterade resultatet 0. Det kommer att föras en diskussion kring att eventuellt byta redovisningsprincip gällande pensionsredovisningen, men med tanke på den ekonomiska ställningen är ekonomichefen övertygad om att politikerna inte kommer vilja övergå till en fullfonderingsredovisning. Det alternativet hade nog diskuterats mer om det varit ekonomiskt möjligt att ändra princip. Ekonomichefen tror inte att lagen om blandmodellen kommer att ändras inom den närmaste tiden.

I Svedala däremot är det, enligt ekonomichefen, enbart av politiska skäl som de fortfarande redovisar enligt blandmodellen. Att klara balanskravet hade enligt honom inte varit några problem, även om hela pensionsskulden lades in i balansräkningen. Svedalas vinstmål på 20 miljoner per år hade dock blivit svårt att uppnå med hela

pensionsskulden i balansräkningen. När Lund började redovisa enligt fullfonderingsmodellen lyfte ekonomerna förslaget att Svedala skulle göra detsamma, men politikerna sa nej. Nu när Tranemo fått rätt i länsrätten att avvika från lagen tänker de lyfta förslaget igen, men ekonomichefen tror inte att det kommer att gå igenom nu heller.

I årsredovisningen för 2004 bytte Lunds kommun redovisningsprincip och lade in hela pensionsskulden i balansräkningen igen. Tanken att vilja göra rätt för sig har funnits bland ekonomerna hela tiden sedan 1998, men först nu fanns den ekonomiska möjligheten att genomföra förändringen. Med tanke på att Svedalas ekonomer, trots god ekonomi, ej lyckats få igenom en förändring, är det intressant att det inte har varit någon som helst politisk diskussion kring detta i Lund, innan de valde att ändra redovisningsprincip. Detta innebär trots allt ett markant avvikande från gällande lagstiftning. När vi pratade med Lunds Kommunfullmäktiges ordförande menade han att frågan inte väckt någon större uppmärksamhet eller engagemang. Han hade själv blivit överraskad att det var så svårt att förstå hur pensioner redovisas och det berodde på bristande engagemang från hans sida. Enligt honom tänker nog många ”*den dagen den sorgen*”, och bara de mest initierade gräver ner sig i detta!

Ekonomicheferna i samtliga av våra fallkommuner visar ett missnöje mot blandmodellen och har diskuterat en övergång till ett mer korrekt och rättvisande sätt att redovisa pensionsskulden. Än så länge är det bara Lunds kommun som har tagit steget fullt ut.

### **6.1.5 Avsättningar till pensioner**

Att redovisa pensionerna enligt blandmodellen innebär som sagt att stora kostnader skjuts på framtiden, istället för att de beaktas när de egentligen uppkommer. Först vid utbetalningarna av pensionerna intjänade innan 1998, belastas resultatet och denna belastning kommer att öka dramatiskt under en kommande 15-årsperiod. Lagen kräver inte att kommunerna ska sätta av några medel för att klara av de framtida pensionsutbetalningarna. En del kommuner har dock tagit initiativ till detta själva och börjat spara pengar på olika sätt och till olika stora delar av ansvarsförbindelsen. Vår statistik visar dock att hälften av Skånes kommuner har inte satt av någonting alls eller mindre än 5 % av ansvarsförbindelsen.

Gällande våra fallkommuner, Svedala och Kristianstad, har Svedala satt av en del medel till pensionsutbetalningar medan Kristianstad inte alls avsatt några medel till det här. För Lunds kommun som redovisar hela pensionsskulden i balansräkningen blir detta ett likviditetsproblem snarare än ett resultatproblem, vilket det blir för Svedala och Kristianstad. Även om Lunds kommun beaktar hela pensionsskulden i balansräkningen, måste det ändå finnas likvida medel för att kunna betala av skulden.

## **6.2 Blandmodellen – lagriktig men sedstridig**

*I detta avsnitt kommer uppsatsens första delsyfte att analyseras. Här behandlas blandmodellens oförenlighet med god redovisningssed samt hur denna oförenlighet har orsakat att vissa kommuner inte följer gällande lagstiftning.*

I föregående avsnitt har vi sett att konsekvensen av att införa blandmodellen blivit att vissa kommuner, som till exempel Lund, strider mot lagen om pensionsredovisning. De redovisar istället enligt fullfonderingsmodellen, ”*lagstridigt men sedriktigt*” (Wikstrand

2005). Detta sätt att redovisa innebär en högre ambitionsnivå än att endast redovisa skulden som en ansvarsförbindelse.

*Vad är orsakerna till att sex kommuner i Sverige väljer en redovisning av pensionskulden som överstiger de kraven som lagen ställer (Wikstrand 2005)?* Vi kommer att föra ett resonemang och diskutera frågan utifrån olika synvinklar och stegvis analysera oss fram till svaret på frågan.

### **6.2.1 Kommunalekonomernas inställning till blandmodellen**

I vår fallstudie kan vi se att samtliga ekonomichefer skulle föredra att redovisa pensionerna på ett mer rättvisande sätt än vad blandmodellen gör. I vår intervju med revisorn på Komrev, menade han att 99 % av alla kommunalekonomer, likt ekonomicheferna i vår fallstudie, anser att blandmodellen inte är ett rättvisande sätt att redovisa pensionskulden. Även i en artikel i Dagens samhälle, som vi tidigare citerat i inledningen, uttrycks att *"det finns inte en ekonom som ser logiken i att ta med vissa pensionskostnader men inte andra"* (Wikstrand 2005). Med detta som grund anser vi att i stort sett alla kommunalekonomer föredrar att redovisa pensionerna enligt en fullfonderingsredovisning framför en blandmodell.

Att kommunalekonomer har denna syn, kan förklaras med att det ekonomiska tänkesättet är djupt rotat hos dem. Blandmodellen stämmer inte överens med deras egna värderingar och enligt intressentteorin kan det finnas en motvilja till att utföra uppgifter som strider mot de professionella värderingarna. Det ekonomiska tänkesättet innebär att redovisningen ska följa de principer som finns inom redovisningsteorin. Ett av de två grundläggande antagandena för redovisning är bokföringsmässiga grunder. Med tanke på att man i blandmodellen inte beaktar pensionskulden, som är intjänad före 1998, förrän den regleras likvidmässigt, är blandmodellen och bokföringsmässiga grunder helt oförenliga. De bokföringsmässiga grunderna är a och o för redovisningen och för en ekonom är det orimligt att totalt bortse från detta.

### **6.2.2 Avvikelse ifrån den goda redovisningen**

Enligt traditionell god redovisningssed bör pensioner redovisas som en avsättning och inte som en ansvarsförbindelse, som blandmodellen kräver för pensioner som är intjänade före 1998. Att redovisa pensioner som en ansvarsförbindelse borde innebära att det inte är troligt att utbetalning kommer att ske, eller att det inte går att beräkna beloppet på ett tillförlitligt sätt. Inget av argumenten passar in på pensionskulden, eftersom det är med all säkerhet sannolikt att åtminstone merparten av pensionskulden kommer att betalas ut och för att det idag finns ett system som på ett relativt tillförlitligt sätt räknar ut pensionsåtagandet. Enligt Rådet för kommunal redovisningsrekommendation nr 10, är definitionen på avsättning som beskrivs i RR 16 god redovisningssed även för kommuner. Gällande kommunens pensionskulda finns det ett åtagande i och med den intjänade pensionen, det är troligt att utbetalning kommer att ske och med hjälp av KPA:s system kan pensionskulden uppskattas på tillförlitligt sätt. Således är blandmodellen inte heller förenlig med vare sig traditionell god redovisningssed eller Rådet för kommunal redovisningsrekommendation nr 10 om avsättningar.

Försiktighetsprincipen har i Sverige varit viktig ända sedan redovisningsdebatterna började (Artsberg 2005). Som vi tog upp i teorikapitlet är det således viktigt att inte redovisa en för positiv bild av verksamheten. En redovisning enligt blandmodellen

döljer den största delen av pensionsskulden, det vill säga ansvarsförbindelsen, i och med att den inte syns i vare sig balans- eller resultaträkningen. Kommunerna visar ett avsevärt bättre soliditetsmått än vad situationen egentligen är. Våra fallkommuner är ett tydligt exempel på det här, då alla tre kommunerna får en betydligt lägre soliditet när hela pensionsskulden räknas med. Svedalas soliditet minskar från 55 % till 12 %, Kristianstads från 70 % till 24 % och Lunds från 74 % till 37 %. Tittar man på hela Skånes genomsnittliga soliditet sjunker den från 62 % till 25 % (SCB & SKL 2005). Blandmodellen är ett uttryckligt avsteg ifrån försiktighetsprincipen vilket är en ytterligare anledning till att ekonomicheferna inte ser logiken i blandmodellen.

De fyra kvalitativa egenskaperna, som bör spegla redovisningen uppfylls inte i och med blandmodellen.

*Jämförbarhet* – I och med att blandmodellen resulterat i att en del kommuner inte följer lagen, utan väljer att redovisa på ett annat sätt, leder detta till att jämförbarheten mellan kommunerna försvåras. När det gäller statistiska jämförelser används siffrorna i balans- och resultaträkningen rakt av och ingen hänsyn tas till eventuella fotnoter (SCB & SKL 2005). Det blir ingen rättvisande jämförelse av kommunerna, eftersom exempelvis resultatet och eget kapital beror på hur pensionsskulden har beaktats.

*Tillförlitlighet* – Blandmodellen uppfyller inte kriteriet tillförlitlighet, eftersom varken en korrekt bild eller en fullständig information visas. I och med att balansräkningen inte innehåller merparten av pensionsskulden, kan det inte på något sätt påstås att balansräkningen visar en fullständig information av kommunens ekonomiska ställning. Enligt KPA:s undersökning döljer Sveriges alla kommuner en pensionsskuld på 150 miljarder kronor i och med blandmodellen (KPA 2005b). Eftersom informationen i balansräkningen inte är fullständig, kan det heller inte påstås att en redovisning enligt blandmodellen visar en korrekt bild av kommunernas ekonomiska situation.

*Relevans* – All information som kan påverka de beslut som politikerna ska ta ska finnas med i redovisningen, för att förhindra felaktiga beslut. Balansräkningen ger en bild av en bättre ekonomisk ställning än vad den i verkligheten är. Detta kan leda till att kommuner gör för stora investeringar, som de egentligen inte har medel för. Både enligt våra fallstudier och KPA påvisas risken att politikerna investerar medel i verksamheten som egentligen skulle behövas för att klara av framtida pensionsutbetalningar. Ett exempel på denna problematik är att Svedala kommun planerar att bygga ett badhus, vilket anses vara ett felaktigt vallöfte så länge pensionsåtagandet inte är tryggt (politikern, Svedala). För stora investeringar kan leda till att det inte är möjligt att klara av den grundläggande verksamheten när pensionsutbetalningarna så småningom kommer att öka, vilket den med all säkerhet kommer att göra i alla kommuner (KPA 2005b).

*Begriplighet* – Det finns ingen logik att redovisa vissa pensionsskulder och inte andra i balansräkningen. Som vi redogjort tidigare i analysen är pensionsåtagandet en avsättning och inte en ansvarsförbindelse och det är således inte begripligt att pensionsåtagandet redovisas som en ansvarsförbindelse.

### **6.2.3 Förkämparna och vaktarna i kommunen**

Genom ovan förda resonemang förstår vi varför de flesta kommunalekonomer önskar att pensionerna redovisades på ett mer ekonomiskt korrekt sätt än med blandmodellen. Hur kommer det sig att inte alla väljer att redovisa på det sättet? I våra fallkommuner

har alla antingen lyft eller kommer att lyfta förslaget om en mer rättvisande pensionsredovisning. Däremot finns det förmodligen i andra kommuner de ekonomer som valt att acceptera lagen och inte lyft förslaget att ändra pensionsredovisningen. Trots en vilja att redovisa en rättvisande bild låter de respekten för lagen gå före de egna värderingarna om god redovisningssed. Lagen är en av orsakerna till att kommunerna använder blandmodellen, men uppenbarligen är den inte något definitivt hinder längre. Sex kommuner redovisar trots allt hela pensionsskulden i balansräkningen utan förödande konsekvenser, mer än en kommentar från revisorerna i revisionsberättelsen. Varför har vissa kommunalekonomer fått igenom sin ståndpunkt i fullmäktige medan andra inte har det? Detta kan delvis förklaras med konflikten mellan väktarna och förkämparna i Wildavskys budgetteori. Väktarna är i det här fallet politikerna och de sitter inte på den sakkunskap som krävs, för att resonera i de här banorna som ekonomerna gör. För att ekonomerna ska få igenom sina förslag är det viktigt att de lägger fram sina åsikter på ett enkelt och övertygande sätt. Det är viktigt att det inte finns flera alternativa förslag, eftersom det kan vara svårt för politikerna att värdera de olika alternativen, då de inte besitter tillräcklig kunskap inom ämnet. Ekonomernas främsta maktmedel är argumentationstekniken. I olika kommuner kan ekonomernas makt variera. Att några kommuner, såsom Lunds, har valt att överge blandmodellen för ett mer ekonomiskt korrekt sätt att redovisa, kan bero på att ekonomernas förmåga att argumentera, deras maktnivå, är större i de här kommunerna. Efter att Lunds kommun sålt ett kommunalägt energibolag till ett holdingbolag, lyftes en dold tillgång fram. Trots att det måste ha funnits andra lockande alternativ för politikerna att investera i, övertygade ekonomerna politikerna om vikten av att inte skjuta pensionskostnaden på framtiden.

#### **6.2.4 Fokus på resultaträkningen**

Svedala kommun har redan avsatt en del pengar till pensioner och enligt ekonomichefen skulle det inte vara några problem att föra in hela pensionsskulden i balansräkningen. Ekonomerna har lyft förslaget att frångå blandmodellen men inte fått igenom det. Detta kan bero på att förkämparna inte lyckats med sin argumentation gentemot politikerna och därmed har de en sämre maktposition än i Lund. En intressant aspekt är att ekonomichefen i Svedala påpekade ett flertal gånger under intervjun att deras ekonomi var god och att det inte hade varit något problem att redovisa hela pensionsskulden i balansräkningen. Dock visar statistik (SCB & SKL 2005) att Svedalas soliditet inklusive pensionsskulden endast är hälften så stor som den genomsnittliga soliditeten i Skånes kommuner. Detta visar på det som både politiker och ekonomer har varit överens om i våra intervjuer, nämligen att balansräkningen inte anses vara särskilt viktig i kommuner utan det är resultaträkningen som fokus ligger på. Att fokus ligger på resultaträkningen beror delvis på att alla kommuner måste uppfylla balanskravet.

En annan orsak kan vara politikernas kortsiktighet, vilken kan bero på de begränsade mandatperioderna. I det privata företaget är det balansräkningen som visar den ekonomiska ställningen och hur väl ett företag kan klara sig på lång sikt. Resultaträkningen visar endast årets intäkter och kostnader, vilket inte säger någonting om den framtida betalningsförmågan. Fallet är egentligen detsamma i kommunerna, men en viktig skillnad är att värderingen av tillgångarna är svårare, eftersom många tillgångar i kommuner såsom skolor och sopstationer inte alltid har ett givet marknadsvärde. Detta gör att många tillgångar i kommunerna är undervärderade, men å andra sidan är många av dem nästan omöjliga att sälja, vilket kan ge en förvrängd bild av den verkliga betalningsförmågan i kommunen. Resultaträkningens betydelse för

kommunerna beror mycket på ovanstående resonemang. Fokus på resultaträkningen kan i sin tur bidra till ett kortsiktigt tänkande, eftersom den bara innehåller innevarande års siffror. Följden blir en negativ cirkel där det kortsiktiga tänkandet beror på fokuseringen på resultaträkningen, samtidigt som fokuseringen på resultaträkningen beror på det kortsiktiga tänkandet.

### **6.2.5 Summering**

Efter att fört olika resonemang vill vi svara på frågan vi ställde i början på detta avsnitt: *Vad är orsakerna till att sex kommuner i Sverige väljer en redovisning av pensionskulden som överstiger de kraven som lagen ställer (Wikstrand 2005)?*

Det första vår diskussion har lett fram till är att det finns en vilja hos de flesta kommunalekonomer att redovisa på ett mer rättvisande sätt än vad blandmodellen innebär. Vad denna vilja beror på är att ekonomerna har ett rotat ekonomiskt tänkesätt, som inte överensstämmer med blandmodellen. Politikerna har dock inte samma tänkesätt och det är de som tar de avgörande besluten även för redovisningen, trots att ekonomisk sakkunskap oftast saknas. Att inte alla kommunalekonomer, trots sin vilja, fått igenom en förändring av pensionsredovisningen kan bero på deras förmåga att argumentera och lägga fram förslag på ett övertygande och enkelt sätt. Det kan också bero på att ekonomerna valt att inte lägga fram något förslag om en förändrad pensionsredovisning, eftersom det är lagstiftat om blandmodellen och det respekteras.

## **6.3 Motiven till införandet av blandmodellen**

*I detta avsnitt avser vi att analysera det andra delsyftet som behandlar motiven till att införa en lag som strider mot god redovisningssed.*

I föregående avsnitt har vi diskuterat blandmodellens oförenlighet med god redovisningssed och att många av kommunernas ekonomer ställer sig kritiska till detta sätt att redovisa. De här följderna av blandmodellen torde inte ha kommit som en överraskning för lagstiftarna med tanke på den stora avvikelse blandmodellen innebär från ekonomernas inbitna tänkesätt. I detta avsnitt vill vi därför analysera vilka motiven och syftena egentligen var till att införa blandmodellen. För att analysera den här frågeställningen har vi valt att ta hjälp av intressentteorin. Vi vill analysera kommunernas intressenter och deras potential att samarbeta med och/eller hota verksamheten och på vilket sätt det här kan ha påverkat beslutsfattandet.

### **6.3.1 Balanskravet**

När det var beslutat att balanskravet skulle gälla som ett minimikrav i Sveriges kommuner återupptogs diskussionen om pensionsredovisningen. Många kommuner hade nämligen inte klarat av ett balanskrav med dåvarande praxis gällande pensionsredovisningen, det vill säga att redovisa hela pensionskulden i balansräkningen. (Brorström 1997) Redovisningsekonomerna förespråkade trots allt detta alternativ, eftersom det var det enda som var kompatibelt med bokföringsmässiga grunder. Motpolen, som samhällsekonomerna förespråkade, var att endast redovisa själva pensionsutbetalningen och istället för att redovisa pensionsåtagandet som en avsättning i balansräkningen, redovisa den som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Eftersom de olika parterna inte kunde komma överens, lades det även fram ett förslag om en modell, som var en blandning av det två ovanstående motpolerna, det som idag kallas blandmodellen. Efter att de tre förslagen varit ute på



remiss var det slutligen blandmodellen som infördes. Detta trots att det var kraftig kritik redan efter 1987:s rekommendation att lägga pensionskulden som ansvarsförbindelse. Den kritik som finns gentemot blandmodellen idag, det vill säga att den strider mot bokföringsmässiga grunder, är till stora delar densamma som den kritik som uppstod 1987 mot att lägga pensionsåtagandet som en ansvarsförbindelse. Enligt Brorström (1997) var det dock omöjligt för kommunerna att klara av de totala pensionskostnaderna och det var tvunget att skjuta upp dessa på framtiden.

Att pensionskostnaderna har blivit så här omfattande beror på att det tidigare har resonerats att dagens förvärvsarbetare betalar för dagens pensionärer. Det fungerar så länge det är en jämn åldersfördelning. I takt med att pensionärerna blivit allt fler och de förvärvsarbetande allt färre, har det blivit svårare att klara av den försörjningen. Därför är den allmänna synen idag att varje generation istället ska stå för sin egen pensionskostnad. Redovisningstekniskt betyder detta att varje anställds årliga intjänade pension kostnadsförs redan samma år. Lagen om kommunernas pensionsredovisning tillgodoser bara detta till viss del, nämligen bara de pensioner som är intjänade efter 1998.

### **6.3.2 Den höga räntenivån**

En anledning till att kommunerna var tvungna att skjuta upp så stora delar av pensionskostnaden på framtiden berodde till stor del på den höga räntan i slutet på 1990-talet. Idag ligger 96 % (1 258 mkr) av Svedala och 91 % (272 mkr) av Kristianstads kommuns totala pensionsskuld utanför balansräkningen som en ansvarsförbindelse (ÅR 2004, Kristianstad & Svedala). Hade de här stora summorna inkluderats i balansräkningen då räntan var hög, hade den årliga skulduppräknings, som till stor del beror på räntan, blivit en alltför stor börda för kommunernas resultat (revisor, Komrev). De här stora kostnaderna hade, med en fullfonderingsmodell, slagit väldigt hårt mot de förvärvsarbetande under en förhållandevis kort period. För att de inte skulle behöva drabbas av hela den här kostnaden för gamla försyndelser, det vill säga att pensionskulden ej skuldförts tidigare, sköts delar av kostnaderna fram med blandmodellen. Detta innebär att fler, under en längre period, är med och delar på kostnaden. Med dagens låga räntenivå hade kanske lagen om pensionsredovisning sett annorlunda ut, eftersom förändringen av pensionskulden inte hade blivit lika stor och därmed inte belastat kommunernas resultat lika hårt. I intervjun med revisorn på Komrev, medger han att om utredningen om pensionsredovisning skett vid en sådan låg räntenivå som idag, hade möjligen blandmodellen aldrig införts, utan en fullfonderingsredovisning hade kanske varit möjlig.

### **6.3.3 Den kommunala särarten**

Som vi redogjort för i avsnittet om intressentteorin, skiljer sig kommunens verksamhet från den i den privata sektorns. En av de viktigaste skillnaderna är att en kommun inte kan gå i konkurs. Den kommunala särarten uttrycks i att det finns en garanterad intäkt i och med skatteintäkterna från kommuninvånarna. Det kan vara en anledning till att det finns en acceptans för att skjuta kostnaden för stora delar av pensionsåtagandet på framtiden, vilket är ett faktum i och med blandmodellen. I ett privat företag finns det inte på samma sätt några garanterade intäkter, vilket gör det olämpligt och riskfyllt att på detta sätt skjuta kostnader på framtiden. Kommunerna kan dock inte öka sina intäkter obegränsat genom att ständigt höja skattesatsen. Främst för att en hög skattesats kan medföra att medborgarna kan hota genom att visa sitt missnöje med nuvarande parti i majoritet och rösta på ett annat parti i protest. En allt för hög skatt kan även innebära ett

hot att invånarna flyttar till en annan kommun. Därmed kan stora skatteintäkter gå till spillo. Denna smärtgräns är nog relativt hög, men någonstans finns ändå ett tak för vad det är värt att bo kvar i sin hemkommun. En ytterligare skillnad mellan den privata och den offentliga sektorn är att de har olika mål med verksamheten och olika medel för att nå sina mål. I privata företag drivs en verksamhet för att tjäna pengar, medan en kommun behöver pengar för att kunna nå sitt mål, nämligen att driva en bra verksamhet. Det faktum att kommunernas främsta mål är att upprätthålla en bra verksamhet, kan också ha bidragit till valet av blandmodellen. Med de kostnader som en fullfonderingsmodell hade inneburit på 1990-talet, när utredningen gjordes, hade många kommuner varit tvungna att göra nedskärningar i verksamheten.

### **6.3.4 Medborgarna och Staten – två viktiga intressenter**

#### **Medborgarna**

Som vi nämnt ovan har kommunens medborgare potential att hota verksamheten när deras intressentkrav inte uppfylls. Intressentkraven kan utgöras av ett krav på en rimlig skattenivå, men framför allt av krav på en väl fungerande verksamhet med hög kvalitet på exempelvis skola, barn- och äldreomsorg. Medborgarna har också stor potential att samarbeta, eftersom de betalar den största delen av verksamheten i och med inkomstbeskattningen. Medborgarna är således intressenttyp 4 i intressentgruppsmodellen i Nygaard et al (2002), eftersom de har potential att både hota och samarbeta med kommunen. Det är viktigt för kommunen att tillgodose medborgarnas intressentkrav för att behålla ett gott samarbete och inte riskera att det finns anledning för medborgarna att hota verksamheten. Vid det tillfället som blandmodellens införande diskuterades, gjordes en undersökning av kommunernas finansiella resultat från 1993 och 1994 och enligt Brorström (1997) skulle ett stort antal kommuner inte klara av balanskravet om hela pensionskulden redovisades i balansräkningen. Detta innebär att om en fullfonderingsmodell skulle användas även fortsättningsvis, hade många kommuner varit tvungna att göra stora nedskärningar i verksamheten och eventuellt höja skatten. Det är av stor vikt att tillgodose medborgarnas krav, eftersom de är kommunens allra viktigaste intressent enligt politikerna i fallstudien. I och med att blandmodellen skjuter stora kostnader på framtiden blir det lättare att upprätthålla en bra verksamhet i kommunen. Därav fanns det ytterligare en anledning till att välja blandmodellen framför en fullfonderingsmodell.

#### *Legitimitet*

Medborgarnas medvetenhet om kommunernas pensionsredovisning är vad vi har förstått nästintill obefintlig. Det finns inget intresse för kommunens redovisning utan det tas för givet att kommunen ska tillhandahålla en väl fungerande verksamhet. Med tanke på att kommunens medborgare inte har något större intresse av kommunens redovisning blir det lättare att använda sig av en pensionsredovisning som inte överensstämmer med god redovisningssed. Om problematiken med den oredovisade pensionskulden skulle uppmärksammas genom en granskning, borde det finnas en medvetenhet i kommunen om att legitimiteten på längre sikt kan gå förlorad. Insikten om kommunernas brist på långsiktigt tänkande kan skada medborgarnas förtroende för kommunerna. Det kan finnas en risk att medborgarnas intryck av kommunen blir att även andra viktiga frågor också hanteras genom att skjuta problem på framtiden.

## Staten

En annan intressenttyp 4 är Staten. De har både potential att samarbeta och hota genom utdelningen av statsbidrag. Ifrån intervjun med ekonomichefen i Kristianstad kunde en problematik urskiljas med statsbidragens varierande storlek och budgetarbetet. Det är svårt för kommunen att ha en långsiktig planering när det råder ovisshet om kommande års statsbidrag. Om kommunen inte erhåller ett förväntat bidrag kan det innebära att det blir svårt att uppnå balanskravet ett visst år. En ytterligare påverkan från Statens sida är att det är de som stiftar lagar och reglerar verksamheten. Även om det finns ett kommunalt självstyre, regleras ändå delar av kommunernas styre av en kommunallag som kommunerna måste följa och beakta. Med hjälp av lagar kan staten styra kommunerna. Genom lagstiftandet av blandmodellen kunde kommunerna lättare klara av balanskravet, som sattes upp i och med den nya kommunala redovisningslagen. En anledning till att det blev blandmodellen som valdes kan ha varit att Staten ville slippa krav från kommunerna på mer resurser. Förmodligen hade kommunerna behövt mer resurser och därmed krävt mer av Staten, för att klara av de merkostnader som fullfonderingsmodellen innebär till en början, jämfört med blandmodellen. Med tanke på Statens begränsade ekonomiska resurser är det inte hållbart i längden att hela tiden öka resurserna till kommunerna.

### 6.4 Intressekonflikt

Under rubriken *Blandmodellen – lagriktig med sedstridig* förde vi bland annat ett resonemang kring ekonomernas syn på blandmodellen och redogjorde på vilket sätt den strider mot ekonomernas vilja att redovisa enligt god redovisningssed. I efterföljande avsnitt, *Motiven till införandet av blandmodellen*, diskuterades, som rubriken visar, de olika motiven till att blandmodellen blev det lagstadgade sättet att redovisa pensioner. Ekonomernas uppfattning om blandmodellen är som sagt inte förenlig med de motiv som togs fram och som slutligen fick politikerna att välja blandmodellen framför ett mer ekonomiskt korrekt sätt att redovisa. Vems intresse bör väga tyngst? Är det självklart att ekonomernas intresse att vilja redovisa på ett korrekt sätt, enligt bokföringsmässiga grunder, ska respekteras högre än politikernas intresse? Å ena sidan kan det verka självklart, eftersom det är de som har sakkunskapen och expertisen inom ekonomi och redovisningsfrågor. De borde kunna ta de mest adekvata besluten. Å andra sidan är det politikerna som för medborgarnas talan och kommunernas verksamhet finns främst till för dess medborgare. I och med att blandmodellen infördes menade politikerna att kommunerna kunde bibehålla verksamhetens nivå för medborgarna och ändå klara av att uppnå balanskravet. Ett av de främsta sätten för medborgarna att påverka kommunens verksamhet är att de kan välja politiker. Därför kan det tyckas naturligt att politikernas röst borde väga tyngst.

Å tredje sidan är det frågan om vad som egentligen är bäst ur ett medborgarperspektiv. Att lyfta ur nästan hela pensionsskulden från balansräkningen löste många problem då, men detta måste ändå anses som en kortsiktig lösning på ett stort problem. Under flera år har detta underlättat för kommunerna att upprätthålla en bra verksamhet, men ganska snart kommer utbetalningarna att stiga kraftigt. Förr eller senare måste pensionsskulden trots allt betalas. Med blandmodellen skjuts pensionsskulden på framtiden och nu står 50 % av Skånes kommuner, utan någon förberedelse, inför stora kostnadsökningar som förmodligen kommer att kräva skattehöjningar eller nedskärningar. Samtidigt som pensionsutbetalningarna successivt kommer att öka, kommer även andra tunga poster för kommunen att växa. Babyboomen de senaste åren kommer att öka trycket på dagis-

och skolplatser under många år framöver och det kommer även att krävas mer resurser till äldreomsorgen inom några år då de äldre blir allt fler (KPA 2005b).

Som resonemanget visar finns det olika åsikter i kommuner om hur pensionskulden bör hanteras. Detta är en intressekonflikt som kan uppkomma i en politiskt styrd organisation, oavsett vilken fråga som berörs. Intressekonflikten kan förklaras ur ett större samhällsvetenskapligt perspektiv, där ekonomernas marknadsorientering inte alltid är förenlig med politikernas mer medborgerliga syn. Enligt den ekonomiska sfären, fungerar all verksamhet i samhället effektivast då den utsätts för samma förhållanden som finns på en marknad med fri konkurrens. Det finns således en motsättning, eftersom politiker anser att verksamheten inte alltid ska underställas marknadsmässiga principer, i samma utsträckning som ekonomer ofta gör. Det finns dock inte alltid ett självklart svar, i den här omfattande diskussionen, på vilket intresse som bör väga tyngst.

## **6.5 Förberedelse inför framtida pensionsbetalningar**

*Här analyseras det tredje delsyftet gällande hur pass väl och på vilket sätt kommunerna är rustade för att klara av framtida pensionsutbetalningar. Därefter redogörs för orsakerna till den låga förberedelsen.*

Blandmodellen har skjutit upp stora pensionskostnader på framtiden och inom en överblickbar tid kommer pensionsutbetalningarna att stiga avsevärt i kommunerna (se figur 6). Den kommunala redovisningslagen kräver inte att kommunerna ska avsätta medel för framtida pensionsutbetalningar, trots att alla Sveriges kommuner tillsammans har en oredovisad pensionsskuld på 150 miljarder kronor (KPA 2005b). Vår studie av Skånes kommuner visar att hälften av kommunerna vid bokslutet för 2004 avsätter inget eller mindre än 5 % till framtida pensionsutbetalningar. I många av de årsredovisningar, som användes till undersökningen, står det att det kommer bli ett problem att klara av de ökande pensionsutbetalningarna.

### **6.5.1 Fallkommunerna**

I fallstudien konstaterade vi tre olika sätt att hantera framtida pensionsutbetalningar. I Kristianstads kommun har de valt att inte sätta av några medel alls inför framtida pensionsutbetalningar. Ekonomichefen medger dock att pensionsutbetalningarna kommer bli en börda för Kristianstads kommun i framtiden. För närvarande har kommunen en ansvarsförbindelse på 1,3 miljarder, som det inte finns någon täckning för i fonderade medel (ÅR 2004 Kristianstad). Det finns i nuläget inga planer på att sätta av medel för de kommande pensionsutbetalningarna (ekonomichef, Kristianstad).

I Svedala har de däremot, till skillnad från Kristianstad, satt av medel örönmärkta för pensionsutbetalningar redan i mitten av 1990-talet, men har inte satt av mer medel sedan dess. Det finns dock inte täckning för hela ansvarsförbindelsen utan endast för 40 % (ÅR 2004 Svedala). Svedala var tidigt ute med tanke på att mer än hälften av kommunerna i Sverige fortfarande inte har fonderat några medel för framtida pensionsutbetalningar (Cirkulär 2005:96).

Det finns ingen oredovisad pensionsskuld i Lunds kommun och således kommer pensionsutbetalningarna inte att belasta resultatet. Däremot kvarstår fortfarande ett likviditetsproblem. Även om Lunds kommun är mer medveten om pensionsskulden och den verkliga ekonomiska ställningen, måste det ändå finnas likvida medel för att klara

av utbetalningarna. Det finns därför anledning även för Lunds kommun att sätta av medel för pensioner.

### **6.5.2 Skånes kommuner**

Som vår kvantitativa undersökning av Skånes kommuner visar, är det hälften som inte har avsatt medel eller avsatt mindre än 5 % av ansvarsförbindelsen. Endast två kommuner i Skåne har i dagsläget täckning för hela ansvarsförbindelsen. I november 2005 kom det ut ett cirkulär från Sveriges Kommuner och Landsting, där de beskriver olika sätt att finansiera framtida pensionsutbetalningar (Cirkulär 2005:96). Även om detta cirkulär borde ha kommit för flera år sedan är det positivt att problematiken nu uppmärksammas av Sveriges Kommuner och Landsting. Detta visar att det är ett angeläget problem och att det behövs diskussioner och debatter om det här i kommunerna. I vår fallstudie tyder inget på att det funnits någon större diskussion om pensionsredovisningen i de tre kommunerna. Att pensionsutbetalningarna kommer att öka framöver torde ha varit känt länge i kommunerna i och med den statistik som finns att tillgå över den demografiska utvecklingen.

### **6.5.3 Orsak till låg förberedelse**

*Vad beror det på att majoriteten av Sveriges kommuner valt att inte sätta av pengar till framtida pensionsutbetalningar (Cirkulär 2005:96)?*

I många kommuner anses det inte finnas någon ekonomisk möjlighet att avsätta medel till framtida pensionsutbetalningar. Detta är dock inte hela sanningen. Det finns alltid en möjlighet att välja vad pengarna ska läggas på. Alla kommuner har skatteintäkter och statsbidrag och det handlar om vilka prioriteringar som görs i kommunen.

En av de viktigaste orsakerna till att många kommuner valt att inte sätta av pengar torde vara ett kortsiktigt tänkande hos många politiker i kommunerna. En anledning till politikernas kortsiktighet kan delvis förklaras med intressentteorin och dess intressenttypers potential att hota respektive samarbeta (Nygaard et al 2002). Medborgarna kan genom sin rösträtt hota den sittande majoriteten i kommunen. Politikerna måste därmed visa upp en bra verksamhet för att få förnyat förtroende och tillgodose sin viktigaste intressents krav. Politikernas sätt att tänka i mandatperioder kan leda till att de endast fokuserar på verksamheten som bedrivs fram tills nästa val. Att trygga de framtida pensionsutbetalningarna genom att sätta av medel blir inte lika angeläget när det bara finns ett kortsiktigt perspektiv. Först inom några år kommer pensionsutbetalningarna att öka i högre takt och kulmen nås runt 2017 (se figur 6). I och med detta kortsiktiga tänkande, görs idag investeringar som kommunen egentligen kanske inte hade haft råd med, om de hade beaktat hela pensionskulden på ett rättvisande sätt i balansräkningen. Även vallöften till medborgarna kan innebära att pengar satsas på mer attraktiva investeringar, som syns ur ett medborgarperspektiv på ett tydligare sätt än vad en exempelvis pensionsförvaltningsfond skulle ha gjort. Exempel på den här problematiken finns i Svedala kommun där politikerna, enligt vice ordförande i kommunfullmäktige, hellre bygger badhus än sparar till de framtida pensionsutbetalningarna.

En annan förklaring till politikernas kortsiktighet är kommunernas treåriga budgetplanering (ekonomichef, Kristianstad). I och med att de inte har en mer långsiktig budgetplanering uppmärksammas inte på samma sätt betydande kostnader och intäkter som kan uppkomma längre fram. Pensionsåtagandet är för kommunerna av väsentlig

storlek, även om det kan tyckas utgöra en liten del av kommunens totala kostnader. I exempelvis Lunds kommun kommer pensionsutbetalningarna, enligt ekonomichefen, att öka från 50 miljoner till 100 miljoner inom en tioårsperiod. Eftersom Lund redovisar enligt en fullfonderingsmodell är detta inget som belastar resultatet, utan det är snarare ett likviditetsproblem. I de kommuner som redovisar enligt blandmodellen kommer dock hela pensionsutbetalningen belasta resultatet. De här ökade pensionskostnaderna måste tas någonstans ifrån. Det finns dock bara två möjligheter för kommunerna att hantera högre kostnader, antingen att dra ner på verksamhetens resurser eller att höja skattesatsen. Ett tredje alternativ är att antalet förvärvsarbetare blir fler i kommunen, så att skatteintäkterna därmed ökar, men detta är dock inget som kommunen direkt kan påverka.

Utifrån intervjuerna med politikerna i våra fallkommuner har det framkommit att det finns ett bristande intresse och engagemang för pensionsredovisningen i kommunen. Bland dem som har rätten att ta beslut kring de här frågorna, tyder det på att det saknas både tillräckligt med intresse och kunskap om innebörden av pensionsredovisningen. Ett bristande intresse och engagemang kan då göra att avsättningar för att klara av pensionsåtagandena får stå tillbaka för andra investeringar. Majoriteten av Sveriges kommuner har inte avsatt några medel överhuvudtaget för framtida pensionsutbetalningar (Cirkulär 2005:96). Inställningen till pensionsutbetalningar hos många politiker i de här kommunerna är nog ofta, som Lunds kommunfullmäktiges ordförande uttryckte det, ”*den dagen den sorgen*”.

## 7 Slutsats och diskussion

---

*I kapitel 7 redogörs, med uppsatsens tre delsyften som grund, för de slutsatser som har dragits utifrån de resultat som har bearbetats i analysen. Vidare förs en slutdiskussion och sedan presenteras egna reflektioner kring slutsatserna. Avslutningsvis ges förslag till fortsatt forskning.*

---

### 7.1 Slutsats

Blandmodellen är *oförenlig med god redovisningssed* på ett flertal sätt. Vår analys visar att den strider mot många grundläggande redovisningsprinciper, såsom bokföringsmässiga grunder, försiktighetsprincipen och de fyra kvalitativa egenskaperna som bör spegla redovisningen. Detta har gjort att många kommunalekonomer anser att blandmodellen är ett felaktigt sätt att redovisa pensioner, eftersom den inte är kompatibel med det ekonomiska tänkesättet. Det har till och med gått så långt att sex kommuner, varav Lund är den enda i Skåne, har valt att bryta mot lagen och redovisa pensionsskulden i sin helhet i balansräkningen. En tänkbar förklaring till att vissa kommuner har kunnat avvika från lagen, kan vara att ekonomernas vilja att följa god redovisningssed är större än pliktskyldigheten att följa lagen. En annan förklaring kan utrönas i ekonomernas maktställning gentemot politikerna, det vill säga deras förmåga att argumentera för sina ståndpunkter, vilket kan förklaras med hjälp av Wildavskys budgetteori. Den viktigaste orsaken är trots allt, att de här kommunerna har insett vikten av att det i längden inte går att lösa några problem genom att skjuta upp kostnader på framtiden. Detta är ett tänkesätt, som borde vara det självklara för kommunerna även i andra sammanhang och i andra verksamheter i kommunen, för att upprätthålla legitimiteten gentemot intressenterna. Det är dock värt att nämna att Lunds kommun fick stora intäkter i samband med en försäljning av ett energibolag, vilket i sin tur gav ett bra tillfälle att lyfta fram den dolda pensionsskulden. Det är emellertid inte självklart att bara för att det finns gott om resurser, tack vare goda resultat eller eventuella försäljningar i kommunen, att de här medlen ska öronmärkas till pensionsskulden. För detta krävs det även att ekonomerna har viljan och förmågan att argumentera, som beskrivits ovan, för att få politikerna medvetna om problematiken. Oavsett hur pedagogiska ekonomer är i sin argumentation och hur väl politikerna lyssnar, kommer det dock alltid att fortleva en motsättning mellan den politiska och den ekonomiska sfären, när det gäller synen på offentlig verksamhet. Det finns många politiker som gör allt annat än välkomnar en marknadsekonomiskt inspirerad styrning av den offentliga sektorn, vilket ekonomer ofta förespråkar.

Trots kritiken från redovisningsekonomer blev blandmodellen 1998 slutligen det lagstadgade sättet att redovisa pensioner. Analysen resulterade i ett antal *motiv som kan förklara varför man valde att lyfta ut den dittills intjänade pensionsskulden ur balansräkningen*. Först och främst var det balanskravet som medförde att frågan om kommunernas pensionsskuld åter aktualiserades, eftersom många kommuner inte hade uppnått balanskravet med hela pensionsskulden i balansräkningen. Räntan var vid det tillfället, då utredningen om den kommunala redovisningslagen gjordes, betydligt högre än idag, vilket gjorde att värdeförändringen på pensionsskulden skulle bli en alltför stor belastning på resultatet. Vidare ansågs den garanterade skatteintäkten för kommunerna som ett motiverat skäl att införa en modell som blandmodellen, trots att den skjuter upp stora pensionskostnader på framtiden. Kommunernas mål är att upprätthålla en god verksamhet, till skillnad från den privata sektorn, där målet i stället är att uppnå en vinst med hjälp av verksamheten. Det hade varit svårt att bevara verksamhetsnivån om en

fullfonderingsredovisning kvarstått som det lagstadgade sättet att redovisa pensioner i kommuner. Därmed hade det även blivit svårt för kommunerna att leva upp till den goda verksamhet, som kommunens viktigaste intressent, det vill säga medborgarna, förväntar sig att erhålla. Med tanke på att kommunernas verksamheter till stor del är skattefinansierade av deras invånare, anser sig invånarna ha rätt att kräva en väl fungerande kommunal verksamhet.

De skånska kommunernas *förberedelse inför de framtida pensionsutbetalningarna* är mycket varierande. Några få kommuner har täckning för stora delar av ansvarsförbindelsen, men hälften står med ingen eller en ytterst liten täckning. Det finns flera anledningar till den här låga förberedelsen hos kommunerna. Många kommuner motiverar troligtvis det här med att det inte finns några pengar att avsätta, då kommunerna ofta har en strikt budget. Det handlar trots allt till stor del om prioriteringar. En orsak till att avsättningar till pensioner ofta prioriteras bort är politikernas kortsiktiga tänkande, som dels beror på den treåriga budgetplaneringen, men framför allt på mandatperioderna. Vi har genom intervjuer med politiker och ekonomer fått en bild av hur insikten kring denna problematik är påfallande låg, i synnerhet hos politiker. Politiker har ofta andra mål än att bygga upp en strategi för de framtida pensionsutbetalningarna. Deras vilja att tillgodose medborgarnas krav, leder till att pengar hellre investeras i synliga projekt, som ska ge resultat före nästa valperiod. Det tyder således på att det saknas tillräckligt intresse och kunskap hos många politiker angående pensionsskulden.

## **7.2 Slutdiskussion**

För kommunerna kommer de framtida pensionsutbetalningarna att innebära ökade kostnader över ett par decennier. Det finns därmed en risk att de kommer att tränga undan annan kärnverksamhet i kommunerna, som äldreomsorg, barnomsorg och skola. Vi anser med vår undersökning som grund att kommunernas pensionsskuld måste tas på ett större allvar än vad som görs idag.

Det finns ett stort behov av mer kunskap i ämnet, vilket två tidigare studier också kunnat påvisa (Wilhelmson 2005 & Bostedt et al 2004), inte minst hos politikerna. Politiker, som är kommunernas beslutsfattare, behöver få en insikt i problematiken. De måste få ta del av information och beslutsunderlag, som gör det lättare att fatta adekvata beslut som gynnar kommunen och dess invånare på lång sikt. Kommunernas ekonomer har i sitt yrkesutövande ett ansvar att ge politikerna ett bra beslutsunderlag. Hur väl detta beaktas beror till stor del på ekonomernas engagemang och förmåga att argumentera för sina ståndpunkter, men också på politikernas intresse för att mottaga den ekonomiska informationen. Ekonomernas argumentationsförmåga och kommunikationen mellan politiker och ekonomer, är avgörande i många beslutssituationer som uppkommer i kommunerna.

Det måste finnas incitament till att skapa en diskussion bland politiker och ekonomer som får kommunerna att ta pensionsskulderna på allvar. Vi anser att vår undersökning kan bidra med kunskap i ämnet och öka riskmedvetenheten hos kommunernas politiker. Idag saknas det tillräcklig fokusering på den dolda pensionsskulden. Det finns en risk att pensionskostnaderna förbises och kommer som en chock framöver. Vi vill frammana till en större diskussion kring hur våra kommuner väljer att hantera sina pensionsåtaganden. Det är påfallande att det fram tills idag har funnits relativt lite



initiativ och vilja i kommunerna att vidta åtgärder för att undvika att pensionsskulden blir överväldigande i framtiden.

Politikerna i våra fallkommuner ger ett intryck av att pensionsfrågan inte är något allvarligt problem i kommunerna, men hösten 2005 har det kommit två dokument och ett domslut som visar att pensionsskulden är högst aktuell och inte bör förbises. KPA (2005b) har gett ut en pensionsrapport som visar en dyster bild över kommunerna och deras pensionsskulder. Sammanlagt har Sveriges kommuner en oredovisad pensionsskuld på 150 miljarder kronor som det i många fall inte finns några medel för. Sveriges Kommuner och Landsting har uppmärksammat problematiken genom att i ett cirkulär föreslå tre alternativa sätt att avsätta och spara pengar till framtida pensionsutbetalningar (Cirkulär 2005:96). Domslutet (Dom, 3348-04) i länsrätten ger en bekräftelse på att lagen inte är något definitivt hinder längre för kommunerna att redovisa pensionsskulden på ett mer ambitiöst sätt än vad blandmodellen innebär. Det här visar att pensionsskulden är ett synnerligen aktuellt problem. Det finns således en debatt kring ämnet, men uppenbarligen inte där den verkligen behövs, det vill säga i kommunerna. Det är kommunalpolitikerna som tar de avgörande besluten dels om respektive kommuns redovisningsprinciper och dels om vad pengarna ska investeras i. Det är först när det blir en aktiv debatt om pensionsskulden bland politikerna som problematiken kommer få den uppmärksamhet som krävs för att effektiva åtgärder ska vidtas.

### **7.3 Reflektioner**

I uppsatsen har vi belyst blandmodellens för- och nackdelar och vi har en förståelse för motiven till varför blandmodellen infördes i slutet på 1990-talet. Å andra sidan ser den ekonomiska situationen för Sveriges kommuner annorlunda ut idag. Blandmodellen har alltid fått kritik, men nu har kritiken övergått till handling. I och med att sex kommuner, möjligen snart fler, har valt att frånga blandmodellen reduceras den likformighet som var huvudsyftet med den kommunala redovisningslagen. Det var en ekonomisk kris för kommunerna på 1990-talet. Även om det fortfarande är tufft ekonomiskt idag, ser kommunernas ekonomi stabilare ut än vad den gjorde då. Även ränteläget, som var en av anledningarna till att pensionskostnaderna skulle ha blivit stora i slutet på 1990-talet, är betydligt lägre idag. Värdeförändringen på pensionsskulden skulle med dagens ränteläge inte bli en lika stor belastning på kommunernas resultat som innan.

Med tanke på den kritik som riktats mot blandmodellen och den förbättrade ekonomiska situationen för kommunerna, anser vi att det finns anledning att överväga att göra en ny utredning kring kommunernas pensionsredovisning. Nu finns det verkligen skäl att försöka lösa den här problematiken på ett annat sätt än att skjuta kostnaderna på framtiden. En ytterligare anledning att det är direkt olämpligt att skjuta betydande kostnader på framtiden, är att kommunens två tyngsta poster också kommer att öka inom en snar framtid. Med tanke på att allt fler äldre ska försörjas av allt färre förvärvsarbetande samtidigt som befolkningen blir allt äldre, kommer kostnaderna för äldreomsorgen att öka. Därtill kommer ytterligare kostnader för det allt högre trycket på dagis- och skolplatser i och med de senaste årens babyboom. Det finns således motiv till att ta så stora delar av pensionskostnaderna som möjligt idag, eftersom kommunerna i framtiden kommer att ha andra stora kostnader att ta hänsyn till.

## **7.4 Förslag till vidare forskning**

Efter att ha analyserat de resultat som har tagits fram i undersökningen har vi uppmärksammat att det finns fler aspekter inom området som skulle vara intressanta för vidare forskning.

- I och med domen i september 2005, som gav Tranemos kommun rätt att avvika ifrån gällande lagstiftning och med det faktum att sex kommuner år 2004 faktiskt redovisar enligt en fullfonderingsmodell, finns det en god anledning till att undersöka hur detta har påverkat de andra kommunerna. Ekonomerna i våra två fallkommuner, som än så länge redovisar enligt blandmodellen, kommer på grund av domen lyfta förslaget om en förändrad pensionsredovisning. I skrivandets stund är utfallet oklart, men troligtvis blir det ingen förändring nu. Det hade varit intressant att utröna om detta har bidragit till att även övriga kommuner i större utsträckning överväger att övergå till ett mer rättvisande sätt att redovisa pensionsskulden, trots att det än så länge är lagstridigt.
- SKL gav i november 2005 ut ett cirkulär där de presenterade alternativa sätt för kommunerna att avsätta medel för framtida pensionsutbetalningar. Syftet var att uppmärksamma kommunerna på att de ökande pensionsutbetalningarna kommer att belasta resultatet och kan komma att kräva en reducering av resurserna till annan verksamhet avsevärt. I vår utredning kan vi än så länge inte se några effekter av cirkuläret. Det hade dock varit intressant att undersöka om cirkuläret kommer att ha någon påverkan för om och hur kommuner väljer att sätta av medel i fortsättningen.

# Källförteckning

## **Publicerade källor**

- Artsberg, Kristina (2005) *Redovisningsteori – policy och – praxis, 2: a upplagan*, Liber Ekonomi, Malmö
- Bjereld, Ulf; Demker, Marie; Hinnfors, Jonas (1999) *Varför Vetenskap*, Studentlitteratur, Lund
- Brorström, Björn (1997) *För den goda redovisningsseden*, Studentlitteratur, Lund
- Brorström, Björn (1986) *Nya styrformer för ekonomistyrning i kommuner*, Doxa, Lund
- Brorström, Björn; Haglund, Anders; Solli, Rolf (1995) *Extern- och internredovisning i kommuner och landsting*, Studentlitteratur, Lund
- Brorström, Björn; Haglund, Anders; Solli, Rolf (1999) *Förvaltningsekonomi*, Studentlitteratur, Lund
- Brorström, Björn; Eriksson, Ola; Haglund, Anders (2003) *Kommunal redovisningslag – beskrivning och tolkning, 4:e upplagan*, Studentlitteratur, Lund
- Bryman, Alan; Bell, Emma (2005) *Företagsekonomiska forskningsmetoder*, Liber, Malmö
- Denscombe, Martyn (2003) *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna, 4:e upplagan*, Studentlitteratur, Lund
- FARs Samlingsvolym (2004) del 1, FAR Förlag, Stockholm
- Hellström, Mikael (2002) *Resultatenheter i kommunal teknisk verksamhet - struktur, process och effekt*, Institute of Economic Research, Lund Business Press, Lund
- Holme, Idar; Solvang, Bernt Krohn (1997) *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder, 2:a upplagan*, Studentlitteratur, Lund
- Jacobsen, Dag Ingvar (2002) *Vad, hur och varför: om metodval i företagsekonomiska och andra samhällsvetenskapliga ämnen*, Studentlitteratur, Lund
- Lundahl, Ulf; Skärvad, Per-Hugo (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, Studentlitteratur, Lund
- Merriam, Sharan B (2003) *Fallstudien som forskningsmetod, 11:e upplagan*, Studentlitteratur, Lund
- Norrving, Bengt (1982) *Offentlig och privat förvaltning, Rapport*, Statsvetenskapliga institutionen, Lund
- Nygaard, Claus; Bengtsson, Lars (2002) *Strategizing- en kontextuell organisationsteori*, Studentlitteratur, Lund

Patton, Michael Quinn (1990) *Qualitative Evaluation Methods*, 2:a upplagan, Sage, Newbury Park, Kalifornien

Rienecker, Lotte; Stray Jørgensen, Peter (2004) *Att skriva en bra uppsats*, Liber, Malmö

Svenning, Conny (1997) *Metodboken*, 2:a upplagan, Lorentz Förlag

Statistiska centralbyrån (SCB) & Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2005) *Vad kostar verksamheten i din kommun- Bokslut 2004*, Stockholm och Örebro

Thomasson, Jan m fl (2004) *Den nya affärsredovisningen*, 15:e upplagan, Liber ekonomi, Malmö

Thurén, Torsten (2000) *Källkritik*, Liber AB, Stockholm

Vilhemsson, Thomas (2005) *Kommunala pensionsavsättningsbeslut*, Förvaltningshögskolans rapport nummer 77, Göteborg

Wikstrand, Måns (2005) *Rätt att redovisa total pensionsskuld*, Dagens samhälle nr 33 2005, Sveriges tidsskrifter

Wildavsky, Aaron (1975) *Budgeting – a comparative theory of budgetary processes*, Little, Brown and Company, Boston

### **Offentligt tryck**

Cirkulär 2005:96 (2005) *Olika sätt att hantera tillgångar för pensionsförpliktelser för kommuner och landsting*, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm

Dom, mål nr 3348-04 (2005) Länsrätten i Vänersborg, enhet 2

Ds 1995:46 (1995) *Kommunala avtalspensioner*, Finansdepartementet, Stockholm

Ds 1995:57 (1995) *Kommunal ekonomi i balans*, Finansdepartementet, Stockholm

Ds 1996:30 (1996) *Kommunal redovisning*, Finansdepartementet, Stockholm

Lag 1997:614 (1997) *Lagen om kommunal redovisning*

Proposition 2003/04:105 (2004) *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*, Finansdepartementet, Stockholm

Proposition 1998/99:130 (1999) *Förarbeten ny bokföringslag*, Finansdepartementet, Stockholm

### **Årsredovisningar 2004**

Bjuvs kommun

Bromölla kommun

Burlövs kommun

Båstads kommun

Eslövs kommun  
Helsingborgs stad  
Hässleholms kommun  
Höganäs kommun  
Hörby kommun  
Höørs kommun  
Klippans kommun  
Kristianstads kommun  
Kävlinge kommun  
Landskrona kommun  
Lomma kommun  
Lunds kommun  
Malmö stad  
Osby kommun  
Perstorps kommun  
Simrishamns kommun  
Sjöbo kommun  
Skurups kommun  
Staffanstorps kommun  
Svalövs kommun  
Svedala kommun  
Tomelilla kommun  
Trelleborgs kommun  
Vellinge kommun  
Ystads kommun  
Åstorps kommun  
Ängelholms kommun  
Örkelljunga kommun  
Östra Göinge kommun

### ***Muntliga källor***

Andersson, Peter, Revisor på Komrev, Öhrlings PricewaterhouseCoopers i Lund, personlig intervju, 2005-11-11

Andow, Larry, ordförande i kommunfullmäktige i Lund, telefonintervju, 2005-12-05

Gustavsson, Rolf, ekonomichef i Kristianstads kommun, personlig intervju, 2005-11-18

Kristiansson, Bo, ordförande i kommunfullmäktige i Kristianstad, telefonintervju, 2005-12-05

Nilsson, Tomas, förbundssekreterare, kommunal ekonomi, i Kommunförbundet Skåne, telefonintervju, 2005-12-10

Sandeberg, Björn, ekonomichef i Svedala kommun, personlig intervju, 2005-11-15

Skuja, Uldis, Ekonomichef i Lunds kommun, personlig intervju, 2005-11-23

Thott, Fredrik, vice ordförande i kommunfullmäktige i Svedala, telefonintervju, 2005-12-08

### **Elektroniska källor**

Bostedt, Martin; Di Meglio, Patric (2004) *Den ofullständiga redovisningen – en fallstudie kring de konsekvenser som uppkommer när redovisningens grundläggande postulat sätts ur spel*, **Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms Universitet**, hemsida [http://www.fek.su.se/ike/rapporter/stu\\_205\\_04.pdf](http://www.fek.su.se/ike/rapporter/stu_205_04.pdf), 2005-11-15

KPA 2005a, **Kommunal Pensionsanstalt**, hemsida [www.kpa.se](http://www.kpa.se), 2005-12-08

KPA 2005b, *Pensionsskulden i kommuner och landsting*, **Kommunal Pensionsanstalt**, hemsida [http://www.kpa.se/upload/Dokument/Pdf/Rapport/KPA\\_Pensionsrapport.pdf](http://www.kpa.se/upload/Dokument/Pdf/Rapport/KPA_Pensionsrapport.pdf), 2005-12-12

Rådets rekommendation nr 7 (2000) *Upplysningar om pensionsförpliktelser och pensionsmedel*, **Rådet för kommunal redovisning**, hemsida [http://www.rkr.se/filer/rekommendationer/rek\\_7.pdf](http://www.rkr.se/filer/rekommendationer/rek_7.pdf), 2005-11-10

Rådets rekommendation nr 10 (2002) *Redovisning av avsättningar, ansvarsförbindelser och eventualtillgångar*, **Rådet för kommunal redovisning**, hemsida <http://www.rkr.se/filer/rekommendationer/20337%20Rek%20nr10%202002.pdf>, 2005-11-10

# Bilagor

## ***Bilaga 1 - Begreppsdefinitioner***

*Ansvarsförbindelse:* Ansvarsförbindelse är ett åtagande från en inträffad händelse, men det är inte troligt att ett utflöde av resurser kommer att krävas för regleringen av åtagandet och åtagandets storlek kan inte beräknas med tillräcklig tillförlitlighet.

*Avsättning:* Avsättning är skulder som är ovissa med avseende på belopp eller den tidpunkt då de kommer att regleras. Redovisning ska ske om de har ett åtagande till följd av en händelse, om det är troligt att ett utflöde av resurser krävs för att reglera åtagandet och om en tillförlitlig uppskattning av beloppet kan göras.

*Blandmodellen:* Blandmodellen är det lagstadgade sättet att redovisa pensionsåtagandet i kommuner och det innebär att de pensionsåtaganden som är intjänade före 1998 endast tas upp som en ansvarsförbindelse, men utanför balansräkningen. De pensioner som är intjänade efter 1998 redovisas som en avsättning och ingår i posten verksamhetens kostnader respektive finansiella kostnader.

*Fullfonderingsredovisning:* Fullfonderingsredovisning innebär en redovisning där hela pensionsåtagandet redovisas som en avsättning i balansräkningen. Varje år belastas resultatet med årets förändring av pensionsskulden. Detta innebär att varje generation står för sin egen pensionskostnad.

*Fördelningsredovisning:* Pensionsåtagandet beaktas först när utbetalningarna sker och belastar då årets resultat. Sättet redovisa innebär att de som arbetar idag, betalar pensionen för dem som är pensionärer idag.

*Försiktighetsprincipen:* Enligt försiktighetsprincipen ska man aldrig riskera att förmedla en för positiv bild av den ekonomiska ställningen. Kostnader och skulder får inte värderas för lågt, medan intäkter och tillgångar inte får värderas för högt.

## **Bilaga 2 - Frågor till ekonomichefen i Kristianstads och Svedala kommun**

Intervju med Björn Sandeberg som är ekonomichef i Svedala kommun. Tid: 2005-11-15 klockan 9:00 – 10:30. (varav sista halvtimmen var en gemensam fika i personalrummet)

Intervju med Rolf Gustavsson som är ekonomichef i Kristianstad kommun. Tid: 2005-11-18 klockan 10.30-11.35.

- Vilken är din yrkestitel och vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?
- Hur länge har du haft denna tjänst?
- Vilken form av utbildning har du?
- Har du arbetslivserfarenhet från någon annan verksamhet?
  
- Vilken funktion har årsredovisningen i er kommun?
- Vem är den huvudsakliga användaren av årsredovisningen?
- Vilken är den viktigaste rapporten – resultat- eller balansräkningen?
  
- Hur redovisades pensionsåtagandena i er kommun innan den kommunala redovisningslagen kom 1998?
- Hur redovisar ni idag era pensionsåtaganden från före 1998?
- Hur redovisar ni idag de pensionsåtaganden som uppkommit efter 1998?
  
- Är blandmodellen enligt dig den bästa modellen för pensionsredovisning?
- Vad tycker du om att blandmodellen är det lagstadgade sättet att redovisa pensioner?
- Ger blandmodellen en rättvisande bild av kommunens ekonomiska ställning?
- Vad skulle det bli för konsekvenser för er om ni redovisade enligt fullfonderingsmodellen? Skulle eget kapital eller resultatet påverkas mest?
  
- Vad anser du om balanskravet?
- Är det enligt dig viktigare att balanskravet uppfylls än att följa god redovisningssed och därmed visa upp en rättvisande bild?
  
- Nu när Tranemo fått rätt i länsrätten att redovisa hela pensionsskulden i balansräkningen, vilket Lunds kommun också gör, kommer ni också att överväga om ni ska övergå till full kostnadsredovisning? Varför/varför inte?
- Anser du att det finns anledning för finansdepartementet att åter ta upp frågan kring kommunernas pensionsredovisning och eventuellt ändra lagen med tanke på den kritik som riktas mot blandmodellen?
  
- Finns det några medel avsatta för framtida pensionsutbetalningar i er kommun?
- Hur planerar ni för att kunna hantera framtida pensionsutbetalningar?
- Kommer det att bli en tung börda för er kommun?
- Är pensionsredovisningen en fråga som väckt mycket debatt inom er kommun?
- Hur många ekonomer är aktiva i er kommun? Vad är uppfattningen bland de andra ekonomerna angående pensionsredovisningen?



### **Bilaga 3 - Frågor till ekonomichefen i Lunds Kommun**

Intervju med Uldis Skuja som är ekonomichef och Kaj Persson som är redovisningschef på Lunds kommun. Tid: 2005-11-23 klockan 15:30-16:35.

- Vilken är din yrkestitel och vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter
- Hur länge har du haft denna tjänst?
- Vilken form av utbildning har du?
- Har du arbetslivserfarenhet från någon annan verksamhet?
  
- Vilken funktion har årsredovisningen i er kommun?
- Vem är den huvudsakliga användaren av årsredovisningen?
- Vilken är den viktigaste rapporten – resultat- eller balansräkningen?
  
- Hur redovisades pensionsåtagandena i er kommun innan den kommunala redovisningslagen kom 1998?
- När övergick ni till att redovisa enligt fullfonderingsmodellen? Vad var motivet bakom förändringen? Vem tog initiativet?
- Vad blev konsekvenserna för er när ni började redovisa enligt fullfonderingsmodellen? Var det eget kapital eller resultatet som påverkades mest?
  
- Vad tycker du om att blandmodellen är det lagstadgade sättet att redovisa pensioner?
- Ger blandmodellen en rättvisande bild av kommunens ekonomiska ställning?
  
- Vad anser du om balanskravet?
- Är det enligt dig viktigare att balanskravet uppfylls än att följa god redovisningssed och därmed visa upp en rättvisande bild?
  
- Är fullfonderingsmodellen en redovisningsmodell som ni framöver ämnar fortsätta med? Vad finns det för hinder i framtiden som gör att ni kan vara tvungna att byta system igen?
- Anser du att det finns anledning för finansdepartementet att åter ta upp frågan kring kommunernas pensionsredovisning och eventuellt ändra lagen med tanke på den kritik som riktas mot blandmodellen?
  
- Är pensionsredovisningen en fråga som väckt mycket debatt inom er kommun?
- Hur många ekonomer är aktiva i er kommun? Vad är uppfattningen bland de andra ekonomerna angående pensionsredovisningen?

## **Bilaga 4 - Frågor till politiker**

En telefon intervju gjordes med Larry Andow, kommunfullmäktiges ordförande i Lunds kommun, 2005-12-05. Intervjun varade i 30 minuter.

En telefon intervju gjordes med Fredrik Thott, kommunfullmäktiges vice ordförande i Svedala kommun, 2005-12-08. Intervjun varade i 35 minuter.

En telefon intervju gjordes med Bo Kristiansson, kommunfullmäktiges ordförande i Kristianstads kommun, 2005-12-05. Intervjun varade i 20 minuter.

- Vilken är din yrkestitel och vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter
- Hur länge har du haft denna tjänst?
- Vilken form av utbildning har du?
- Har du arbetslivserfarenhet från någon annan verksamhet?
  
- Vilken funktion har årsredovisningen i er kommun?
- Vem är den huvudsakliga användaren av årsredovisningen?
- Är du insatt i hur pensionsskulden i er kommun redovisas?
  
- Vad tycker du om att blandmodellen är det lagstadgade sättet att redovisa pensioner?
- Ger blandmodellen en rättvisande bild av kommunens ekonomiska ställning?
  
- Anser du att det finns anledning för finansdepartementet att åter ta upp frågan kring kommunernas pensionsredovisning och eventuellt ändra lagen med tanke på den kritik som riktas mot blandmodellen? Varför/Varför inte?
- Vad är uppfattningen bland de andra politikerna angående pensionsredovisningen?
  
- Hur fungerar relationen mellan ekonomer och politiker generellt?
- Har det funnits konflikter angående detta mellan ekonomer och politiker?
- Hur behandlas eventuella konflikter som kan uppstå mellan politiker och ekonomer?
- Finns det en risk att vissa politiker som saknar sakkunskap i exempelvis redovisningsfrågor fattar felaktiga beslut?
  
- Är långsiktig planering viktig för politiker i allmänhet? Hur behandlas mål på längre sikt kring exempelvis framtida pensionsutbetalningar och andra ekonomiska frågor, som kräver mer långsiktig planering?
- Finns det en risk att det uppstår ett mandattänkande hos politiker som hämmar långsiktigt tänkande?
- Vilka är kommunernas viktigaste intressenter?
- Vilket ansvar har politiker gentemot sina intressenter?

## **Bilaga 5 - Frågor till Komrev, PWC, Lund**

Intervju med Peter Andersson som är revisor på Komrev på PWC i Lund. Tid: 2005-11-11 klockan 9:00-11:05

- Vilken är din yrkestitel och vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?
- Vilken form av utbildning har du?
- Har du arbetslivserfarenhet från någon annan verksamhet?
  
- Hur fungerade kommunernas pensionsredovisning innan den nya kommunala redovisningslagen kom 1998?
- Var det reglerat med lagstiftning? Vad var praxis?
- Vilka var motiven till att stifta en ny kommunal redovisningslag?
- Vilka var motiven till att ändra dåvarande redovisning av pensioner till den så kallade blandmodellen?
- På vilkas initiativ infördes blandmodellen?
- Vilka är de mest relevanta fördelarna och nackdelarna med blandmodellen?
- Vilka är den främsta anledningarna till att fullfonderingsredovisning inte bör användas för pensionerna?
  
- Hur hanteras det faktum att vissa kommuner (t ex Linköpings kommun) trots lagreglering ändå använder sig av fullfonderingsredovisning av pensionerna?
- Vad innebär det för jämförandet av den ekonomiska ställningen mellan kommuner?
  
- Är balansräkningen eller resultaträkningen den viktigaste rapporten för kommunerna?
- Är det framför allt resultatet eller eget kapital som hade haft svårt att bära de ökade kostnaderna vid fullfonderingsredovisning?
- Är det ekonomiskt möjligt för kommunerna att redovisa pensionsåtagandet fullt ut i balans- och resultaträkningen samtidigt som balanskravet tillgodoses?
  
- Ger blandmodellen en rättvisande bild av kommunens ekonomiska ställning?
- Är det viktigare att uppfylla balanskravet än att visa en rättvisande bild?