



Handelshögskolan  
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

# Hur står det till med den kommunala pensionsredovisningen?

*Magisteruppsats*  
Christoffer Gennerud  
Nina Petersson

*Handledare:*  
Gunnar Rimmel

**Företagsekonomi/ Externredovisning**  
HT2006

### Förord

Vi vill ge ett stort tack till våra respondenter för att ni tog er tid att svara på våra frågor och för de trevliga samtal detta resulterade i. Tack till: Lena Lundkvist, Mölndals kommun, Mariann Gustavsson, Kungsbacka kommun, Lars-Göran Alshamn och Hans Olsson, Göteborgs kommun samt Åsa Andersson, Kungälv kommun.

Vi vill även tacka Pär Falkman, Ernst & Young, som med sin kunskap om kommunal redovisning bidragit till att vi har fått större förståelse för ämnet. Slutligen vill vi rikta ett stort tack till vår handledare, Gunnar Rimmel, som kommit med värdefulla åsikter under arbetets gång.

Göteborg 2007-01-12

Nina Petersson

Christoffer Gennerud

### **Magisteruppsats i Företagsekonomi med inriktning mot externredovisning, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet HT 2006**

**Uppsatsens titel:** Hur står det till med den kommunala pensionsredovisningen?

**Författare:** Nina Petersson och Christoffer Gennerud

**Handledare:** Gunnar Rimmel

#### **Bakgrund och problemställning:**

Stora delar av Sveriges kommuners pensionsskuld redovisas i enlighet med gällande regelverk utanför kommunernas balansräkning. Detta medför att kommunernas uppvisade soliditet blir bättre än vad den i själva verket är. Kommunernas redovisning präglas av den kommunala särarten där öppenhet är i fokus. Med denna bakgrund är det intressant att undersöka om kommunernas redovisning stämmer överrens med lagar och rekommendationer samt om den bild som kommunen ger av sin ekonomi i redovisningen är rättvisande.

#### **Syfte:**

Syftet med uppsatsen är att undersöka och jämföra hur pensioner redovisas, och varför, i Göteborg, Mölndal, Kungsbacka samt Kungälv kommun. Uppsatsen syftar även till att utreda hur redovisningen stämmer överrens med gällande lagar samt god redovisningssed för kommuner.

#### **Metod:**

Genom att studera gällande lagar och rekommendationer som berör kommunal redovisning har nödvändig kunskap erhållits för att vidare kunna genomföra intervjuer med de fyra utvalda kommunerna. Frågorna grundades på tre huvudområden, pensionsberäkning, redovisning och återlån. Svaren vi fick vid intervjuerna jämfördes sedan med den studie som genomförts av lagar och rekommendationer samt skillnader och avvikelser analyserades.

#### **Resultat och slutsats:**

De beräkningar som krävs för att få fram värdet på respektive undersökt kommuns pensionsskuld utförs av KPA, en extern pensionsförvaltare. Detta hjälper till att visa en rättvisande bild av kommunernas ekonomiska ställning.

De undersökta kommunerna följde år 2005 lagens blandmodell men samtliga respondenter anser att den ger en missvisande bild av kommunernas ekonomi. Av denna anledning kommer Kungälv kommun att frånga modellen från och med räkenskapsår 2006 och Göteborgs kommun diskuterar att frånga den. Det är framförallt den i lagen förespråkade blandmodellen som underminerar kommunernas försök att ge en rättvisande bild av deras ekonomiska ställning. Blandmodellen är också ett stort avsteg från den för kommuner så viktiga försiktighetsprincipen.

Vad gäller de upplysningar som ska ges enligt RKR 7.1 är efterlevnaden av dessa bristfälliga i kommunerna. Mölndal är den enda kommun som i sin årsredovisning upplyser om att man återlånar. Att upplysningarna är bristfälliga kan ha ett flertal förklaringar, såsom tidsbrist, svårtolkade rekommendationer och brist på sanktioner.

## Ordlista

### **Avgiftsbestämd pension**

Den avgiftsbestämda pensionen betalas in genom premier till en förvaltare och storleken bestäms av hur stora premier som betalas in samt vilken avkastning man får. Storleken på premierna bestäms av en viss procentsats av den anställdes lön och avkastningen bestäms av hur kapitalförvaltaren förvaltat kapitalet.

### **Balanskrav**

Balanskravet innebär att såväl kommunens budget som resultat ska balansera, det vill säga att intäkterna ska täcka kostnaderna. Om kommunen ändå får ett negativt resultat ska detta justeras inom tre år, om inte synnerliga skäl finns.

### **Blandmodellen**

Kommunernas pensioner ska enligt lagen redovisas enligt blandmodellen, vilket innebär att den del av pensionen som intjänades till och med 1997 redovisas som en ansvarsförbindelse (det vill säga utanför balansräkningen) och den del som intjänats redovisas som en avsättning (och finns med i balansräkningen).

### **Fullfonderingsmodellen**

Kommunen gör en avsättning på hela, av den anställde, intjänade pensionen.

### **Fördelningsmodellen**

Kostnaderna för pensioner tas den period de utbetalas. Ingen avsättning görs utan åtagandet hamnar utanför balansräkningen som en ansvarsförbindelse.

### **Förmånsbestämd pension**

Den förmånsbestämda pensionen är den pension inom avtalspensionen som hamnar utanför den individuella pensionen. Storleken på den förmånsbestämda pensionen är avtalad från början, exempelvis genom att ha en procentandel av den anställdes slutlön.

### **KL**

Kommunallagen

### **LKR**

Lagen om kommunal redovisning

### **RKR**

Rådet för kommunal redovisning

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	BAKGRUND.....	1
1.2	PROBLEM.....	2
1.3	FRÅGESTÄLLNING.....	3
1.4	SYFTE.....	3
1.5	AVGRÄNSNINGAR.....	3
1.6	DISPOSITION.....	3
<b>2</b>	<b>UNDERSÖKNINGENS GENOMFÖRANDE.....</b>	<b>5</b>
2.1	UTFORMNING.....	5
2.2	DATAINSAMLING.....	5
2.2.1	<i>Sekundärdata</i> .....	5
2.2.2	<i>Insamling av empirisk data</i> .....	6
2.2.2.1	Val av respondenter.....	7
2.2.2.2	Intervjuernas genomförande.....	7
2.2.2.3	Intervjufrågor.....	8
2.2.2.4	E-postkontakt.....	9
2.2.3	<i>Trovärdigheten i det insamlade intervjumaterialet</i> .....	9
2.3	METOD FÖR ANALYS.....	10
<b>3</b>	<b>REDOVISNING AV PENSIONER ENLIGT LAG OCH REKOMMENDATIONER.....</b>	<b>11</b>
3.1	REDOVISNING I KOMMUNER.....	11
3.1.1	<i>Redovisningens intressenter</i> .....	12
3.1.2	<i>Kommunallagen</i> .....	12
3.1.2.1	Balanskravet.....	12
3.1.2.2	God ekonomisk hushållning.....	13
3.1.3	<i>Lag om redovisning i kommuner</i> .....	14
3.1.4	<i>Blandmodellen</i> .....	14
3.1.4.1	Varför blandmodellen?.....	14
3.1.4.2	Redovisningsmetod.....	15
3.1.4.3	Blandmodellen - ett minimikrav?.....	15
3.2	GOD REDOVISNINGSSÄTT I KOMMUNER.....	16
3.2.1	<i>Redovisningsprinciper</i> .....	16
3.2.1.1	Huvudprinciper.....	17
3.2.1.2	Underliggande principer.....	17
3.2.2	<i>Avsättning eller ansvarsförbindelse?</i> .....	18
3.2.3	<i>Upplysningar</i> .....	19
3.3	ÅTERLÅN.....	20
3.4	FÖRVALTNING AV PENSIONS FÖRPLIKTELSE.....	20
3.5	REVISIONSRELATERADE PROBLEM.....	21
<b>4</b>	<b>REDOVISNINGEN AV PENSIONER I UNDERSÖKTA KOMMUNER.....</b>	<b>22</b>
4.1	GEMENSAMT.....	22
4.2	MÖLNDALS KOMMUN.....	22
4.2.1	<i>Beräkning</i> .....	22
4.2.2	<i>Redovisning</i> .....	23
4.2.2.1	Balanskravet.....	24
4.2.2.2	Upplysningar.....	24
4.2.3	<i>Återlåning</i> .....	25
4.3	KUNGSBACKA KOMMUN.....	25
4.3.1	<i>Beräkning</i> .....	26
4.3.2	<i>Redovisning</i> .....	26
4.3.2.1	Balanskravet.....	27
4.3.2.2	Upplysningar.....	27
4.3.3	<i>Återlåning</i> .....	27

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

---

4.4	GÖTEBORGS KOMMUN .....	28
4.4.1	<i>Beräkning</i> .....	28
4.4.2	<i>Redovisning</i> .....	29
4.4.2.1	Balanskravet .....	29
4.4.2.2	Upplysningar .....	29
4.4.3	<i>Återlåning</i> .....	30
4.5	KUNGÄLVS KOMMUN .....	30
4.5.1	<i>Redovisning</i> .....	31
4.5.1.1	Balanskravet .....	31
4.5.1.2	Upplysningar .....	32
4.5.2	<i>Återlån</i> .....	32
<b>5</b>	<b>ANALYS</b> .....	<b>33</b>
5.1	BERÄKNING .....	33
5.2	REDOVISNING .....	33
5.2.1	<i>Redovisningsprinciper</i> .....	34
5.2.2	<i>Balanskravet</i> .....	35
5.2.3	<i>Upplysningar</i> .....	36
5.3	ÅTERLÅNING .....	37
<b>6</b>	<b>SLUTSATS</b> .....	<b>38</b>
6.1	UPPSATSENS FRÅGESTÄLLNING .....	38
6.2	BERÄKNING .....	38
6.3	REDOVISNING .....	38
6.3.1	<i>Redovisningsprinciper</i> .....	39
6.3.2	<i>Upplysningar</i> .....	39
6.4	ÅTERLÅNING .....	40
6.5	ORSAKER TILL AVVIKELSER FRÅN RÄTTVISANDE BILD, LAG OCH REKOMMENDATIONER .....	40
6.6	UPPSATSENS BIDRAG .....	41
6.7	FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING .....	41

## 1 Inledning

---

*Det inledande kapitlet syftar till att ge läsaren en bakgrund till problemet, en problemställning och ett syfte. De två senare finns sedan med som en röd tråd genom hela uppsatsen.*

---

### 1.1 Bakgrund

Pensioner är ett aktuellt ämne inom landets kommuner då en stor grupp 40-talister är på väg att pensioneras. Pensionsutbetalningarna beräknas stiga kraftigt fram till och med år 2020 för att sedan avta något.<sup>1</sup> Dessa utbetalningar måste på något sätt finansieras av kommunerna. Ett sätt för kommunerna att trygga framtida utbetalningar är att öronmärka tillgångar som realiserar i takt med att pensionsutbetalningar sker. År 2000 saknade dock hela 60 % av Sveriges kommuner tillgångar öronmärkta för pensioner.<sup>2</sup> När kommunerna inte har öronmärkt tillgångar finns det möjlighet för dem att återlåna pensionsmedel till investeringar och till verksamhetens kostnader, något som är utbrett bland Sveriges kommuner.<sup>3</sup>

De lagar och normer som kommuner förväntas följa präglas av den så kallade ”kommunala särarten” vilket innebär att redovisningsreglerna skiljer sig i vissa avseenden från dem man finner i den privata sektorn. Enligt det normgivande organet, Rådet för kommunal redovisning (RKR), ska kommunerna i sin förvaltningsberättelse ge vissa upplysningar kring pensionsmedelsförvaltningen, bland annat huruvida kommunen har finansiella placeringar eller om de återlånat pensionskapitalet.<sup>4</sup> Efterlevnaden av denna rekommendation är dock bristfälligt enligt undersökningar gjorda av RKR under 2003.<sup>5</sup>

Kommunernas pensionsåtaganden redovisas idag enligt gällande lag olika beroende på när i tiden pensionen är intjänad, något som har kommit att kallas *blandmodellen*. I och med införandet av blandmodellen 1998 flyttades kommunernas pensionsskuld ut ur balansräkningen och den räntekostnad kommunerna tidigare haft för skulden påverkade inte lägre resultaträkningen. Många kommuner hade under 1990-talet ekonomiska svårigheter och blandmodellen infördes som en lösning på detta problem i och med att kommunerna redovisningsmässigt fick minskade kostnader.

Den övervägande majoriteten av Sveriges kommuner redovisar idag huvuddelen av sina pensionsåtagande i enlighet med blandmodellen, det vill säga utanför balansräkningen (se *Bild 1*). I slutet av år 2005 uppgick det totala beloppet, som redovisades som en ansvarsförbindelse och därmed hamnar utanför balansräkningen, för Sveriges samtliga kommuner till över 150 miljarder.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> KPA pension (2005), *Pensionsskulden i kommuner och landsting*, s. 6

<sup>2</sup> Proposition 2003/04:105

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> [www.rkr.se](http://www.rkr.se), RKR 7.1

<sup>5</sup> Falkman P. (2004) *Efterlevnad av kommunal redovisningsnormering* s.15

<sup>6</sup> KPA pension (2005), s. 7

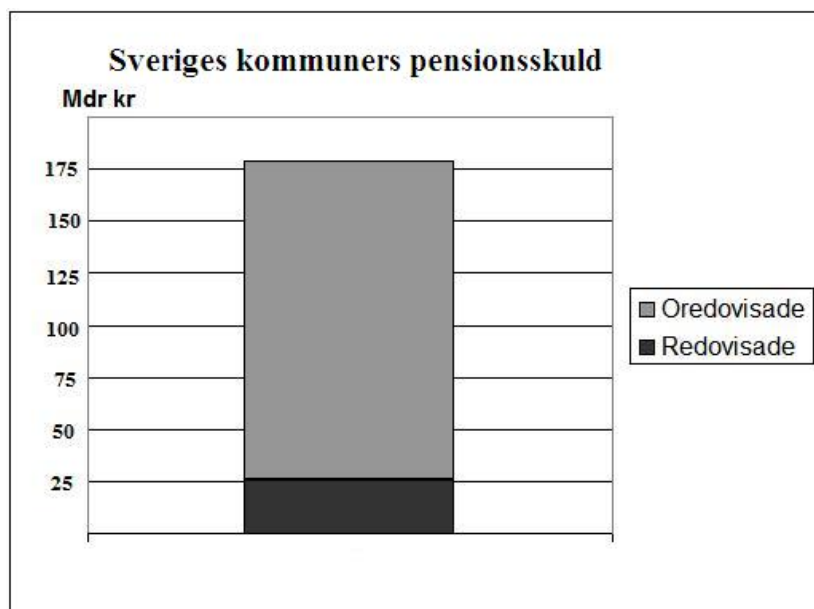


Bild 1. Sveriges kommuners pensionsskuld, Källa: Egen bearbetning från KPA pension, *Pensionsskulden i kommuner och landsting*

Genom att kommunerna redovisar stora delar av pensionsskulden utanför balansräkningen och på så sätt minskar den totala skulden, ökar kommunernas soliditet. Kommunernas långsiktiga betalningsförmåga ser således bättre ut än vad den i själva verket är. Cirka 40 % av Sveriges kommuner skulle räkenskapsåret 2004 till och med redovisa negativ soliditet om de tagit in samtliga pensionsåtaganden i balansräkningen.<sup>7</sup>

## 1.2 Problem

Redovisning enligt blandmodellen skapar en konflikt i redovisningen och diskussioner har förts kring att denna modell ger en missvisande bild av kommunens ekonomi.<sup>8</sup> Årsredovisningen ska fungera som beslutsunderlag för kommunfullmäktige vad gäller planering inför framtiden och fördelningen av kommunens resurser. För kommuninvånarna är redovisningen en viktig informationskälla för att bedöma kommunens hälsa och hur väl de förtroendevalda sköter sitt arbete varför en rättvisande bild är av stor vikt.

En annan viktig aspekt rörande kommunernas hantering av pensionsåtagandena är hur de följer gällande lag och rekommendationer angående pensioner. Lagarna som reglerar kommunernas redovisning är så kallade ramlagar vilket ställer stora krav på kommunerna att tolka god redovisningssed för kommuner. Detta i kombination med att en överträdelse av lagen inte leder till några sanktioner gör det intressant att undersöka i vilken utsträckning kommunerna följer lag och rekommendationer.<sup>9</sup> Frågan är speciellt intressant med hänsyn till att blandmodellen anses ge en missvisande bild och det således verkar finnas en konflikt mellan att redovisa enligt lag och att ge en rättvisande bild av kommunens ekonomi.

<sup>7</sup> KPA pension (2005), s.27ff

<sup>8</sup> Falkman, P. Balans 2003:8-9, *Redovisningsskandal eller god redovisningssed i kommuner?*

<sup>9</sup> Proposition 1996/97:52



### **1.3 Frågeställning**

Uppsatsens huvudfråga har formulerats utifrån den problemställning som presenterats och lyder:

#### **Hur står det till med den kommunala pensionsredovisningen?**

För att svara på huvudfrågan har nedanstående underfrågor formulerats:

- ◆ *Är den bild av kommunernas pensionsåtaganden som ges i årsredovisningen i enlighet med kommunal lag och Rådet för kommunal redovisnings rekommendation 7.1?*
- ◆ *Ger kommunernas redovisning av pensionsåtagandena en rättvisande bild av deras ekonomiska ställning?*

### **1.4 Syfte**

Syftet med uppsatsen är att undersöka och jämföra hur pensioner redovisas, och varför, i Göteborg, Mölndal, Kungsbacka samt Kungälv kommun. Uppsatsen syftar även till att utreda hur redovisningen stämmer överrens med gällande lagar samt god redovisningssed för kommuner.

### **1.5 Avgränsningar**

Definitionen av *rättvisande bild* är olika beroende på vem man frågar. Den ursprungliga tanken var dock att den övergripande bild som ges av ekonomin skulle vara rättvisande. Alltså att ekonomin sett till helheten ska presenteras i redovisningen. Att bryta mot en regel kan således vara godtagbart om det bidrar till en mer rättvisande helhetsbild.<sup>10</sup> Det är denna definition av rättvisande bild som avses i frågeställningen och vidare i uppsatsen.

Det är endast tjänstepensionen som kommunerna behöver förvalta på egen hand, därmed kommer endast denna pension behandlas vidare i denna uppsats.

### **1.6 Disposition**

Uppsatsens fortsatta disposition kommer att vara som följande:

#### ***Kapitel 2 – Undersökningens genomförande***

I detta kapitel beskrivs hur undersökningen har genomförts, vilka metoder och tekniker som använts för att samla in material och hur denna har analyserats.

#### ***Kapitel 3- Redovisning av pensioner enligt lag och praxis***

Här presenteras den teoretiska referensramen och de lagar och rekommendationer som gäller för Sveriges kommuner får här en central roll. Den teoretiska referensramen tillsammans med det insamlade empiriska materialet ligger till grund för analysen.

#### ***Kapitel 4 - Redovisningen av pensioner i undersökta kommuner***

Kapitlet innehåller material som erhållits genom den empiriska undersökningen i form av intervjuer med personer inom kommunerna samt studier av kommunernas årsredovisningar och andra dokument framställda av kommunerna.

---

<sup>10</sup> Johansson, C. Et al (2004) *Extern redovisning*, s. 63

### ***Kapitel 5 - Analys***

Här presenteras en analys av uppsatsens empiriska data utifrån den teoretiska referensramen och uppsatsens frågeställning. I kapitlet finner läsaren även författarnas egna åsikter och synpunkter i frågan.

### ***Kapitel 6 - Slutsats***

I det avslutande kapitlet återfinns de slutsatser som uppsatsen resulterat i. Förslag till vidare forskning i ämnet finns även i detta kapitel.

## 2 Undersökningens genomförande

---

*I detta kapitel presenteras undersökningens genomförande. De metoder som använts för att angripa problemställningen introduceras och en genomgång av intervjuernas utförande ges. En diskussion om trovärdigheten i det insamlade materialet, både primär- och sekundärdata förs.*

---

### 2.1 Utformning

Uppsatsen är skriven utifrån ett positivistiskt synsätt i den mån att överensstämmelsen mellan kommunernas redovisning och gällande lag har iakttagits och jämförts genom ett logiskt resonemang. Positivismen utgår nämligen från ett logiskt tänkande där mätning har en stor betydelse.<sup>11</sup> Kritik har riktats mot positivismen då den utgår från nutiden och kritikerna menar således att man inte med hjälp av detta synsätt kan dra slutsatser om det som är föränderligt.<sup>12</sup> Detta är dock inte ett problem för uppsatsen, då det är nutiden som undersöks.

Uppsatsens arbete har utförts utifrån en deduktiv metod i det hänseendet att information om hur kommunerna ska redovisa sina pensionsåtaganden enligt gällande lagar och rekommendationer först har samlats. Nästa steg var att gå ut till de valda kommunerna och se om deras redovisning stämde överens med teorin. Angreppssättet valdes då det ansågs ge mest relevant information med hänsyn till frågeställningen. Att redan under intervjuerna känna till den bakomliggande teorin gjorde att det redan vid intervjutillfällena var möjligt att börja analysera vilka skillnader som förelåg mellan teori och verklighet. Det finns dock problem med en deduktiv ansats. Ett problem är att metoden kan leda till att man bekräftar sina förutfattade meningar om ämnet, då undersökningens premisser kan vara felaktiga.<sup>13</sup> Denna risk torde vara relativt liten vad gäller undersökningen i fråga eftersom den jämför hur kommunerna redovisar med vad lagen säger. Det finns således inte så mycket utrymme att tolka vad kommunen gör eftersom de antingen gör på ett eller annat sätt.

### 2.2 Datainsamling

För uppsatsen har en kvalitativ ansats valts, vilket innebär att ett mindre urval undersökningsobjekt har analyserats.<sup>14</sup> Syftet med en kvalitativ undersökning är inte att generalisera utifrån de data som samlats in och avsikten med uppsatsen har inte heller varit att dra generella slutsatser om hur Sveriges kommuner hanterar sina pensionsåtaganden och hur de redovisas.<sup>15</sup> Uppsatsen undersöker och jämför med gällande lagar och rekommendationer hur de fyra granskade kommunerna hanterar sina pensionsåtaganden. I analysen ställs detta mot den teori som samlats in runt lag och god redovisningssed i kommuner.

#### 2.2.1 Sekundärdata

Målsättningen vid insamlingen av sekundärdata var att samla data som ligger så nära den ursprungliga källan som möjligt för att på så sätt ha källor med hög trovärdighet. De

---

<sup>11</sup> Eriksson, L.T., Wiedersheim-Paul, F. (2001), *Att utreda, forska och rapportera*, s. 202

<sup>12</sup> Ibid., s. 221

<sup>13</sup> Thurén, T (1991) *Vetenskapsteori för nybörjare*, s. 35

<sup>14</sup> Lindblad, I-B (1998), *Uppsatsarbete - En kreativ process*, s. 25

<sup>15</sup> Ibid.

sekundärdata som är i fokus för undersökningen blir således *regeringens publikationer, normgivarnas publikationer, kommunernas publikationer* samt *övrig relevant information*.

De av *regeringens publikationer* som studerats i syfte att framställa denna uppsats består av lagar, offentliga utredningar och propositioner. Alla dessa är viktiga för att bilda sig en uppfattning om lagar samt vad som är god redovisningssed i kommuner och var god sed går att finna. Regeringens olika publikationer har använts för studien då det är regeringens finansutskott som ger ut och uppdaterar *Kommunallagen* och *Lagen om redovisning i kommuner* som uppsatsen behandlar. För att få en kompletterande bild av regeringens publikationer har litteratur som beskriver och tolkar *Lagen om kommunal redovisning* använts. Risken för att tolkningarna av lagen ska vara felaktiga har minimerats genom att litteratur som hjälpt oss tolka lagen så som normgivarna tänkt sig har använts. För att undersöka vad som utgör god redovisningssed har kontakt tagits med en medlem ur den expertgrupp som är med och utvecklar och uttolkar vad som är god redovisningssed, nämligen Ek Dr Pär Falkman. På så sätt har även felaktiga tolkningar av rekommendationerna minimerats. Den bok som studerats är *Kommunal redovisningslag – beskrivning och tolkning* som är skriven av personer som varit med vid framtagandet av *Lagen om kommunal redovisning*, varför dessa tolkningar kan anses trovärdiga.

Den *normgivare* vars skrifter som studerats närmare är Rådet för kommunal redovisning (RKR). Dessa har studerats då RKR är den normgivare som utvecklar god sed för redovisning i kommuner och utöver lagen så är det RKR:s skrifter som kommunerna ska vända sig till för vägledning.<sup>16</sup>

*Kommunernas publikationer* består av årsrapporter, budgetmaterial samt övriga dokument. Dessa texter har varit en viktig för att få en bild av den externa redovisningen samt att utöver intervjuerna kunna skapa en helhetsbild av kommunernas syn på redovisning.

*Övrig relevant information* har hämtats från artiklar. De tidskrifter som använts kommer främst ifrån tidningen *Balans* som ges ut av FAR-SRS. Trovärdigheten i dessa sekundärdata torde vara hög eftersom utgivarna är väl respekterade inom redovisning och revision. Vissa av artiklarna som använts är dock debattartiklar, vilket innebär att det är författaren och inte FAR-SRS som står bakom innehållet. Vid studier av dessa artiklar är det viktigt att vara medveten om att de kan vara vinklade. För att få en så balanserad bild som möjligt har artiklar vars författare har delade åsikter i frågan studerats. Debattartiklarna är viktiga för att få en uppfattning hur åsikterna har sett ut angående kommuners redovisning.

### 2.2.2 Insamling av empirisk data

Den empiriska delen baseras på intervjuer som genomförts med respondenter från respektive kommun samt e-postkontakt med en person som är medlem i Rådet för kommunal redovisnings expertgrupp. Vad som varit viktigt att beakta rörande intervjuerna är *valet av respondenter, intervjuernas genomförande* samt *intervjufrågornas utformning*.

---

<sup>16</sup> Brorström, B., Eriksson, O., Haglund, A., (2003), *Kommunal redovisningslag – beskrivning och tolkning*, s. 108

### 2.2.2.1 Val av respondenter

Pensionsredovisningen kan ibland vara ett känsligt och komplicerat ämne varför en intervjuform med öppna, personliga intervjuer valdes. För att åstadkomma denna sorts intervju valdes undersökningsobjekt som ligger i närheten av studieorten, nämligen Göteborgs kommun, Kungsbacka kommun, Mölndals kommun samt Kungälv kommun. Förutom kommunernas närhet till studieorten valdes kommunerna ut för att de i andra hänseenden är intressanta att undersöka närmare. Göteborg har den näst största pensionskulden av Sveriges kommuner varför det är intressant att se hur en stor kommun redovisar sina pensionsåtaganden.<sup>17</sup> Man kan ponera att de större kommunerna agerar goda föredömen och att de mindre kommunerna tar vägledning av de större. Mölndal är en mindre kommun varför det är intressant att se om det skiljer sig från den större kommunen. Kungsbacka håller på att uppdatera sina rutiner kring redovisningen av pensioner och det är ett väldigt aktuellt ämne i kommunen just nu varför det är intressant att se hur man gjorde innan och vilka tankar man har om framtiden. Kungälv kommun tog förra året ett beslut i kommunfullmäktige att frångå gällande lagar om kommunal redovisning för att kunna ge en mer rättvisande bild av sin ekonomiska ställning varför det är mycket intressant att höra deras argument för förändringarna. Kontakt togs med respektive kommun för att få reda på vem som bäst kunde svara på våra frågor.

### 2.2.2.2 Intervjuernas genomförande

För att få en så givande intervju som möjligt skickades de diskussionsfrågor som skulle behandlas ut i förtid till respondenterna. Detta gjorde att de kunde förbereda sig och samla information vilket bidrar till en mer givande diskussion. Båda parter visste vilka frågor som skulle behandlas under intervjun, men samtidigt kunde en relativt hög grad av flexibilitet och öppenhet uppnås genom diskussioner. För att undvika att respondenten kommer till intervjun med en svarsmall utifrån de ställda frågorna ställdes under intervjun även följdfrågor och kompletterande frågor för att säkerställa riktigheten i respondenternas svar. Ämnet diskuterades även i ett bredare perspektiv under intervjun vilket gör att författarna lättare kan läsa av respondentens svar. För att få ut så mycket som möjligt vid varje intervju studerades inför mötet respektive kommuns årsredovisning noggrant. De frågor som ställdes vid intervjuerna anpassades, utifrån den information respektive årsredovisning gett, till varje intervjutillfälle. För att undvika en negativ intervjuareffekt etablerades redan innan intervjun kontakt med respondenten via telefon och e-post. Det var viktigt att få ett avslappnat klimat för att respondenten skulle känna sig bekväm och ge ärliga svar.

För att minska riskerna med den deduktiva ansatsen, att undersökningen enbart går ut på att man bekräftar sina förutfattade meningar, har det varit viktigt att vara öppna under intervjuerna och noga lyssna och beakta de argument som respondenterna har. En annan viktig del är att frågorna inte ska vara vinklade eller ledande. Det har varit av stor vikt att ha frågor där respondenten får motivera sitt svar. Personliga intervjuer föredrogs således för uppsatsens genomförande. Detta även av den anledningen att de frågor som skulle besvaras var av en något komplicerad art. Personliga intervjuer har även andra fördelar gentemot övriga intervjumetoder. Metoden möjliggör att man kan följa upp frågor som ställts under intervjun. En annan viktig del är att man kan ta hjälp av visuella hjälpmedel under intervjun, exempelvis årsredovisningar och

---

<sup>17</sup> KPA pension (2005), s. 10

beräkningsunderlag.<sup>18</sup> Personliga intervjuer gör vidare att man lättare kan se om personen är insatt i frågorna eller om man enbart svarar enligt en mall. Detta var viktigt då det indikerar om pensionsredovisningen är ett ämne som kommunen lägger vikt vid och som diskuteras inom kommunen. Personliga intervjuer har hållits i Mölndals-, Kungsbacka- samt Göteborgs kommun. Intervjun med respondenten från Kungälv genomfördes per telefon eftersom möjlighet ej gavs att komma på besök. Intervjun genomfördes dock på samma sätt som de personliga intervjuerna.

Kontakten med Pär Falkman skedde över telefon och e-post efter att samtliga intervjuer var avklarade. De frågor som ställdes behandlade RKR:s normering, kommunala lagar samt oklarheter i kommunernas redovisningsval.

### 2.2.2.3 Intervjufrågor

Intervjufrågorna behandlade tre större områden: *beräkningen* av pensioner, *redovisningen* av dem samt *återlåning* av avsatta medel. Dessa tre områden behandlades för samtliga kommuner men frågorna anpassades till de olika kommunerna då de behandlat åtagandena olika i sin redovisning.

#### Beräkning

Kommunens beräkning av pensionsåtagandet påverkar de belopp som redovisas i och utanför balansräkningen. Beloppet påverkar den bild av ekonomin som ges i redovisningen och som ligger till grund för beslutstaganden inom kommunen. Att beräkningarna är så precisa som möjligt är därför av stor vikt för att ge en rättvisande bild av kommunens förpliktelse i redovisningen. Genom att fråga om kommunens beräkning av pensionerna var målet att få reda på hur stor osäkerhet det finns vid värdering av pensionsåtagandena. Syftet med dessa frågor var att få information till vår analys om redovisningens rättvisande bild. Frågorna var som tidigare nämnt anpassade till kommunerna, men såg generellt ut som följer:

- ◆ *Hur beräknas avtalspensioner?*
- ◆ *Hur stor är osäkerheten i dessa beräkningar?*
- ◆ *Hur stor andel av avtalspensionen är individuell del i kommunen?*

#### Redovisning

Vidare ställdes frågor om redovisningen av pensionsåtagandena som handlade om redovisningen, hur man motiverar de val som gjorts samt vad man anser om dagens regelverk. Det var viktigt att de frågor som ställdes gav detaljerade svar så att analysen senare i uppsatsen kunde jämföra kommunernas tillvägagångssätt med varandra och med lag och rekommendationer. Exempel på frågor är som följer:

- ◆ *Vad är din syn på blandmodellen?*
- ◆ *Ger blandmodellen en rättvisande bild av kommunens ekonomi?*
- ◆ *Tycker du att en pensionsförpliktelse är en ansvarsförbindelse eller en avsättning?*
- ◆ *Har ni öronmärkta pengar till pensioner?*
- ◆ *Har ni en plan för hur framtida pensionsutbetalningar ska täckas? Om ja, hur ser den ut?*
- ◆ *Har ni vidtagit några åtgärder vad gäller balanskravet?*

---

<sup>18</sup> Eriksson, L.T., Wiedersheim-Paul, F. (2001), s. 85

### Återlåning

Slutligen handlade frågorna om återlåning och kommunernas redovisning och inställning till detta. Kommunernas redovisning av medelsförvaltningen, det vill säga huruvida de återlånade eller inte behandlades i frågorna för att sedan kunna jämföra detta kommunerna emellan och med lag och rekommendationer. Exempel på ställda frågor följer:

- ◆ *Återlånar ni pensionsavsättningar/ansvarsförbindelser till verksamheten?*
- ◆ *Till vad återlånar ni?*
- ◆ *Finns en plan som reglerar återlåningen i er kommun?*
- ◆ *Hur tolkar ni lagen vad gäller återlåning?*
- ◆ *Är återlåning god ekonomisk hushållning?*

#### 2.2.2.4 E-postkontakt

Kontakten med ekonomie doktor Pär Falkman, representant från Rådet för kommunalredovisnings expertgrupp, skedde via e-post. Denna kontakt användes för att få förtydliganden på vad de olika lagtexterna och rekommendationerna säger. Exempel på ställda frågor var:

- ◆ *Måste blandmodellen följas eller är den ett minimikrav?*
- ◆ *RKR 7.1 pt 5, Är det vad återlånade medel använts till som menas?*
- ◆ *RKR 7.1 pt 6, Gäller detta samtliga ovanstående punkter?*

När intervjuerna med kommunrepresentanterna var genomförda fanns det en del oklarheter. För att reda ut oklarheterna togs även de upp i e-postkontakten. Exempel på frågor som ställdes är:

- ◆ *Vad ingår i termen förvaltningsberättelsen i RKR 7.1?*
- ◆ *Kungsbacka kommun öronmärker en del av årets resultat för pensioner i eget kapital samtidigt som de återlånar samtliga pensionsåtaganden, hur går detta ihop?*

### 2.2.3 Trovärdigheten i det insamlade intervjumaterialet

Under arbetets gång har det varit av stor vikt att ha uppsatsens syfte som en röd tråd gällande val av metod, tillvägagångssätt samt intervjuernas genomförande. Detta har ökat undersökningens validitet, det vill säga att verkligen mäta det som avses.<sup>19</sup> Ett av de viktigaste stegen mot en hög validitet har varit de intervjumallar som sammanställts inför intervjuerna, så att intervjuerna ska hållas fokuserade på ämnet. Intervjumallen var utformad på ett lättförståeligt sätt med en fråga i taget för att undvika att respondenten misstolkar frågan eller enbart svarar på delar av frågorna. Fanns det några oklarheter i respondentens svar ställdes följdfrågor för att få så uttömmande svar som möjligt.

En viktig aspekt på intervjufrågorna förutom enkelhet har varit att de inte ska vara vinklade. Genom att vara väl insatta i ämnet och genom att ha tagit del av ett stort antal olika åsikter, i form av olika debattinlägg, om ämnet innan intervjufrågorna sammanställdes kunde flera olika åsikter vägas in och utifrån detta göra objektiva frågeställningar. Detta bidrar till en högre reliabilitet i undersökningen.

---

<sup>19</sup> Lundahl, U., Skärvad, P-H (1992), *Utredningsmetodisk för samhällsvetare och ekonomer*, s. 88f

Respondenten kan ge svar som återspeglar deras personliga åsikt och inte kommunens inställning, vilket kan påverka validiteten negativt. I uppsatsens fall har detta problem undvikits genom att inte enbart förlita sig på respondentens svar utan även, i den mån det varit möjligt, få stöd för den information respondenten gett genom att studera kommunens publikationer i form av årsredovisningar, budgetplaner, finanspolicys och revisionsrapporter. Tilläggas bör att respondentens personliga åsikt i vissa frågor efterfrågats. Detta då det kan vara intressant att se huruvida kommunens åsikt skiljer sig mot respondentens. Att efterfråga respondentens åsikt har härmed bidragit till förståelsen över den debatt som förts i ämnet.

För att underlätta att ingen information förvrängs var båda författarna närvarande under samtliga intervjuer och intervjuerna spelades in på bandspelare för senare referens. För att ytterligare säkerställa att misstolkningar av respondenternas svar och åsikter inte sker har den sammanställda informationen skickats ut till respektive kommun. De har på så sätt kunnat kontrollera att den information som finns med stämmer överens med vad de har förmedlat. Detta förfarande har inte påverkat självständigheten i uppsatsskrivandet då det framhållits att kommunerna enbart skulle kontrollera riktigheten i de svar de redan lämnat och inte ändra den information som givits.

### **2.3 Metod för analys**

Efter att all teori och empiri insamlats jämfördes dessa två delar med varandra för att hitta samband och avvikelser. Kommunernas redovisning jämfördes med lagar och rekommendationer gällande pensionsredovisning för kommuner. Här spelade kontakten med ekonomie doktor Pär Falkman stor roll, då han har arbetat med att utveckla den goda redovisningsseden i kommuner och således har stor kännedom om hur lagen och rekommendationerna ska tolkas, vilka diskussioner som förts och vilka problemområden som finns. Förutom jämförelsen empiri och teori emellan gjordes en jämförelse mellan kommunerna för att se vilka likheter och skillnader som fanns och utreda eventuella förklaringar till varför.



### 3 Redovisning av pensioner enligt lag och rekommendationer

---

*I kommunerna regleras redovisningen av två lagar: kommunallagen (KL) samt lagen om kommunal redovisning (LKR). För att förstå de lagar som reglerar redovisningen för kommuner är det viktigt att känna till den kommunala särarten varför detta kommer att behandlas innan lagarna.*

---

#### 3.1 Redovisning i kommuner

Omfattande lagstiftning på redovisningsområdet har länge funnits för företag och diskussioner om varför denna inte kan appliceras på kommuner har förts. Skälen till att en särskild lag om redovisning i kommuner behövs är enligt Finansdepartementet att den lag som finns för företag inte är överförbar på kommuner.<sup>20</sup> Idag regleras därför kommunens redovisning av två lagar: Kommunallagen (KL) samt Lagen om kommunal redovisning (LKR). Skillnaden i lagar mellan offentlig och privat sektor motiverar Finansdepartementet med något som kallas ”den kommunala särarten”. Nedan följer en beskrivning av de egenskaper som kommunen har och som skiljer sig från den privata sektorn.

Eftersom kommunerna agerar i en demokrati är öppenhet viktigt. *Offentlighetsprincipen* finns i kommuner och innebär att insyn i kommunens verksamhet och redovisning är viktigt för demokratin. Detta skiljer sig mot den privata sektorn där konkurrens ibland hämmar öppenheten.<sup>21</sup> Öppenhet är viktigt då kommunens ledning väljs av folket och folket ska kunna se ledningens agerande och utifrån detta välja om de får fortsatt förtroende eller inte.

*Självkostnadsprincipen* betonar en betydande skillnad mellan den privata och den offentliga sektorn, nämligen att kommunerna inte har ett vinstintresse. Kommunerna är i de flesta fall förbjudna att driva verksamhet som innebär vinst och ska inte sälja sina tjänster till högre än självkostnadspris.<sup>22</sup> Kommunerna är kortsiktigt sett förhållandevis oberoende av kostnadsförändringar. Detta eftersom de intäkter kommunen har inte hämtas på en marknad utan sätts av kommunen själv enligt självkostnadsprincipen.<sup>23</sup>

*Tillgångarna* är av en annan karaktär i offentlig sektor än i den privata. Kommunerna har tillgångar som inte omsätts på en fungerande marknad varför ett tillförlitligt marknadsvärde inte går att ta fram. Tillgångarna används av samhällets invånare och värdet på tillgången ligger snarare i användandet av tillgången än i att tillgången ger avkastning.<sup>24</sup>

Ytterligare en skillnad mellan den privata och den offentliga sektorn är att kommuner *inte kan gå i konkurs*.<sup>25</sup> Kommunernas existens är garanterad i Sveriges grundlag och kommunernas åtaganden blir säkrade genom kommunens beskattningsrätt.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Proposition 1996/97:52

<sup>21</sup> Brorström, B., Eriksson, O., Haglund A., (2003), s.184

<sup>22</sup> Proposition 1996/97:52

<sup>23</sup> Brorström, B., Eriksson, O., Haglund A., (2003), s.28

<sup>24</sup> Ibid., s.184

<sup>25</sup> Ibid., s.185

### 3.1.1 Redovisningens intressenter

Redovisningens användare är framförallt kommunfullmäktige och kommuninvånarna.<sup>27</sup> Årsredovisningen framställs för att ge kommunfullmäktige ett beslutsunderlag för budget samt att ge kommunens invånare information hur verksamheten bedrivs och hur skattepengarna förvaltas. För att årsredovisningen ska vara ett tillräckligt beslutsunderlag och ge den information som kommunfullmäktige behöver måste den enligt lagen för kommunal redovisning innehålla vissa specifika delar.<sup>28</sup> Det är mycket viktigt att årsredovisningen framställer kommunens ekonomiska ställning på ett korrekt sätt så att beslut som tas fattas på riktiga grunder.

### 3.1.2 Kommunallagen

1990-talet innebar ekonomiska svårigheter i många av landets kommuner och som följd av detta förnyades kommunallagen. Mer hänsyn ska numer tas till kommunernas ekonomiska ställning., Kommunallagens 8:e kapitel som behandlar kommunernas ekonomiska förvaltning har som övergripande synsätt att kommunen inte är en vinstdrivande enhet och ska därmed drivas annorlunda jämfört med vinstdrivande verksamheter. 1§ i 8:e kapitlet fastslår att den ekonomiska förvaltningen skall genomföras med målet om en god ekonomisk hushållning. 3a§ behandlar hur kommunfullmäktige får förvalta medel avsatta för pensionsförpliktelser och vilka upplysningar som ska lämnas om detta. År 2000 infördes 5a§ som framför ett nytt synsätt på kommunernas budgetering.<sup>29</sup> Det nya synsättet går ut på att kommunerna inte får budgetera högre kostnader än intäkter. Ett balanskrav infördes alltså i och med denna lagändring.

För att tolka innebörden av paragraferna i den kort skrivna kommunallagen får man gå tillbaka till regeringens förarbeten. I detta fall är det Proposition 1996/97:52 samt 2003/04:105 som ligger till grund för lagändringarna. Här återfinns beskrivningar om lagstiftarnas syfte med lagändringarna.

#### 3.1.2.1 Balanskravet

*”Regeringen föreslår /.../ att det i kommunallagens ekonomikapitel införs en uttrycklig regel om att budgeten varje år skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. I praktiken innebär detta ett förtydligande av vad som redan gäller. Dessutom utgår balanskravet från den budget- och redovisningsmodell som i dag tillämpas av kommunerna och landstingen.”<sup>30</sup>*

Balanskravet började gälla räkenskapsåret 2000 och innebär dels att kommunerna ska ha en balanserad budget och dels att årets verkliga utfall i kostnader ska understiga årets intäkter i resultaträkningen. När kravet infördes innebar det en återgång till det tidigare kravet på balans. Balanskravet ansågs från regeringens sida viktigt då det skulle förhindra att kommunernas kostnader översteg intäkterna och på så sätt skulle kravet medföra att varje generation bär sina egna kostnader och kommunerna slipper ta lån för att täcka utgifter som ingår i den löpande driften.

---

<sup>26</sup> Brorström, B., Eriksson, O., Haglund A., (2003), s. 27

<sup>27</sup> Proposition 1996/97:52

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Proposition 2003/04:105

<sup>30</sup> Proposition 1996/97:52

Kravet på en balanserad budget betyder att kommunen måste upprätta en budget för nästa räkenskapsår där intäkterna täcker kostnaderna om inte synnerliga skäl finns. God ekonomisk hushållning ska i alla lägen beaktas vid driften av den kommunala verksamheten. Proposition 2003/04:105 säger att det enligt god ekonomisk hushållning skall finnas kapital som täcker hela pensionsåtagandet inklusive det som redovisas utanför balansräkningen som en ansvarsförbindelse. Synnerliga skäl infördes i lagparagrafen senare än kravet på balanserad budget och syftet var att undvika att budgeteringen blev orealistisk samt att inte hämma de kommuner som vill tänka långsiktigt och därför budgeterar ett negativt resultat.

Kravet på en balanserad resultaträkning återfinns i kommunallagens 8e kapitel, 5a§ och innebär att kommunen vid ett negativt resultat skall reglera detta. Vidare säger lagen att det redovisade egna kapitalet senast tre år efter regleringen skall återställas. Lagen säger dessutom att fullmäktige kan besluta om att kommunen inte ska reglera det negativa resultatet om synnerliga skäl föreligger. I regeringens proposition 2003/04:105 ges ett exempel på synnerliga skäl vilket är om kommunen *”/.../ på ett medvetet och tydligt sätt har gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital för att kunna möta framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar/.../”*.

Kommunerna ska enligt regeringen inte beakta balanskravet isolerat utan ska samtidigt beakta god ekonomisk hushållning.<sup>31</sup> Balanskravet ska därför ses som en miniminivå för kommunerna.

### 3.1.2.2 God ekonomisk hushållning

Kommunallagen föreskriver att kommuner ska ha god ekonomisk hushållning i verksamheten. Lagen ger ingen vidare beskrivning av vad god ekonomisk hushållning är för något, det är upp till kommunerna att tolka.<sup>32</sup> Utgångspunkten för god ekonomisk hushållning är att de löpande intäkterna ska täcka de löpande kostnaderna. Detta har sitt ursprung i att balanskravet ska uppfyllas. Detta räcker dock inte för att helt uppfylla kraven, resultatet bör även ligga på en nivå som gör att ekonomin reellt sett konsolideras.<sup>33</sup> Att kostnaderna ska täckas av de löpande intäkterna medför att det inte är förenligt med god ekonomisk hushållning att ta lån för att täcka löpande kostnader.<sup>34</sup> Det har tidigare varit lagstadgat att löpande utgifter inte får täckas genom att uppta lån. Trots att detta lagkrav tagits bort framgår det fortfarande i praxis att det inte är god ekonomisk hushållning att göra detta. För att offentliggöra kommunernas arbete med att uppnå god ekonomisk hushållning ställs krav på att kommuner i sin plan för verksamheten presentera de mål och riktlinjer de har för att uppnå god ekonomisk hushållning. I förvaltningsberättelsen ska också en uppföljning och utvärdering av de uppsatta målen göras.<sup>35</sup>

Den av de anställda intjänade pensionen ska alltid kunna betalas av kommunen. När kommunen gör sin budget, som enligt balanskravet ska balansera, ska pensionskostnaderna vara inräknade. Kostnaderna för pensioner har högsta prioritet när kommunerna budgeterar. De kostnaderna går före allt annat och kan medföra, när det går ekonomiskt sämre för kommunerna, att det blir mindre pengar kvar till andra verksamheter som kommunen har, till exempel vård och omsorg.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Proposition 2003/04:105, s. 10

<sup>32</sup> Arvidsson B-A, Falkman P, Balans 2003:10, *Externredovisning och balanskravet*

<sup>33</sup> Proposition 2003/04:105

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> KPA (2005), *Pensionsskulden i kommuner och landsting*, s. 8

### 3.1.3 Lag om redovisning i kommuner

Lagen om kommunal redovisning (1997:614) togs i bruk från och med räkenskapsåret 1998 som ett resultat av att regeringen ville reglera och likrikta den kommunala redovisningen mer än tidigare. En anledning till att regeringen ansåg att en striktare reglering behövdes var det införda balanskravet. Man ansåg att kommunernas incitament till att vinkla och göra egna justeringar i redovisningen ökade i och med kravet på balans.<sup>37</sup> En annan anledning var att kommunallagens reglering kring redovisningen var oklar och regeringen hoppades att en tydligare reglering kunde öka jämförbarheten.<sup>38</sup>

LKR skiljer sig från de lagar som används för redovisning inom den privata sektorn, men regeringen menar att den grundläggande synen på redovisning ska vara densamma i den kommunala redovisningen som i företagets redovisning.<sup>39</sup> Syftet med LKR är att ge en rättvisande bild av kommunens ekonomi.<sup>40</sup> Lagens proposition menar att rättvisande innebär att man har en konsekvens över tid och att en jämförbarhet således uppnås mellan åren.<sup>41</sup>

Något som betonas även i LKR är kommunens arbete med att uppnå en god ekonomisk hushållning. Hur kommunerna ska redovisa pensionsåtaganden intjänade av anställda behandlas i 5 kap 4§. Där presenteras den så kallade blandmodellen.

### 3.1.4 Blandmodellen

Tidigare rådde det delade meningar om hur kommunerna skulle redovisa sina pensionsskulder. En undersökning från 1993 visade att 90 % av Sveriges kommuner redovisade sin pensionsskuld i balansräkningen.<sup>42</sup> Detta tillvägagångssätt ansågs också vara det som var förenligt med god redovisningssed i kommuner. De kommuner som inte redovisade skulden i balansräkningen hade varierande argument för deras tillvägagångssätt, allt från att politiska direktiv givits till att kommunen helt enkelt inte hade råd att kostnadsföra pensionsåtagandet i dagsläget. Trots att majoriteten av kommunerna redovisade sina pensionsåtaganden i enlighet med god redovisningssed infördes en reglering som stred mot detta.

#### 3.1.4.1 Varför blandmodellen?

Blandmodellen som används idag är en kompromiss av god redovisningssed och en metod för att undvika att kommunernas ekonomi enbart skulle handla om pensionskostnader. Många kommuner hade det under 1990-talet svårt ekonomiskt och var samtidigt tvungna att ha en ekonomi i balans, något som sedermera blev lagstadgad genom balanskravet. Den ränta som kommunerna var tvungna att betala på pensionsskulden utgjorde drygt 1 % av kommunernas intäkter. När blandmodellen infördes innebar det att kommunerna inte längre skulle ta räntekostnaderna över resultaträkningen och således underlättades kommunernas möjligheter att nå upp till balanskravet.

---

<sup>37</sup> Brorström, B., Eriksson, O., Haglund A., (2003), s. 26

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Proposition 1996/97:52

<sup>40</sup> Proposition 2003/04 105

<sup>41</sup> Proposition 1996/97:52

<sup>42</sup> Nilsson, I., Wessman, Å., Kommunal ekonomi, 1993:5, *Kommunal särart – Motiv för att inte bokföra hela pensionsskulden* s.4

Blandmodellen ses av lagstiftarna som en övergångslösning från fördelningsmodellen till fullfonderingsmodellen. Redovisning enligt fullfonderingsmodellen ska ses som god redovisningssed men avvikelser från detta görs för de pensionsåtaganden som intjänades innan 1998.<sup>43</sup> Övergångslösningen enligt blandmodellen kommer enligt regeringens beräkningar sammanfalla med fullfonderingsmodellen runt år 2040 för balansräkningen och runt år 2015 för resultaträkningen.<sup>44</sup> Till en början kommer kostnaderna för pensioner bli högre och den avsatta pensionsskulden vara lägre med blandmodellen jämfört med vad den hade varit om fullfonderingsmodellen använts.

### 3.1.4.2 Redovisningsmetod

Blandmodellen bygger på två olika modeller för redovisning av pensionsavsättningar. De pensionsåtaganden som intjänats till och med räkenskapsåret 1997 hanteras enligt *fördelningsmodellen*. Denna metod innebär att kostnaderna för pensionsåtagandena tas den tidpunkt då de ska utbetalas. Inga avsättningar görs för beloppen som ska utbetalas, pensionsutbetalningarna täcks istället av löpande skatteinkomster.<sup>45</sup> Motiveringen till att använda sig av en metod som inte ger någon säkerhet, i form av en avsättning, till pensionstagaren är att kommunerna har rätt att beskatta invånarna för att täcka alla kostnader som uppkommer.<sup>46</sup> Någon risk att pensionstagaren skulle bli utan pengar den dagen pensionen ska utbetalas är obefintlig. De kommuner som innan redovisat pensionsskulden i balansräkningen fick i och med införandet av blandmodellen ta bort stora delar av pensionsskulden ur balansräkningen, något som förbättrade nyckeltalen utan att någon egentlig förändring i kommunens ekonomiska ställning inträffat.<sup>47</sup>

*Fullfonderingsmodellen*, som tillämpas på pensionsåtaganden som intjänats från och med 1998, går ut på att kommunerna gör en avsättning för pensionsskulden. Pensionsutgifterna kostnadsförs löpande då de intjänas av den anställde och ökar på pensionsskulden i kommunernas balansräkning. Kommunerna fonderar alltså framtida pensionsutbetalningar i balansräkningen.<sup>48</sup> Detta är samma modell som tillämpas av svenska företag och som utgör god redovisningssed för dem.

### 3.1.4.3 Blandmodellen - ett minimikrav?

Enligt lagen ska kommunerna redovisa sitt pensionsåtagande enligt blandmodellen. Det uttrycks inget utrymme för kommunerna att göra avsättningar för pensionsåtaganden som intjänats före 1998. I proposition 1996/97:52 sägs det dock att blandmodellen ska ses som ett minimikrav. Vill kommunerna fondera mer är det möjligt genom att öka eget kapital, detta kan möjliggöras då verksamheten gör ett positivt resultat, se nedanstående citat.

*”/.../ En redovisning av pensionerna enligt blandmodellen hindrar inte kommuner och landsting som vill täcka även hela eller delar av de äldre åtagandena från att göra detta. Detta skall i sådana fall ske genom att resultatet anpassas till en motsvarande högre nivå.*

---

<sup>43</sup> Proposition 1996/97:52

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> SOU 2001:76 s.143

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Kommunal Ekonomi 1993:5

<sup>48</sup> SOU 2001:76 s.144

*Denna högre ambitionsnivå återspeglas i balansräkningen genom att posten eget kapital ökar i motsvarande grad.”<sup>49</sup>*

Kommunfullmäktige i Tranemo beslutade 2004 att skuldföra hela pensionsåtagandet i balansräkningen. Detta prövades under 2005 av länsrätten i Vänersborg (mål 3348-04) efter att kommunen blivit anmäld av en av kommunens invånare. Den klagande parten ansåg att kommunen bröt mot lagen om kommunal redovisning. Metoden de valt är att hela beloppet som redovisats som en ansvarsförbindelse fördes in och redovisas som en avsättning, samtidigt som eget kapital minskas med motsvarande belopp.<sup>50</sup> Detta ansåg han att det medförde att jämförbarheten kommuner emellan försämrades. Kommunen friades med motiveringen att deras handlande inte bröt mot gällande lagar och författningar. Tranemo kommun påpekade också att de enbart är en redovisningsmässig förändring och att det verkliga ekonomiska utrymmet inte förändras genom förändringen.<sup>51</sup>

### **3.2 God redovisningssed i kommuner**

Redovisning i kommuner regleras från flera håll. Regeringen, genom Finansdepartementet, har gett ut lagen om redovisning i kommuner (1997:614) som är grunden i vad som är god redovisningssed. Det framgår tydligt i förarbeten till kommunala redovisningslagen att god redovisningssed inte får gå emot gällande lagstiftning om redovisning i kommuner.<sup>52</sup>

Rådet för kommunal redovisning (RKR) är en ideell organisation som bildades 1997 till följd av att lagen om redovisning i kommuner tillkom. Deras uppgift är bland annat att *främja och utveckla god redovisningssed för kommuner*.<sup>53</sup> Med utgångspunkt från denna uppgift utarbetar de rekommendationer och gör uttolkanden av vad som är god redovisningssed. Vad som är god redovisningssed i företag gäller oftast även för kommuner. Dock kan det skilja sig åt på grund av specifika situationer och premisser som gäller för kommuner. Det är i de situationerna som RKR ger ut specifika rekommendationer för att klargöra hur kommuner ska tillämpa reglerna. Har inte RKR gett ut någon rekommendation så ska kommunerna kunna, med hänsyn tagen för kommunernas specifika förutsättningar, hämta vägledning från Redovisningsrådets rekommendationer.<sup>54</sup>

#### **3.2.1 Redovisningsprinciper**

Proposition 1996/97:52 tar upp ett antal redovisningsprinciper som ska beaktas vid kommunernas redovisning. Propositionen menar att principerna ska beaktas som god sed. Det kan enligt propositionen dock aldrig anses vara god sed att bryta mot en lagregel.<sup>55</sup> Rådet för kommunal redovisning har gett ut en skrift där de beskriver de redovisningsprinciper som propositionen tar upp samt ytterligare principer som anses viktiga vid kommunal redovisning.

---

<sup>49</sup> Proposition 1996/97:52

<sup>50</sup> Tranemo kommuns årsredovisning 2005

<sup>51</sup> Länsrätten i Vänersborg, *Mål nummer 3348-04*

<sup>52</sup> Proposition 1996/97:52

<sup>53</sup> [www.rkr.se](http://www.rkr.se), *Rådets uppgift*, hämtat 2006-11-10

<sup>54</sup> Rådet för kommunal redovisning (2001), *Tillämpning av Redovisningsrådets och Bokföringsnämndens normgivning*, s. 2

<sup>55</sup> Proposition 1996/97:52

De redovisningsprinciper som enligt RKR är viktiga kan ordnas i fyra huvudprinciper och tre underliggande principer. De fyra huvudprinciperna är *kontinuitetsprincipen*, det vill säga verksamhetens fortlevnad, *Öppenhet* i redovisningen, *matchningsprincipen* samt *försiktighetsprincipen*.<sup>56</sup>

### 3.2.1.1 Huvudprinciper

För kommuner är verksamhetens *fortlevnad* central eftersom kommuners existens garanteras i grundlagen. Verksamheten kan inte gå i konkurs på grund av att de har rätt att beskatta kommunens invånare och således alltid kan täcka kostnader som uppkommer. Genom att verksamheten ska fortsätta finns det ingen anledning att ständigt göra justeringar i tillgångar och skulders värde för att justera till marknadsvärden.

*Öppenhet* i kommunernas redovisning är mycket viktig för trovärdigheten och detta ska eftersträvas av kommunerna. Eftersom kommuner är en offentlig verksamhet råder det mycket stor öppenhet och offentlighetsprincipen hjälper till att ytterligare öppna upp för olika intressenter att ta del av information.<sup>57</sup>

*Matchningsprincipen* bygger på att en ekonomisk händelse ska redovisas den period som den uppkommer och att intäkter ska matchas i tiden mot de kostnader som är hänförliga till intäkten. Detta blir en central del i hur kommuners pensionsåtaganden ska redovisas. En intjänad pension är en framtida kostnad för kommunen. Enligt matchningsprincipen ska detta redovisas den period som pensionen intjänas.<sup>58</sup>

*Försiktighetsprincipen* bygger på att verksamheten ska använda sig av antaganden som inte ger en missvisande bild av redovisningen. Tillgångar ska enligt försiktighetsprincipen värderas lågt och skulder ska värderas högt. En intäkt som ännu ej är realiserad ska inte tas upp i redovisningen eftersom det föreligger osäkerhet i om den kommer att inflyta och osäkerhet i belopp.<sup>59</sup> Det hela bygger på att verksamheten inte ska förmedla ett för positiv bild av inträffade och ännu ej inträffade händelser. Om verksamheten redovisar pensionsåtaganden som en ansvarsförbindelse så strider detta mot försiktighetsprincipen.

### 3.2.1.2 Underliggande principer

*Kongruensprincipen* bygger på att alla förändringar i verksamhetens egna kapital ska redovisas via resultaträkningen. Uppkommer det en avsättning i form av en pensionsskuld så ska även resultatet påverkas.<sup>60</sup> Kongruensprincipen stärker principen om öppenhet i redovisningen genom att det blir svårare att gömma transaktioner som måste gå via resultaträkningen än om transaktionerna kan ske enbart på balansräkningen.

*Objektivitetsprincipen* innebär att redovisningen är rättvisande och inte vinklad så att de beslutsfattare som använde sig av redovisningen fattar beslut på riktiga grunder. Principen

---

<sup>56</sup> Rådet för kommunal redovisning (2000), *Förutsättningar för kommunal redovisning och finansiell bedömning*

<sup>57</sup> Proposition 1996/97:52

<sup>58</sup> FARs samlingsvolym del 1 (2006), *Redovisningsrådets föreställningsram*

<sup>59</sup> FARs samlingsvolym del 1 (2006), *Om årsredovisning i aktiebolag*

<sup>60</sup> FARs samlingsvolym del 1 (2006), *URA 3, Byte av räkenskapsår*

främjar också jämförbarheten mellan olika verksamheter genom att de olika aktörerna redovisar siffror som inte är vinklade.<sup>61</sup>

*Principen om historiska anskaffningsvärden* säger att tillgångar och skulder ska värderas till anskaffningsvärde för att få en stabil redovisning av verksamhetens balansräkning.<sup>62</sup> Om verkliga värden används vid redovisning fluktuerar tillgångarnas och skuldernas värde och påverkar antingen verksamhetens resultat eller egna kapital. Detta sker även om verksamheten inte har för avsikt att realisera värdeförändringen. Historiska anskaffningsvärden bygger till stor del på huvudprincipen om försiktighet.

### 3.2.2 Avsättning eller ansvarsförbindelse?

Kommunernas avsättningar regleras i LKR samt i RKR:s rekommendation 10. RKR 10 betonar lagens viktigaste punkter och hänvisar sedan till RR16 för vidare vägledning. RR16 gäller som god redovisningssed i samma utsträckning i kommuner som i företag förutom de specifika hänvisningar till andra av Rådets rekommendationer som RR gett ut och som inte RKR behandlat.<sup>63</sup>

Inledningsvis är det viktigt att utreda begreppen förpliktelse och åtagande. Med ekonomisk förpliktelse menar redovisningskommittén en sannolik skyldighet gentemot extern part att ge resurser, i form av tillgångar eller tjänster till den externa parten.<sup>64</sup> För att man ska få ta upp en skuld eller en avsättning i balansräkningen krävs att en förpliktelse föreligger. Åtagande skiljer sig från en förpliktelse i det hänseendet att det ej behöver vara sannolikt att man kommer att behöva fullfölja åtagandet.<sup>65</sup>

En avsättning definieras i LKR som en förpliktelse som på balansdagen är säker eller sannolik till sin existens men beloppet eller tidpunkten när förpliktelsen ska inlösas är osäker. Avsättningar och ansvarsförbindelser behandlas inte ytterligare i lagen varför man får se till praxis för mer information. Rekommendation nummer 10 från RKR säger att kommunen ska ha en extern motpart till förpliktelsen för att få ta upp den som en avsättning. När det gäller pensionsförpliktelser är kommunens motpart de anställda.

Enligt RR16, som i detta fall gäller för kommuner, är en avsättning ”*en skuld som är oviss med avseende på belopp eller den tidpunkt då den kommer att regleras*”<sup>66</sup>. Det finns enligt RR16 två sorters åtaganden som kan leda till en förpliktelse, legalt åtagande eller informellt åtagande. För att få redovisa åtagandet som en avsättning krävs att flera kriterier är uppfyllda. Åtagandet ska ha uppkommit som ett resultat av en förpliktande händelse. Detta innebär exempelvis att man inte kan göra en avsättning för verksamhetens framtida kostnader. Vidare ska det vara troligt att ett utflöde av resurser kommer att ske. Detta innebär att en uppskattning om hur sannolikt det är att utbetalning kommer att ske måste göras. Är sannolikheten högre än 50 % ska en avsättning göras.

---

<sup>61</sup> Rådet för kommunal redovisning (2005), *Övergripande verksamhetsplan*

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> www.rkr.se, RKR 10

<sup>64</sup> SOU 1996:157

<sup>65</sup> Falkman, P., Hemström, A., Öfverström, P., Balans 2005:2, *Avsättningar i kommuner och landsting*

<sup>66</sup> FARs samlingsvolym del 1 (2006), *RR16 pt.2*



En tillförlitlig uppskattning av avsättningens belopp ska också kunna göras för att det ska kunna tas upp som en avsättning.

Om en förpliktelse inte uppfyller ovanstående kriterier kan den istället redovisas som en ansvarsförbindelse. Ansvarsförbindelsen får redovisas ifall framtida händelser som företaget inte kan påverka, exempelvis en rättegång, kommer att ske. En ansvarsförbindelse innebär att åtagandet innehar en större osäkerhet än en avsättning och ansvarsförbindelsen redovisas utanför balansräkningen.<sup>67</sup>

### 3.2.3 Upplysningar

RKR 7 - Upplysning om pensionsförpliktelser och pensionsmedel, föreskriver att uppföljning av föreskrifterna för pensionsmedlen ska göras i förvaltningsberättelsen, även för ansvarsförbindelser. Detta för att en helhetsbild ska ges. Den senare versionen av rekommendationen, RKR 7.1 kom ut i januari 2006 och började gälla från det att den publicerades. Rekommendationen har samma innehåll som RKR 7 men är tydligare i sin formulering varför det är motiverat att i arbetets fortsättning använda sig av den senare versionen.

I originalrekommendationen, RKR 7s, bakgrund förklaras kommunallagens 8 kap 3a§ om att kommunalfullmäktige ska meddela särskilda föreskrifter för förvaltningen av kommunala pensionsmedel. I bakgrunden framförs att denna paragraf syftar till att pensionsmedlen ska placeras, alternativt användas, på ett sätt som gör att man kan betala ut pensionen utan att göra inskränkningar på den kommunala verksamheten.<sup>68</sup> Kommunfullmäktige ska ge föreskrifter som beskriver hur uppföljning och kontroll av pensionsmedlens förvaltning ska gå till. Det är således viktigt att förvaltningen visar sig uppfylla kommunallagens krav på god avkastning, betryggande säkerhet samt att den är förenlig med den kommunala kompetensen (det vill säga att den uppfyller de krav som den kommunala särarten kräver). Denna rekommendation gäller enbart avsättningar.

Regeringen föreslår att kommuner ska redovisa uppgifter om förvaltningen av pensionsmedel i årsredovisningen.<sup>69</sup> RKR 7.1 menar att kommunerna bör ta upp ett antal uppgifter om förvaltningen: vilket/vilka tillgångsslag som man placerat pensionsmedel i, vilken avkastning man uppnått samt hur pensionsmedlen förvaltats.

Förvaltningsberättelsen ska enligt RKR 7.1 innehålla uppgifter om:<sup>70</sup>

1. *Avsättningar (inklusive särskild löneskatt) för pensioner och liknande förpliktelser*
2. *Ansvarsförbindelser (inklusive särskild löneskatt), dvs. pensionsförpliktelser som inte tagits upp bland avsättningar.*
3. *Finansiella placeringar avseende pensionsmedel. Såväl bokfört värde som marknadsvärde skall redovisas. Om pensionsmedel inte finns skall detta anges.*

---

<sup>67</sup> Falkman, P., Hemström, A., Öfverström, P., Balans 2005:2

<sup>68</sup> [www.rkr.se](http://www.rkr.se), RKR 7.1

<sup>69</sup> Proposition 1997/98:52

<sup>70</sup> Nedanstående punkter är hämtade från RKR 7.1 Upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser

4. Återlånade medel
5. De tillgångsslag som förvaltade pensionsmedel placerats i och vilken avkastning som uppnåtts. Uppgifter skall lämnas om förvaltningens utveckling och resultat i förhållande till i placeringsreglementet fastlagda mål, exempelvis beträffande tillåten risk och avkastning.
6. En beskrivning av utvecklingen från föregående år.

Som vi kan se är återlåning en viktig del att upplysa om i förvaltningsberättelsen. Nedan följer en mer ingående beskrivning av begreppet.

### 3.3 Återlån

Enligt RKR 7.1 definieras återlån som *skillnaden mellan totala pensionsförpliktelser och förvaltade pensionsmedel, angivna till marknadsvärde*. Om kommunen inte har några förvaltade pensionsmedel i form av penningplacering betyder det att kommunen återlånar sina pensionsmedel. Kommunen har alltså möjlighet att använda medel avsatta för framtida pensionsutbetalningar till utgifter som uppkommer i verksamheten.

Som nämnt i delkapitlet ovan ska kommunen i förvaltningsberättelsen upplysa om återlån och vad det används till. I överväganden som gjorts till rekommendation 7.1 framförs dock att ett problem med återlån är att det inte är möjligt att härleda de avsatta pensionsmedlen till några specifika tillgångar:

*”I förarbetena förutsätts att återlånade medel används för att finansiera investeringar eller amortering av lån, vilket skulle göra det möjligt att redovisa hur återlånade medel förvaltats. Normalt går det inte att särskilja hur återlånade medel använts; till investeringar, till amorteringar eller för den löpande verksamheten. En redovisning av hur återlånade medel förvaltats blir därför i allmänhet inte möjlig.”<sup>71</sup>*

### 3.4 Förvaltning av pensionsförpliktelser

Det finns fyra olika sätt för kommuner att hantera sin medelsförvaltning av pensionsförpliktelser. Den första, och utan tvekan den vanligaste metoden är att kommunerna inte har några tillgångar som är öronmärkta för att täcka framtida pensionsutbetalningar. Detta har att göra med att kommunerna har möjlighet att återlåna pensionsavsättningarna.<sup>72</sup> Återlånas pensionsavsättningarna kommer de avsatta pengarna användas till att täcka andra investeringar eller andra kostnader. Den främsta anledningen till att detta görs är att kommuner inte får finansiera sina löpande kostnader genom att ta banklån. Alternativ nummer två har som grund att kommunen bygger upp egna reserver i balansräkningen som öronmärks för framtida pensionsutbetalningar. De tillgångar kommunen öronmärkt är inte bundna i all framtid. Kommunfullmäktige kan besluta om att använda de avsatta medlen till något annat. Det tredje

---

<sup>71</sup> [www.rkr.se](http://www.rkr.se), RKR 7.1

<sup>72</sup> Åkerlund, M-L, Ekonominytt 2005:14, *Olika sätt att hantera tillgångar för pensionsförpliktelser för kommuner och landsting*, s. 1

alternativet är att kommunerna betalar in medel till en pensionsstiftelse. Denna stiftelse sköter inte pensionsbetalningarna utan de tryggar kommunens utfästelser i framtiden.<sup>73</sup> Med denna metod kan kommunen inte använda pengarna till annat och på så sätt tryggas den anställdes pension i framtiden. Det fjärde och sista alternativet är att kommunerna betalar in pengar till en tjänstepensionsförsäkring. Detta är stora drag samma som en pensionsstiftelse med skillnaden att utbetalningarna görs av den externa pensionsförvaltaren.<sup>74</sup>

Pensionsavtalet som gäller för anställda inom kommunerna av två delar, en individuell del och en förmånsbestämd del. Den individuella delen bygger på metoden med en tjänstepensionsförsäkring. Detta är reglerat i kollektivavtalet och kommunerna kan inte välja hur de vill förvalta de medlen. Med den förmånsbestämda delen har kommunen däremot möjligheten att välja hur de vill förvalta medlen.

### **3.5 Revisionsrelaterade problem**

Det finns en stark tro i den privata sektorn att en reglering följs bättre om det finns någon slags kontroll av hur väl regleringen följs.<sup>75</sup> Företag som är noterade på världens olika börser granskas av olika kontrollorgan som ser till att företagen följer gällande reglering för att få vara noterad på börserna. Denna kontroll leder till att företagen är noggranna med att följa gällande reglering samt hålla sig uppdaterade om nya regler. För Sveriges kommuner finns inte någon sådan kontrollorganisation vilket medför att kommunerna inte blir granskade i någon större utsträckning. Det finns överhuvudtaget inga sanktioner som följer om en kommun bryter mot de lagar som reglerar kommunal redovisning.<sup>76</sup> Det är istället upp till kommunens invånare att vid valet välja de företrädare man har förtroende för.<sup>77</sup>

Revisorerna, som vid en granskning av ett företags redovisning upptäcker felaktigheter som strider mot god redovisningssed, ska nämna detta i revisionsberättelsen så att intressenterna blir medvetna om felet. I kommunerna väger inte revisorernas ord lika tungt som de gör när de i den privata sektorn lämnar en ören revisionsberättelse. Revisorn kan i sin granskning av kommunerna lämna en anmärkning om ett fel om felet är av mindre betydelse. Vid grövre fel kan den avstycka ansvarsfrihet för nämnd, styrelse eller enskild förtroendevald.<sup>78</sup> Det är upp till kommunfullmäktige om de vill ta hänsyn till revisorernas synpunkter och ta beslut om ansvarsfriheten ska tillstrykas eller avstrykas. Det är representanterna i kommunfullmäktige som fattar beslut om ansvarsfrihet för nämnderna, dock så är det i många fall samma personer som sitter i fullmäktige som i de olika nämnderna. Kritik från revisorer har riktats mot detta förfarande då kommunfullmäktige på så sätt avgör om de själva, som nämndemän, ska få ansvarsfrihet eller ej.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Ekonominytt 2005:14, Åkerlund, M-L, s. 6

<sup>74</sup> Ibid., s. 7ff

<sup>75</sup> www.fi.se, Finansinspektionen rapport 2006-10-10, *FI:s inriktning 2007*, s. 5

<sup>76</sup> Proposition 1996/97:52

<sup>77</sup> Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet (2004), *Fullmäktige och revision – Fakta och frågor för reflexion och diskussion* s.30

<sup>78</sup> Sveriges Landsting och Kommuner (2004) *Faktabas revision - Kommuner*

<sup>79</sup> Ibid.

## 4 Redovisningen av pensioner i undersökta kommuner

*Nedan presenteras resultatet av intervjuer med ansvariga i Mölndals-, Kungsbacka- Göteborgs- och Kungälvskommun samt studier av årsredovisningar och annat material publicerat av kommunerna. Materialet har strukturerats upp i tre delar: beräkning, redovisning och återlåning.*

### 4.1 Gemensamt

De pensioner som intjänats innan 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse i enlighet med blandmodellen. De pensioner som intjänats senare redovisas antingen som en kortfristig skuld eller som en avsättning. Det är den individuella delen som redovisas som en kortfristig skuld då den betalas ut till den anställda för placering. Om en arbetstagare tjänar över 7,5 basbelopp får man ytterligare pension utöver den individuella delen, denna redovisas som en avsättning hos samtliga kommuner.

### 4.2 Mölndals kommun

Genom intervju med Lena Lundkvist, biträdande ekonomichef på ekonomiavdelningen i Mölndals kommun samt studier av Mölndals kommuns årsredovisning 2005 har följande information om kommunens redovisning av pensionsåtaganden erhållits. Inledningsvis presenterar vi en tabell som visar storleken på det totala pensionsåtagandet för kommunen. Posterna är räknade inklusive löneskatt (vilket de kommer vara genomgående i kapitlet).

Mölndals kommun 2005	(Mkr)
Kortfristig skuld, individuell del	52,1
Pensionsavsättning	63,1
Ansvarsförpliktelse	967,9
<b>Totalt pensionsåtagande</b>	<b>1083,1</b>

Pensioner i Mölndals kommun delas internt upp i fyra undergrupper: de pensioner som redovisas som ansvarsförbindelser, den individuella pensionen, avsättningar för pension till de personer som tjänar mer än 7,5 basbelopp samt något som kan beskrivas som visstidspension.<sup>80</sup>

#### 4.2.1 Beräkning

Pensionsberäkningarna upphandlas av kommunen som en tjänst från KPA som är det ledande pensionsbolaget inom den kommunala sektorn. KPA startade redan 1922 vilket innebär att de har en lång erfarenhet inom området. Detta bidrar till att kommunen har stor tilltro till deras beräkningar. Vid beräkningarna tas hänsyn till många variabler, exempelvis inflationsuppräknings, statslåneränta, reallöneökning, snittlön och snittålder varför beräkningarna är komplicerade att utföra. Kommunen betalar en summa per rapport till KPA och man beställer oftast 2 rapporter per år, en vid årsbokslut och en vid delårsbokslut. Ekonomiavdelningen kontrollerar siffrorna de får av KPA för att säkerställa riktigheten. De stora posterna kontrolleras mer övergripande. Har posten ökat eller minskat? Varför har en förändring skett? Är denna rimlig? Kommunen jämför siffrorna med föregående år samt med andra kommuner. Vid eventuella funderingar tar kommunen kontakt med KPA för att reda ut oklarheterna.

<sup>80</sup> Visstidspensioner är en slags pension för de personer som slutar tidigare. I kommunen finns 15-20 sådana avtal och de flesta avtalen handlar om en tidsperiod på ett till två år.

Visstidspensionerna granskas mer i detalj, eftersom små fel kan få stora konsekvenser och ge missvisande redovisning. Detta är möjligt då avtalen är få och det är på så sätt relativt lätt att få en översikt över dem. Kommunen undersöker hur KPA räknat och analyserar sedan siffrorna och räknar själva utifrån KPAs siffror. Kommunen bedömer osäkerheten i samtliga beräkningar som relativt små eftersom man litar på KPAs kunskap inom området. Man kollar upp hur KPAs prognoser stämmer överrens med det verkliga utfallet och hittills har det stämt bra överrens. Dock är kommunen medveten om att beräkningarna baseras på ett antal antaganden och således är osäkra. Då det rör sig om stora belopp som beräknas kan små fel i antagandena bli miljonbelopp i rapporten. Detta har visat sig vid de känslighetsanalyser som kommunen gjort, där man ändrat i variabler för att se hur detta påverkar storleken på pensionen.

### 4.2.2 Redovisning

Kommunen redovisar sina pensionsåtaganden i enlighet med blandmodellen i balansräkning. Till detta har man noter som upplyser om de övriga pensionsförpliktelser som kommunen har som en ansvarsförbindelse. I not presenteras förutom avsättning och ansvarsförbindelse även vilken återlåning kommunen har.

Kommunen har vid senaste bokslutet fört diskussioner med revisorer på Ernst & Young om utformningen av pensionerna i årsredovisningen. Tillsammans har man kommit fram till att förutom blandmodellen är det lämpligt att fullfondsmodellen finnas med i en separat uppställning.

Kommunen anser att det är viktigt att följa lagen, men man tycker dock inte att blandmodellen ger en rättvisande bild av kommunens ekonomi varför man i sin årsredovisning illustrerar hur redovisningen hade sett ut om de använt sig av en fullfonderingsmodell. Även i kommunens budget finns ett fullfonderingsresultat med för att hänsyn alltid ska kunna tas till hela pensionsskulden. I fullfonderingsmodellen har ansvarsförbindelser lagts till som en avsättning i balansräkningen och eget kapital har minskats med motsvarande belopp. Resultatet har belastats med skillnaden mellan 2004 och 2005 års storlek på ansvarsförbindelser. Man visar alltså årets påverkan på balans- och resultaträkning. Tidigare avsättningar påverkar inte resultatet då detta hade gett en missvisande bild. Mölndals kommun framhåller att syftet med redovisningen är att ge en rättvisande bild av kommunens ekonomiska ställning och att detta uppfylls genom att visa fullfonderingsmodellen. Kommunen har resonerat enligt följande:

*”Det grundläggande syftet med redovisning är att förmedla en rättvisande bild. Den skall avspegla organisationens finansiella utveckling och ställning för att mottagarna av informationen skall kunna fatta rätt beslut./.../ Den redovisade bild som lämnas enligt blandmodellen blir svårtolkad. I bedömningar av hur storleken på resultatnivån påverkar utvecklingen måste andra faktorer beaktas än vad som framgår av ordinarie nyckeltal. Det är idag ett pedagogiskt problem att ekonomin ser bättre ut än vad den är. Trovärdigheten i analyserna kan också minska genom att det krävs alternativa mått för att lämna en rättvisande bild.”<sup>81</sup>*

---

<sup>81</sup> Mölndals kommun årsredovisning 2005

## REDOVISNINGEN AV PENSIONER I UNDERSÖKTA KOMMUNER

Kommunen har ingen nedskrivna plan för hur framtida pensionsutbetalningar ska täckas men har ett mål att få goda resultat för att bygga upp likviditet. Man är medveten om att pensionsutbetalningarna kommer att öka framöver i och med att 40-talisterna närmar sig pensionsåldern. Resultatutvecklingen för kommunen är positiv och man tror sig kunna täcka utbetalningarna. Kommunen menar att det är av stor vikt att resultatet blir positivt så att pensionsutbetalningarna kan täckas. Lundkvist menar att det annars kan innebära att man måste dra in på någon annan del i kommunen, exempelvis skola och omsorg. Ett alternativ är att höja skatten.

### 4.2.2.1 Balanskravet

Kommunen har under tidigare år haft dåliga resultat. Balanskravets införande 2000 ökade kommunens ekonomiska medvetenhet och idag arbetar man mer aktivt med att få en bra uppföljning under innevarande år, en åtgärd som man tror kan komma att leda till bättre resultat. Balanskravet har tvingat fram en fokus på kommunens ekonomi och gjort att man sett över de interna rutinerna. Numera finns följande regler för åtgärder vid budgetavvikelse: Förvaltningschefen ska rapportera prognostiserade avvikelser från budgeten, förklara avvikelserna samt presentera en åtgärdsplan. Åtgärdsplanen ska innehålla förslag för hur man ska nå balans senast innevarande budgetår.

Dessa åtgärder tas för att kommunen ska få en ökad kontroll över ekonomin. Kommunen anser att balanskravet även haft negativa konsekvenser. Exempelvis blir det problematiskt då man vissa år har högre kostnader i och med investeringar och det negativa resultatet måste regleras enligt balanskravet.

### 4.2.2.2 Upplysningar

I tabellen nedan presenteras hur Mölndals kommun har uppfyllt RKR 7.1s krav på upplysningar rörande pensionsåtaganden. I utfallskolumnen sätts en bock (✓) där upplysningen finns med och ett kryss (✗) där det inte finns med.

Upplysning	Utfall	Kommentar
<i>Avsättningar</i>	✓	Avsättning redovisas tydligt i not.
<i>Ansvarsförbindelser</i>	✓	Ansvarsförbindelse redovisas tydligt i not.
<i>Finansiella placeringar</i>	✗	Kommunen har inga finansiella placeringar avsedda för pensionsmedel, detta upplyser man dock ej om.
<i>Återlånade medel</i>	✓	Kommunen redovisar i not att man återlånar samtliga pensionsåtaganden.
<i>Tillgångsslag samt avkastning på placerade pensionsmedel</i>	✗	Eftersom samtliga pensionsmedel är återlånade redovisas ej detta.
<i>Utvecklingen från föregående år</i>	✓	

Mölndals upplysningar om avsättningar, ansvarsförbindelser, kostnader och förvaltning av pensioner redovisas i en not. De har inte öronmärkt några tillgångar som avser att täcka pensionsmedel men har dock ej upplyst om detta.

### 4.2.3 Återlåning

Kommunen återlånar samtliga pensionsåtaganden. Detta är ett resultat av att man inte har öronmärkta pengar samt att man föredrar detta finansieringsalternativ framför att ta upp ytterligare lån. Man återlånar främst till investeringar i skolor och infrastruktur, investeringar som inte täcks av de positiva resultaten. Kommunen har ingen plan för vad återlånade medel används till. De har inte heller något avkastningskrav på återlånade medel. Återlån ses som god ekonomisk hushållning och Lena Lundkvist menar att en investering i exempelvis mark kan ge bättre avkastning, eller ge mer nytta åt kommunen, än att ha pengarna på ett räntebärande konto. Kommunen arbetar med att bygga upp ett ackumulerat årets resultat som ska kunna täcka framtida pensionsutbetalningar. Man är medveten om att det finns många 40-talister som snart går i pension och att resultatet därför behöver vara högt. I kommunen diskuteras pensioner dels med politikerna och dels i interna utbildningar. Detta för att öka förståelsen för varför ett bra resultat behövs.

Ernst & Young har på uppdrag av Mölndal revisorer granskat hur kommunen arbetar med den demografiska utvecklingen. I denna rapport reflekterar revisorerna över kommunens återlåning och över det faktum att Mölndal inte har öronmärkta tillgångar för pensionsutbetalningar. I dagsläget sätts inget kapital undan för den arbetande generationen vilket innebär att när de går i pension finns det inga avsatta medel att ta ifrån, med undantag för de tillgångar som har investerats i med hjälp av återlånade pengar. Dessa medel är dock i många fall svåra att avyttra för att frigöra kapital. Ernst & Young skriver följande:

*”Grundproblematiken är att Mölndal länge har återlånat pensionskapital, det vill säga lånat kapital av sig själva för att investera i tillgångar. Staden har emellertid inte kompenserat sig för denna återlåning, det vill säga någon specificerad avkastning motsvarande alternativ placering har inte begärts. Om staden hade kompenserat sig för denna återlåning hade ett kapital byggt upp och redovisats som tillgång i balansräkningen. De tillgångar som har anskaffats kan inte med enkelhet säljas av för att täcka förfallna pensionsförpliktelser.”*<sup>82</sup>

### 4.3 Kungsbacka kommun

Genom intervju med Mariann Gustavsson, Controller i Kungsbacka kommun, samt studier av Kungsbacka kommuns årsredovisning 2005, har följande information om kommunens hantering av pensionsåtaganden erhållits.

Kungsbacka kommun presenterar följande siffror i sin redovisning, hur man kommit fram till dessa utvecklas under nästa delkapitel.

Kungsbacka kommun 2005	(Mkr)
Kortfristig skuld, individuell del	47
Pensionsavsättning	75,8
Ansvarsförpliktelse	1011,1
<b>Totalt pensionsåtagande</b>	<b>1133,9</b>

<sup>82</sup> Ernst & Young (2005), *Kommunens strategi för att hantera förändringar avseende den demografiska utvecklingen*, s. 9f

### 4.3.1 Beräkning

Kungsbacka köper in beräkningstjänsten av KPA. De kontrollräknar ej KPAs siffror mer än de beräkningar som finns på individnivå det vill säga chefs- och visstidspension. Man vet att uträkningarna baseras på ett antal antaganden men man vet inte hur stor osäkerheten är. Man har sett skillnader i prognos och utfall men dessa bedöms inte vara så stora sett till helheten. Kungsbacka kommun är medvetna om att de inte har det bästa systemet och de bästa rutinerna för att följa upp beräkningarna.

### 4.3.2 Redovisning

I Kungsbacka kommuns redovisning finns det ingen not vad årets pensionskostnad består av, det sägs dock i förvaltningsberättelsen vilka delar som finns med i årets pensionskostnader men inte hur stora de olika delarna är. Idag redovisas en klumpsumma med pensionskostnader, sociala avgifter och skatter och kommunen analyserar avvikelser utifrån detta belopp. Detta gör att budgetavvikelser är svåra att få grepp om, man vet inte vilken del som påverkat avvikelsen. I framtiden vill man ha en tydligare särredovisning och man arbetar därför på att få en modell som delar upp de olika delarna och som därmed kommer att tydliggöra avvikelser. Man är även medveten om att notsystemet måste utvecklas för att nå upp till den standard som god redovisningssed förespråkar. Kommunen diskuterar även hur man ska klara av de framtida pensionsutbetalningarna som väntas öka och en plan för detta är under upparbetning.

Kommunen redovisar som övriga undersökta kommuner enligt blandmodellen och kommunens ansvarsförbindelse redovisas under rubrikerna "Pensionsskuld t o m 1997-12-31", "Löneskatt pensionsskuld" samt "Teoretiskt värde av chefspersonalens pensionsförmåner". Avsättningens olika delar specificeras inte i redovisningen. Att ta upp hela pensionsåtagandet i balansräkningen anser Mariann Gustavsson strider mot lagen om kommunal redovisning. Hon anser inte att blandmodellen är bra eftersom den inte ger en rättvisande bild av kommunens totala ekonomiska situation. Hon anser vidare att en pensionsförpliktelse uppfyller alla krav för att få redovisas som en avsättning. En osäkerhet i beräkningarna finns dock. Exempelvis de förmånsbestämda avtal som baserades på lön året före pensioneringen. Om man hade en lön över en viss gräns när man fyllde 65 fick man den förmånsbaserade pensionen, hade man däremot en lägre lön fick man inte denna pension. Således måste lönen för året innan pensionen överstiga ett visst belopp för att man ska få ut förmånsbestämd pension. Om man exempelvis arbetar halvtid sista året kan kommunens pensionsskuld förändras. Sett till helheten är detta dock en liten andel varför det ej motiverar varför förpliktelsen redovisas som en ansvarsförbindelse.

Vid överskott har kommunen valt att öronmärka delar av årets resultat. År 2004 öronmärktes 37Mkr i eget kapital. Kommunen menar att de på detta sätt i framtiden kan redovisa underskott i årets resultat på grund av pensionskostnader utan att bli skyldiga att återställa det enligt balanskravet. Kommunen beskriver det som ett sätt att fondera resultat för framtida användning, något som enbart är möjligt om synnerliga skäl föreligger. Möjligheten att öronmärka pengar för framtida pensionskostnader är alltså ett undantag från balanskravet. Öronmärkningen påverkar inte redovisat årsresultat i resultaträkningen men skall visas som en not i en balanskravsutredning. Inför framtiden diskuteras att öronmärka tillgångar, alternativt att sätta tillgångar i en pensionsstiftelse eller i någon form av försäkringslösning. Alternativet med en försäkringslösning



## REDOVISNINGEN AV PENSIONER I UNDERSÖKTA KOMMUNER

är dock mindre aktuellt då man anser att de höga kostnaderna inte motiverar nyttan man får. Hur mycket som ska öronmärkas i tillgångar är osäkert men det ska troligen baseras på KPAs prognoser om framtida utbetalningar.

Man har inte diskuterat att ha en kompletterande fullfonderingsmodell som tilläggsupplysning och Mariann Gustavsson anser inte att det är lämpligt då det enbart hade vållat besvär för läsaren och försvårat jämförelsen mellan olika kommuner. Skulle någon förändring göras för att underlätta förståelsen anser hon att kommunen i så fall skall bryta mot lagen och lyfta in hela pensionsåtagandet i balansräkningen, något som inte är aktuellt för kommunen i dagsläget. De främsta användarna av årsredovisningen är kommunfullmäktige och kommunens invånare och de är generellt sett inte så insatta i redovisning varför två olika modeller inte hade underlättat.

### 4.3.2.1 Balanskravet

Kommunen anser inte att balanskravet påverkat dem i så stor utsträckning. Detta eftersom man de senaste åren har visat ett positivt resultat och därför inte behövt anpassa sin redovisning. Redan innan balanskravets införande var kommunen noga med att resultatet skulle balansera. Under 90-talet hade man en svacka vilket medförde ett negativt resultat varpå man sålde ett energibolag samt fastigheter för att få in kapital och täcka det negativa resultatet.

### 4.3.2.2 Upplysningar

I tabellen nedan presenteras hur Kungsbacka kommun har uppfyllt RKR 7.1s krav på upplysningar rörande pensionsåtaganden. I utfallskolumnen sätts en bock (✓) där upplysningen finns med och ett kryss (✗) där det inte finns med.

Upplysning	Utfall	Kommentar
<i>Avsättningar</i>	✓	Avsättning och löneskatt redovisas separat i balansräkningen
<i>Ansvarsförbindelser</i>	✓	Redovisas under ansvarsförbindelser som Pensionsskuld t o m 1997-12-31 och teoretiskt värde av chefspersonalens pensionsförmåner, löneskatt redovisas separat.
<i>Finansiella placeringar</i>	✗	Ingen öronmärkning av tillgångar görs, saknar upplysning om detta. De upplyser om öronmärkning av eget kapital.
<i>Återlånade medel</i>	✗	Ingen upplysning om återlåning.
<i>Tillgångsslag samt avkastning på placerade pensionsmedel</i>	✗	Eftersom samtliga pensionsmedel är återlånade redovisas ej detta.
<i>Utvecklingen från föregående år</i>	✓	

Kungsbacka kommun är sparsam med sina upplysningar angående pensioner. Kommunen återlånar samtliga åtaganden men upplyser inte någonstans om detta. De upplyser om öronmärkning av en viss del av eget kapital för att användas till framtida pensionskostnader.

### 4.3.3 Återlåning

Återlån nämns inte alls i årsredovisningen men kommunen återlånar samtliga pensionsåtaganden. Återlåningen sker till verksamheten men kommunen kan inte specificera var pengarna går. Det

finns ingen särskild plan som reglerar återlån mer än det som står i kommunens finansieringsplan. I finansieringsplanen sägs att kommunen får återlåna men avkastning ska på ett tydligt sätt rapporteras. Denna avkastning ska kunna jämföras med avkastning som kommunen hade kunnat få externt.<sup>83</sup> Finansieringsplanen följs dock ej i dagsläget.

Mariann Gustavsson tolkar lagen som att det är tillåtet att återlåna till att täcka löpande kostnader. Återlåning kan ses från två olika perspektiv. För kommunens politiker kan återlåning ses som god ekonomisk hushållning då man kan göra investeringar utan att ta banklån vilket innebär att man i dagsläget kan betala en lägre ränta för finansieringen. Å andra sidan är det inte så lätt att sälja investeringarna när kapitalet ska frigöras, eftersom investeringarna är av en kommunal natur. Från den anställdes perspektiv är det inte god ekonomisk hushållning när deras pensionspengar är bundna i annat. Mariann Gustavsson anser att man brister i sin redovisning av återlåning då man inte i årsrapporten specificerat att man återlånar. Detta ska man ju göra enligt lagen och kommunen påpekar att detta ska göras i framtiden.

#### 4.4 Göteborgs kommun

Efter studier av kommunens årsrapport samt intervju med Lars-Göran Alshamn, controller och Hans Olsson, Finanschef, fick vi information till detta delkapitel. Göteborgs kommuns pensionsåtaganden 2005 presenteras i tabellen nedan:

<b>Göteborgs kommun 2005</b>	<b>(Mkr)</b>
<i>Kortfristig skuld, individuell del</i>	312
<i>Pensionsavsättning</i>	673
<i>Ansvarsförpliktelse</i>	8741
<b>Totalt pensionsåtagande</b>	<b>9726</b>

Göteborgs kommun har kritiserats från revisionens håll att man inte hade kontroll över sin pensionsskuld. Göteborgs kommun arbetar därför sedan ett par år tillbaka med pensioner genom en pensionsgrupp bestående av en representant från finans (vår respondent Lars-Göran Alshamn), en från pensionsavdelningen samt en intern pensionskonsult. Tidigare var kommunikationen mellan personalavdelningen och ekonomiavdelningen dålig, vilket påverkade redovisningen av pensionerna. Detta har dock förändras och kommunen anser att arbetet med pensioner går bra. I Göteborgs kommun fungerar det så att finansgruppen tar in avgifter för de olika verksamheternas pensioner genom ett pensionsomkostnadspålägg (PO-pålägg).

##### 4.4.1 Beräkning

Göteborgs kommun använder sig av KPA för beräkningen av pensionsåtaganden. Förändringen i KPAs prognos om storleken på pensionsåtagandet från förra årets prognos redovisas i balansräkningen över resultaträkningen avseende aktuellt pensionsavtal. Tidigare pensionsavtal redovisas som ansvarsförbindelse och följaktligen redovisas förändringarna ej i balans- och resultaträkning. År 2005 bytte kommunen tillfälligt pensionsadministratör till SPP men bytte tillbaka till KPA. I årsredovisningen använde man siffror som man tidigare erhållit från KPA i form av prognoser. Orsaken till detta var att det tar tid för en ny pensionsadministratör att få alla beräkningar på plats. Kommunen kontrollerar rimligheten i KPAs beräkningar dels med hänsyn

<sup>83</sup> Kungsbacka kommuns finanspolicy del 1, s. 9

till erfarenhet och dels med kunskap om pensionsavtalen av hur stort åtagandet borde vara, historiskt sett och jämfört med landet i övrigt. Trots att rimligheten kontrolleras ändras inte siffrorna i redovisningen. Detta då man, trots att man kan ha misstankar om avvikelser i KPAs beräkningar, inte kan beräkna dessa på ett bättre sätt. Kommunen anser att om de har samma pensionsadministratör över tiden är felberäkningarna åtminstone konsekventa. Om man däremot byter administratör som tolkar någon variabel annorlunda blir avvikelserna större. Osäkerheten i de beräkningar som görs beror till stor del på den ”oaktualiserade bulken”, det vill säga de anställda som kommunen inte har fullständig anställningsbakgrund för och därmed inte har fullständig information om framtida pensionsutbetalningars storlek. Kommunen arbetar därför med att aktualisera samtliga anställda i kommunen för att minska osäkerheten.

Göteborgs kommun betalar ut hela den avgiftsbestämda delen som individuell pension. Hade man inte gjort detta hade kommunen fått en större belastning i administrativa uppgifter. Dessutom anser man att ett lån av dessa pengar hade inneburit en dyr finansiering då man behöver betala ut en ränta lika stor som statslåneräntan till de anställda för detta lån. Den finansiering kommunen har idag är billigare.

### 4.4.2 Redovisning

Göteborgs kommun redovisar idag sina pensionsåtagande enligt blandmodellen men diskussioner förs kring framtiden och om man kan redovisa åtagandet fullt ut i balansräkningen. Kommunen planerar att inom en snar framtid ha samtliga anställdas pensioner aktualiserade. Detta bidrar till en högre säkerhet i beräkningarna varför det blir motiverat att ta in dem i balansräkningen. Kommunen anser att dagens redovisning enligt blandmodellen är missvisande och man anser vidare att ett pensionsåtagande i allra högsta grad är en avsättning. Kommunen anser att man genom att redovisa enligt en fullfonderingsmodell bryter mot lagen, men samtidigt tycker man att en sådan modell ger en mer rättvisande bild av kommunens ekonomi varför man planerar att övergå till en sådan modell i framtiden. Som lagen är utformad leder ett avsteg från den inte till några sanktioner och de kommuner som har valt att bryta mot blandmodellen har i första instans inte fått ta emot några rekommendationer att förändra redovisningen.

Kommunen har inte övervägt att ha en fullfonderingsmodell som en tilläggsupplysning eftersom man anser att den enda intressenten som vore intresserad av detta är kreditgivarna. Kreditgivarna gör redan sina bedömningar med hänsyn tagen till den totala skulden varför en fullfonderingsmodell vore överflödig.

#### 4.4.2.1 Balanskravet

Kommunen har inte behövt vidta några åtgärder för att uppnå balanskravet eftersom man ända sedan kravet infördes har visat ett positivt resultat. Kommunen har ingen särskild plan för hur framtida pensionsutbetalningar ska täckas, utöver kommunens budget. Pensionsutbetalningar är dock högprioriterade och har därför en central plats i budgeteringsprocessen.

#### 4.4.2.2 Upplysningar

I tabellen nedan presenteras hur Göteborgs kommun har uppfyllt RKR 7.1s krav på upplysningar rörande pensionsåtaganden. I utfallskolumnen sätts en bock (✓) där upplysningen finns med och ett kryss (✗) där det inte finns med.

## REDOVISNINGEN AV PENSIONER I UNDERSÖKTA KOMMUNER

Upplysning	Utfall	Kommentar
<i>Avsättningar</i>	✓	Ej överrensstämmelse mellan not och tabell i förvaltningsberättelsen.
<i>Ansvarsförbindelser</i>	✓	Redovisas som "pensionsavsättningar inom linjen".
<i>Finansiella placeringar</i>	✗	Ingen öronmärkning av tillgångar görs, saknar upplysning om detta.
<i>Återlånade medel</i>	✗	Ingen upplysning om återlåning.
<i>Tillgångsslag samt avkastning på placerade pensionsmedel</i>	✗	Eftersom samtliga pensionsmedel är återlånade redovisas ej detta.
<i>Utvecklingen från föregående år</i>	✓	

Det finns upplysningar om såväl avsättningar som ansvarsförbindelse i årsredovisningen. Pensionsåtaganden redovisas på två ställen i förvaltningsberättelsen, dels i en not och dels som en tabell i den löpande texten. Siffrorna i dessa stämmer dock ej överens. Detta beror dels på att kommunen gjort avrundningar i ena tabellen samt att de har uteslutit vissa delar av pensionsavsättningen (chefs- och visstidspension). Uteslutningen beror på att kommunen anser att osäkerheten i dessa siffror är hög då de är beroende på om den anställda kommer utnyttja sin förmån. Förklaringen till denna skillnad framkommer dock ej av årsredovisningen. Kommunen ger ingen upplysning om återlånade medel trots att hela pensionsåtagandet återlånas.

### 4.4.3 Återlåning

Kommunen har inga öronmärkta tillgångar till pensioner utan återlånar allt till verksamheten. Eftersom man når upp till balanskravet om att de löpande kostnaderna ska täckas av intäkter, går återlåningen enbart till investeringar. Skattepengarna täcker alla löpande kostnader samt ungefär 75 % av investeringarna. Återlåningen kommer in och täcker en del av de resterande investeringarna. Det finns ingen plan som reglerar vad återlåningen får användas till. Kommunen anser inte att detta behövs så länge balanskravet uppfylls. Det finns heller inget avkastningskrav på återlånade pensionsåtaganden. Kommunen anser att en utvärdering kring huruvida avkastningskravet uppfylls eller ej vore väldigt svårt att göra då det inkluderar en värdering av investeringarna till marknadsvärde. De ser inget lagmässigt problem i att återlåna och återlåning är något som man gjort sedan en väldigt lång tid tillbaka. Vidare tycker kommunen inte att återlåning strider mot god ekonomisk hushållning. Enligt lagen får man ta lån till investeringar. Man anser därför att det är bättre ekonomisk hushållning att återlåna pensionsåtagandet då kostnaden för detta lån inte är lika hög som andra finansieringsalternativ exempelvis banklån.

## 4.5 Kungälv kommun

Kungälv kommun kommer under 2006 troligtvis redovisa ett dåligt resultat vilket har varit uppmärksammat i media. Kommunen har under året beslutat att föra in hela pensionsåtagandet i balansräkningen samtidigt som pensionsskuldens diskonteringsränta har minskat. Diskonteringsräntan har påverkat kommunen på så sätt att den beräknade skulden ökat varför även årets kostnader för pensioner har ökat.

Information om Kungälv kommuns pensionsredovisning har dels erhållits genom att studera deras årsredovisning och annan kommunspecifik information och dels genom en telefonintervju

med Åsa Andersson, Redovisningschef vid Kungälvs kommun. Kungälvs kommuns pensionsåtagande såg ut som följer för år 2005:

<b>Kungälvs kommun 2005</b>	<b>(Mkr)</b>
<i>Kortfristig skuld, individuell del</i>	41,4
<i>Pensionsavsättning</i>	51,9
<i>Ansvarsförpliktelse</i>	675,7
<b>Totalt pensionsåtagande</b>	<b>769</b>

#### 4.5.1 Redovisning

Kungälvs kommun använder sig av KPA som pensionsadministratör och använder deras beräkningar som underlag för värderingen av pensionsåtagandena. Fram till och med räkenskapsår 2005 redovisade kommunen enligt blandmodellen. Det fanns dock en diskussion kring att frånga modellen. År 2006 tog kommunfullmäktige beslut om att från och med innevarande år redovisa hela åtagandet i balansräkningen, något som samtliga partier stödde. Diskussionen om kommunens avskaffande av blandmodellen började med att kommunen ansåg att den ekonomiska bild som modellen gav var missvisande. Pensioner är en stor post och varje år sker stora förändringar i posterna. Att lyfta in hela åtagandet i balansräkningen ökar kommunens medvetande om skulden och gör att planeringen för kommunen förbättras. Att frånga blandmodellen är trots allt bara en redovisningsmässig åtgärd för att öka tydligheten. Vare sig åtagandet redovisas i eller utanför balansräkningen går det inte undvika utbetalningarna. Kommunen har följt utvecklingen kring hur pensioner redovisas. Beslutet att avskaffa blandmodellen togs med hänvisning till länsrätten i Vänersborgs prövning av Tranemo kommun, som redovisat hela åtagandet i balansräkningen.

Det finns i dagsläget 10 kommuner som redovisar enligt en fullfonderingsmodell och som alltså frångått blandmodellen. Dessa kommuner har bildat ett nätverk där de diskuterar hur redovisningen ska utformas. Kungälvs kommun tycker att detta är viktigt då det främjar jämförbarheten dessa kommuner emellan. Inom nätverket försöker man att redovisa på ett enhetligt sätt.

##### 4.5.1.1 Balanskravet

Kommunen ställer sig kritisk till om balanskravet är nödvändigt vilket beskrivs i nedanstående citat:

*”Riksdagen har fattat beslut om att kommuner och landsting ska ha ekonomin i balans. Man kan fråga sig om ett sådant beslut verkligen är nödvändigt. Kan någon verksamhet över huvud taget bedrivas utan ekonomisk balans? Både lagregler och sunt förnuft säger alltså att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.”<sup>84</sup>*

Kommunen har gjort en tolkning av balanskravet och byggt sin redovisning på denna tolkning. Kommunen resonerar som följer:

---

<sup>84</sup> Kungälv kommuns årsredovisning 2005

## REDOVISNINGEN AV PENSIONER I UNDERSÖKTA KOMMUNER

*”Kungälvs kommuns tolkning av balanskravet innebär att man låste det ingående egna kapitalet för år 2000. Från och med 2000 skapades ett ”fritt eget kapital”. De så kallade kommungemensamma spelreglerna för kommunens nämnder innebär att årets resultat förs med till nästkommande år och i de fall det är ett negativt resultat, skall det arbetas igen under det påföljande året.”<sup>85</sup>*

### 4.5.1.2 Upplýsningar

I tabellen nedan presenteras hur Kungälvs kommun har uppfyllt RKR 7.1s krav på upplýsningar rörande pensionsåtaganden. I utfallskolumnen sätts en bock (✓) där upplýsningen finns med och ett kryss (✗) där det inte finns med.

Upplýsning	Utfall	Kommentar
<i>Avsättningar</i>	✓	Avsättning och löneskatt redovisas tillsammans i balansräkningen, specificeras i not.
<i>Ansvarsförbindelser</i>	✓	Ansvarsförbindelse redovisas tydligt i not, löneskatt redovisas separat
<i>Finansiella placeringar</i>	✗	Ingen öronmärkning av tillgångar görs, saknar upplýsning om detta.
<i>Återlånade medel</i>	✗	Ingen upplýsning om återlåning.
<i>Tillgångsslag samt avkastning på placerade pensionsmedel</i>	✗	Eftersom samtliga pensionsmedel är återlånade redovisas ej detta.
<i>Utvecklingen från föregående år</i>	✓	

Avsättningar och ansvarsförbindelser avseende pensioner redovisas tydligt. Det finns inte med någon specificering av årets pensionskostnader. Kommunen återlånar hela pensionsåtagandet men upplyser inte om detta.

### 4.5.2 Återlån

I dagsläget öronmärker kommunen inga tillgångar för pensionsändamål men det diskuteras i kommunen. Diskussionen har blivit extra tydlig efter blandmodellen togs bort då pensionsproblematiken lyfts fram ytterligare. Kommunen återlånar samtliga pensionsåtaganden och de återlånade medlen går till verksamhetskostnader. Man har dock ingen plan som reglerar återlåningen. Även denna kommer eventuellt utarbetats nu när pensionsproblematiken kommit fram tydligare.

<sup>85</sup> Kungälv kommuns årsredovisning 2005

---

## 5 Analys

---

*Analyskapitlet kommer att knyta ihop teorin med empirin. Syftet med kapitlet är att diskutera om kommunernas redovisning ger en rättvisande bild av ekonomin samt att jämföra kommunernas redovisning med varandra och med gällande lagar och rekommendationer.*

---

### 5.1 Beräkning

Något som gör pensionsberäkningarna intressant är att en liten förändring i någon bakomliggande förutsättning för beräkningen, i form av exempelvis ändrad livslängduppskattning eller ändrad inflationsuppräkningsfaktor, kan få stora effekter på skuldens storlek. Beräkningen och dess genomförande är därför av stor vikt för huruvida kommunen ger en rättvisande bild av sitt pensionsåtagande och sin ekonomiska ställning eller ej.

Alla de undersökta kommunerna anlitar externa företag för att utföra pensionsberäkningarna. Samtliga kommuner använde sig år 2005 av KPAs beräkningar som grund för kommunernas pensionsredovisning. Vad kommunerna gör med siffrorna de erhållit från KPA varierar dock. I Kungsbackas fall kontrolleras siffrorna inte alls. Mölndal gör en känslighetsanalys genom att justera vissa variabler och analysera utfallet. Göteborg kontrollerar också siffrorna men ändrar ingenting då man menar att detta vore svårt att motivera för kommunfullmäktige. Det finns givetvis argument för båda tillvägagångssätten, att justera eller inte justera KPAs siffror. Genom att justera KPAs siffror kan man ändra på saker som ändrats under året och som KPA ej vetat om. Man kan på så sätt få ut mer riktiga svar utifrån dessa nya förutsättningar än de KPA fått. Om man istället tänker på hur dessa små förändringar kan ge stora effekter kan man se riskerna i att justera KPAs siffror. KPA baserar sina uträkningar på en mängd olika variabler och har tillgång till mycket statistik inom området varför det kan vara motiverat att behålla deras siffror och acceptera att det eventuellt finns vissa avvikelser mot dessa, men att avvikelserna jämnar ut sig över tid.

Undersökningen har visat att det är viktigt att pensionsadministratören har så mycket tillgänglig information om kommunerna och de anställda som möjligt för att beräkningarna ska bli tillförlitliga, varför ett byte av administratör inte är så lätt att genomföra. Detta har visat sig i Göteborgs kommun där man en kort period bytte pensionsadministratör. Bland annat på grund av svårigheterna för den nya pensionsadministratören att få fram tillförlitliga siffror valde kommunen att återgå till KPA. Att ha samma administratör ger också en konsekvens i pensionsberäkningarna, då variablerna tolkas på samma sätt över tid och samma förutsättningar för beräkningarna ges. Något som ger minskad rörlighet i de redovisade siffrorna.

### 5.2 Redovisning

Alla undersökta kommuner följer den lagstadgade blandmodellen, förutom Kungälv kommun som ämnar ändra till en fullfonderingsmodell från och med räkenskapsåret 2006. Diskussioner kring blandmodellen har förts såväl i media som i kommunerna kring huruvida det är godtagbart att redovisa allt som en avsättning. Vissa menar att blandmodellen enbart är ett minimikrav och att det därför inte är att bryta mot lagen genom att ta upp allt som en avsättning utan att det är att ta lagen ett steg längre och göra rätt för sig och säkerställa riktigheten i de redovisade siffrorna ytterligare. Denna uppfattning kan fås genom att läsa proposition 1996/97:52 (se kapitel 3.1.4.3)

och detta synsätt har också delats av länsrätten i Vänersborgs när de beslutade att fria Tranemo kommun från anklagelserna om att bryta mot lagen om kommunal redovisning. Man kan anse att det inte borde vara fel att göra bättre ifrån sig än vad lagen säger och att det således är godtagbart att redovisa hela åtagandet i balansräkningen. Uppfattningen som gavs av ekonomie doktor Pär Falkman är dock att lagen ska följas ordagrant och att det på så sätt inte är tillåtet att redovisa allt i balansräkningen, sett till gällande lagar. Göteborgs kommun, Kungsbacka kommun samt Mölndal kommun delade denna uppfattning och menade att redovisning enligt en fullfonderingsmodell skulle strida mot lagen. Kungälv kommun resonerade på så sätt att lagen bör vara ett minimikrav och att man inte bryter mot lagen genom att göra mer än vad den kräver. Kungälv kommer därmed att bli en av de cirka 10 kommuner som frångått blandmodellen. Göteborgs kommun diskuterar en övergång till att redovisa samtliga pensionsåtaganden i balansräkningen på samma sätt som Kungälv beslutat att göra. Göteborgs kommun arbetar idag med att aktualisera samtliga anställda för att man med större säkerhet ska veta skuldens storlek innan den flyttas in i balansräkningen.

Mölndal vill inte bryta mot lagen och redovisa allt i balansräkningen, men har en fullfonderingsmodell som ett tillägg till den vanliga årsredovisningen. En fullfonderingsmodell nämns inte i lagen och behövs således inte som tilläggsupplysning men Mölndal ansåg att detta bidrog till att uppvisa en rättvisande bild av kommunens ekonomi. Anledningen till att de andra kommunerna inte hade någon fullfonderingsmodell som tilläggsupplysning var att de ansåg att det rörde till redovisningen. För en ovan läsare av årsredovisningen kan det bli onödigt mycket siffror att hålla reda på och kommunerna anser att alla ska kunna förstå redovisningen. Ett motargument till detta är att en ovan läsare troligtvis får svårigheter att förstå när pensionsförpliktelsen redovisas på två skilda ställen i årsredovisningen, både som en pensionsavsättning och ansvarsförbindelse.

När förpliktelsen redovisas på olika sätt beroende på när i tiden de är intjänade anser vi, och samtliga kommuner i undersökningen, att en icke rättvisande bild av kommunens ekonomi presenteras. Respondenterna ansåg vidare att ett pensionsåtagande tydligt är en avsättning och bör redovisas som en sådan. När blandmodellen infördes blev avsättningar till ansvarsförbindelser för vissa kommuner. Tidigare avsatta medel ombildades därmed till eget kapital. När utbetalning sker för de pensioner som tidigare var redovisade som avsättningar innebär det att resultatet än en gång belastas, ett problem som Göteborgs kommun ansåg att blandmodellen orsakade. Göteborg anser då att eget kapital borde ha belastats utan att resultaträkningen påverkades. Detta tillvägagångssätt hade dock stridit mot kongruensprincipen som säger att alla förändringar i eget kapital ska gå över resultaträkningen.

### **5.2.1 Redovisningsprinciper**

Blandmodellen är lagstadgad men i lagens proposition står även att ett antal redovisningsprinciper ska beaktas (se kapitel 3.2.1). *Matchningsprincipen*, som är en av huvudprinciperna för kommunal redovisning, säger att kostnader ska tas den period de uppkommer och således matchas mot periodens intäkter. Pensionsåtaganden som redovisas som en ansvarsförbindelse strider mot denna princip då kostnaden tas först när pensionen ska utbetalas. Matchningsprincipen är viktig för kommuner då man menar att varje generation ska bära sina egna kostnader. Detta blir inte fallet när det kostnadsförs först vid utbetalning.



En annan redovisningsprincip som vi anser att blandmodellen strider emot är *objektivitetsprincipen* som säger att en rättvisande bild utan vinklade siffror skall ges (se kapitel 3.2.1). När kommunen använder en blandmodell får intressenterna, vare sig det är beslutsfattare i kommunfullmäktige, långgivare eller privatpersoner inte någon korrekt bild av kommunens ekonomi. När pensionsåtagandet redovisas på två skilda ställen i årsredovisningen, varav det ena ligger utanför balansräkningen kan beslut fattas på fel grunder. Skulden finns vare sig den ligger i eller utanför balansräkningen.

Blandmodellen strider vidare mot *försiktighetsprincipen* som enligt lagens proposition ska vara av stor vikt i den kommunala redovisningen. Propositionen menar att kommunerna ska ha en restriktiv hållning vid värdering av balansräkningens poster. Principerna för hur blandmodellen är uppbyggd strider direkt mot försiktighetsprincipen. Placeras pensionsåtagandet utanför balansräkningen redovisar man sannerligen inte försiktigt och propositionen är mycket motsägelsefull på detta område.

Den främsta anledningen till att Tranemo kommun blev anklagade för att bryta mot lagen var för att den klagande parten ansåg att redovisningen minskade *jämförbarheten* kommuner emellan. Jämförbarhet mellan olika kommuner är dock inte något som är prioriterat enligt rådet för kommunal redovisning (se kapitel 3.2.1). En viktig förutsättning för att kommunala lagar ser ut som de gör är att olika kommuner har olika förutsättningar. Detta gör att de måste ha möjlighet att anpassa sin redovisning efter dessa förutsättningar varför vi inte anser att argumentet om jämförbarhet håller. Den kommunala särarten innebär att intressenterna för kommunernas redovisning inte på samma sätt som den privata sektorns intressenter är beroende av jämförbarhet. Domen som Länsrätten i Vänersborg beslutade gick på linjen att blandmodellen ska se som en miniminivå varför det kan tolkas att jämförbarheten kommuner emellan värderas lägre än försiktighetsprincipen.

Varken Kungsbacka, Göteborg eller Kungälv upplyste om återlån i redovisningen vilket RKR kräver att kommunerna ska göra. Kommunerna följer således inte RKR som utvecklar god sed för kommuner (vi kommer att återkomma till detta i kapitel 5.2.3). Vi anser att kommunernas handlande strider mot principen om *öppenhet*. Kommunfullmäktige och kommunens invånare, som är de huvudsakliga intressenterna till kommunens årsredovisning, bör bli upplysta om återlånet då det är av stor vikt för kommunens finansiella ställning. Att kommunerna återlånar innebär att pensionsmedlen som ska betalas ut i realiteten inte finns då de använts till att betala annat. Det är även av vikt för intressenterna att veta detta då det är en central finansieringsform för kommunen, och likaväl som att kommunen tar banklån och redovisar detta, bör man redovisa att man lånat dessa medel.

## **5.2.2 Balanskravet**

Många av Sveriges kommuner visade dåliga resultat under 90-talet varför regeringen kände sig tvungen att vidta åtgärder och balanskravet infördes. Frågan är hur balanskravet har påverkat kommunernas redovisning och den rättvisande bilden. Har balanskravet löst de ekonomiska problemen eller har det enbart varit ett sätt för kommunerna att påverka sin redovisning?

Mölnadal ansåg att balanskravet har hjälpt till att få bättre rutiner i kommunen och att den interna kontrollen förbättras och därigenom har resultatet blivit bättre. Kungsbacka och Göteborg har inte

känt av balanskravet på samma sätt och hade därför ingen uppfattning om dess effekter på samma sätt.

Något vi uppmärksammade under undersökningens gång var att kommunerna innan balanskravet infördes sålde av tillgångar istället för att minska sina kostnader för att täcka ett negativt resultat. Det kan ju ifrågasättas om detta är god ekonomisk hushållning och om balanskravet har stimulerat ett sådant agerande ytterligare. Ingen av våra undersökta kommuner hade dock problem att uppfylla balanskravet 2005 och få de löpande kostnaderna täckta av de löpande intäkterna, varför det är svårt att vidare analysera och dra slutsatser om balanskravets påverkan.

### 5.2.3 Upplysningar

Undersökningen har visat att samtliga undersökta kommuner lämnar bristfälliga upplysningar om pensionsåtaganden. Mölndal var den kommun som visade upp den mest heltäckande redovisningen vad gäller pensioner. Kungsbacka var medveten om RKR 7.1 och arbetar med att se över upplysningarna inför nästa årsredovisning. De respondenter vi träffade från Göteborgs kommun och som arbetade med kommunens pensionsredovisning tog inte i sitt arbete hänsyn till RKR 7.1 och dess innehåll. Vad som kan nämnas till kommunernas försvar är att RKR 7.1 är relativt ny och den rekommendation som fanns tidigare omarbetades för att den ansågs otydliga och svårtolkad av kommunerna.

Vi har funnit att det råder en begreppsförvirring i kommunernas årsredovisning, särskilt vad gäller ansvarsförbindelsen. Ansvarsförbindelsen kallas "*pensionssskuld*" samt "*teoretiskt värde av chefspersonalens pensionsförmåner*" i Kungsbacka, "*pensionsavsättning inom linjen*" i Göteborg, "*pensionsåtagande*" i Kungälv och "*ansvarsförbindelse*" i Mölndal. Vi anser att det korrekta begreppet är ansvarsförbindelse och att använda sig av andra begrepp förvirrar läsaren och jämförbarheten kommunerna emellan försämras.

Ingen undersökt kommun hade några finansiella placeringar som de avsåg att använda för framtida pensionsutbetalningar, det vill säga öronmärkta tillgångar. Detta innebär att samtliga kommuner återlånade hela pensionssskulden. Det var enbart Mölndal som gav upplysning om att de återlånade sina pensionsåtaganden. Ingen kommun lämnade heller upplysning om avsaknaden av finansiella placeringar vilket RKR 7.1 föreskriver. Detta i kombination med att inte upplysa i vilken utsträckning pensionsåtagandena är återlånade ger en otydlig bild av hur förvaltningen går till, något som borde vara av största vikt för såväl kommunfullmäktige som kommunens invånare att få veta.

Göteborgs kommun har valt att först presentera en tabell om kommunens pensionsåtaganden i sin finansiella analys, vilken kommer före balans- och resultaträkning. Denna stämmer dock inte överens med de upplysningar som senare ges i not till balansräkningen. Förklaring till varför det inte stämmer överrens ges dock inte i redovisningen. I tabellen presenteras ett lägre pensionsåtagande än vad som presenteras i not då man har uteslutit vissa delar av åtagandet. I texten till tabellen står även att den totala förpliktelsen är 7754 Mkr, vilket betyder att man har uteslutit såväl löneskatt som chefsavtal och visstidspension. Detta kan jämföras med 9726 Mkr som det totala pensionsåtagandet blir om samtliga åtaganden räknas med. Att ta bort vissa åtaganden, som ändå klassificerats som avsättningar i balansräkningen, ger en felaktig bild till läsaren. Vi anser att om den är klassificerad som en avsättning i balansräkningen, är den inte så

osäker att man kan utesluta den i andra delar av årsredovisningen. Speciellt allvarligt anser vi att det är med tanke på att denna presenteras tidigt i årsredovisningen. Med tanke på kommunens intressenter och deras ibland bristande kunskaper om redovisningssiffrornas innebörd är det lätt att läsaren missar viktig information. Kommunen borde vara noggrann med att inte ge en missvisande bild då årsredovisningen används till att ta viktiga beslut. Om informationen är oriktig resulterar detta i ett brott mot objektivitetsprincipen och medför att beslut fattas på en felaktig grund.

Även Kungsbacka verkar anse att chefspersonalens pensionsförmåner är osäkrare än andra ansvarsförbindelser då man kallar dem ”*teoretiskt värde av chefspersonalens pensionsförmåner*”. Att inte gruppera denna post tillsammans med de andra pensionsrelaterade ansvarsförbindelserna kan ses som ett tydliggörande, men samtidigt anser vi att det förvirrar läsaren då beskrivningen av ansvarsförbindelsen är tämligen svårtydd. När man säger att det är ett teoretiskt värde kan läsaren tro att någon förpliktelse inte existerar i verkligheten, vilket inte stämmer.

### **5.3 Återlåning**

För att kommunen ska anses följa lagen ska god ekonomisk hushållning beaktas. Enligt regeringens proposition 2003/04:105 är det ej god ekonomisk hushållning att finansiera löpande kostnader genom att ta banklån. Man kan då diskutera huruvida det är god ekonomisk hushållning att återlåna pensionsåtaganden till löpande kostnader. En avsättning är ju trots allt en sorts skuld varmed man kan anse det fel att betala löpande kostnader med den. Kommunerna har lite olika syn på vad man återlånar till. Mölndal menar att man inte kan veta vart de återlånade pengarna går och att de därför går till såväl investeringar som till löpande kostnader. De anser dock att det är fel att täcka löpande kostnader med lån, men samtliga medel kommunen får in klumpas ihop varför man inte vet med säkerhet vart varje specifik krona hamnar. Göteborgs kommun menar att löpande intäkter först och främst går till att täcka löpande kostnader och sedan till investeringar, varför återlånet tillsammans med andra lån kommer i andra hand och täcker investeringarna. Eftersom ingen kommun vi undersökt följde någon policy för vad återlånade medel får användas till och vilka avkastningskrav man har på återlånade medel anser vi att det är svårt att få en klar bild över huruvida återlåningen är i enlighet med god ekonomisk hushållning. Kungsbacka var den enda kommun som visade oss en plan för hur återlåningen skulle ske, dock följde de ej denna plan i dagsläget. Då kommunerna har bristande upplysningar och icke existerande planer leder detta till att intressenterna får problem att bedöma om kommunens verksamhet bedrivs med god ekonomisk hushållning. En lösning är då att göra en plan för hur återlåningen ska ske, något som Kungsbacka och Kungälv ska arbeta på i framtiden.

Återlåning fungerar rent praktiskt så länge kommunen går med positivt resultat. Problem uppstår dock om det inte finns resurser att betala ut årets pensioner. Kommunen måste då antingen höja skatterna för att inbringa kapital eller dra ner på något i kommunen, exempelvis omsorg eller skola. Man kommer då till en konflikt, eftersom tanken är att varje generation ska vara självförsörjande. Om skatten för den idag arbetande generationen måste höjas för att betala gårdagens arbetstagares pensioner är generationen inte längre självförsörjande. Vad som bör tilläggas är att återlåning har skett under en lång tid och hittills har pensioner betalats ut till de anställda.

## 6 Slutsats

---

*I det avslutande kapitlet svarar vi på uppsatsens frågeställningar utifrån den insamlade informationen. En reflektion kring uppsatsens bidrag förs och förslag till vidare forskning inom området ges.*

---

### 6.1 Uppsatsens frågeställning

Inledningsvis vill vi påminna om uppsatsens huvudfråga som ämnas besvaras i detta kapitel. Frågan lyder:

- **Hur står det till med den kommunala pensionsredovisningen?**

För att tydliggöra huvudfrågan finns två underfrågor:

- *Ger kommunernas redovisning av pensionsåtagandena en rättvisande bild av den ekonomiska situationen?*

För att svara på detta har beräkningen av pensionsåtaganden undersökts, för att se om siffrorna som presenteras är trovärdiga och sedan har en analys genomförts kring hur dessa siffror presenteras i årsredovisningen.

- *Är den bild av kommunernas pensionsåtaganden som ges i årsredovisningen i enlighet med kommunal lag och Rådet för kommunal redovisnings rekommendationer?*

För att svara på denna fråga har en analys av pensionsredovisningen samt kommunernas återlåning gjorts.

### 6.2 Beräkning

Kommunernas beräkningar sker av ett externt anlitat bolag, KPA, vilket vi anser ökar trovärdigheten i beräkningarna då en extern pensionsadministratör som KPA har lång erfarenhet och stora mängder statistisk data att basera beräkningarna på. Eftersom osäkerheten i beräkningarna sannolikt minimeras anser vi att en mer rättvisande bild av skuldens storlek ges. Hur KPAs siffror kontrollerades varierade mellan kommunerna. Mölndal kommun ändrade på KPAs siffror om de fann något som de tyckte var tveksamt. Detta kan ses både som positivt och negativt. Kommunen vet mer om de anställda och sannolikheten för att de agerar på ett visst sätt, vilket motiverar att de ändrar på siffrorna. Å andra sidan vet KPA mer om hur det ser ut statistiskt i landet.

### 6.3 Redovisning

När blandmodellen infördes innebar det en möjlighet att flytta en del av pensionsförpliktelsen bort från balansräkningen till ”poster inom linjen” som en ansvarsförbindelse. Detta redovisningsmässiga förfarande får till följd att soliditeten förbättras, trots att kommunernas ekonomiska ställning är oförändrad.

Mölndal, Kungsbacka samt Göteborgs kommun följer lagen och använder sig av blandmodellen. Detta innebär att de redovisar den största delen av pensionsåtagandet utanför balansräkningen, vilket både de och vi anser ger en missvisande bild av kommunens ekonomiska situation. Mölndal har dock valt att komplettera sin redovisning med en fullfonderingsmodell. Det är en upplysning utöver den ordinarie balans- och resultaträkningen som visar hur det sett ut om hela

pensionsåtagandet hade varit med i balansräkningen. Det finns både för- och nackdelar med att ha med en sådan upplysning. Vi gör ändå bedömningen att Mölndal har tagit ett steg i rätt riktning mot en rättvisande bild i och med att de har med denna tilläggsupplysning.

Göteborg diskuterar huruvida de ska frånga blandmodellen och föra in hela sitt pensionsåtagande i balansräkningen. Kungälv har tagit beslutet att övergå till en fullfonderingsmodell vilket de kommer att göra från och med räkenskapsår 2006. Det finns idag runt 10 kommuner i Sverige som redovisar på detta sätt, ett sätt som vi anser ger en mer rättvisande bild av kommunens ekonomi. Att frånga blandmodellen gör att jämförbarheten kommunerna emellan minskar men detta anser vi är motiverat då fördelarna överstiger nackdelarna. Det bästa vore om finansdepartementet kunde arbeta om lagen, så att den inte uppmanar kommunerna att genom redovisningen ge en missvisande bild av kommunens ekonomi. Utifrån de här förutsättningarna är steget inte långt från att säga att blandmodellen är död.

### 6.3.1 Redovisningsprinciper

Trots att kommunerna valt att redovisa enligt lagen bryter de genom att använda blandmodellen mot ett antal redovisningsprinciper som enligt lagens proposition ska värderas högt vid kommunens redovisning (se kapitel 3.2.1). Centralt är att *försiktighetsprincipen* frångås då man tagit bort en stor del av pensionsförpliktelsen och lagt den utanför balansräkningen. Detta innebär att trots att kommunen följer lagen ger man inte en rättvisande bild av kommunens ekonomi, något som måste ses som en stor brist i de kommunala lagarna. Det står i LKR:s förarbeten att syftet med redovisningen är att ge en rättvisande bild (se kap 3.1.3), men lagen brister i att uppfylla detta.

Ett annat centralt problem med kommunernas redovisning enligt blandmodellen är att vi anser att det strider mot *objektivitetsprincipen* då redovisningen inte ger en korrekt bild av kommunens ekonomi. Detta gör att kommunfullmäktige och andra intressenter kan komma att ta beslut på fel grunder. Kommunerna har dock identifierat denna problematik och Mölndal har löst det genom att ha en kompletterande fullfonderingsmodell i årsredovisningen. Problemet med att beslut kan fattas på felaktiga grunder minskas även för samtliga undersökta kommuner genom att hela pensionsskulden räknas med i de budgetar som kommunerna använder.

*Matchningsproblematiken* är också av stor vikt för de kommuner som på grund av blandmodellen och att den tidigare pensionsskulden lyfts ut från balansräkningen inte matchar pensionskostnader mot intäkter för rätt period. Detta är ett stort problem då det strider mot kommunernas princip om att varje generation ska bära sina egna kostnader.

Kritik har framförts mot de kommuner som frångått blandmodellen då det anses minska *jämförbarheten* kommunerna emellan. Det stämmer visserligen att jämförbarheten minskar mellan de kommuner som tillämpar blandmodellen och de som valt att inte göra det. Vi anser ändå att en rättvisande bild och att redovisa korrekta siffror som ger ett bra underlag för beslutsfattare är viktigare i kommunsammanhang än jämförbarheten.

### 6.3.2 Upplysningar

Vi fann att kommunernas redovisning inte stämde överrens med RKR 7.1 och att pensionsredovisningen i flera fall var direkt vilseledande för läsaren, speciellt med hänsyn till

intressenterna för kommunens årsredovisning. I vissa fall visste kommunerna inte om vad som krävdes av dem i form av tilläggsinformation och ansåg att det var krångligt att upplysa om exempelvis återlåning. Kungsbacka, Göteborg och Kungälv brister i sin redovisning om återlån och Göteborg presenterar siffror som inte stämmer överens mellan förvaltningsberättelse och noter. Vad gäller upplysningar är Mölndal den enda kommun som i sin årsredovisning ger information om att man har återlånat och hur stor del av pensionsåtagandet som är återlånat. Övriga upplysningar om pensionsåtagandet är på en tillfredställande nivå i samtliga kommuner.

#### **6.4 Återlåning**

Återlån är tillåtet för kommuner, men enligt förarbetena ska det gå till att finansiera investeringar och amortera lån. Regeringens proposition 2003/04:105 menar att det ej är god ekonomisk hushållning att finansiera löpande kostnader med lån (se kapitel 3.1.2.2). Det är alltså inte förenligt med god ekonomisk hushållning att använda återlån till att betala löpande kostnader i verksamheten vilket skapar en konflikt då det är svårt att veta exakt vart de återlånade medlen går.

Återlån sker i samtliga undersökta kommuner. Mölndal menade att man återlånar till den löpande verksamheten som består av såväl investeringar som löpande kostnader. Göteborg menade att eftersom resultatet täcker de löpande kostnaderna och en del av investeringarna går de återlånade medlen enbart till investeringarna. En plan för hur återlån ska ske finns dock ej i någon kommun. Vi anser att en plan för återlånade medel hade varit fördelaktigt för kommunerna i det hänseendet att man på så sätt lättare skulle kunna avgöra om kommunens ekonomi var i enlighet med god ekonomisk hushållning såsom lagen föreskriver.

#### **6.5 Orsaker till avvikelser från rättvisande bild, lag och rekommendationer**

Den primära anledningen till att pensionsredovisningen i de undersökta kommunerna inte ger en rättvisande bild är att lagen förespråkar blandmodellen. Kungälv har dock valt att i framtiden frånga lagen och i Göteborg diskuterar man att göra det. Frågan som uppstår är då varför man väljer att göra detta? Diskussionerna i Göteborgs och Kungälvs kommun har varit kring huruvida en rättvisande bild kan prioriteras högre än lagen. Idag är det inte helt tydligt att lagen säger nej till att frånga blandmodellen med tanke på lagens förarbeten och utfallet i domen mot Tranemo kommun. Det borde inte vara fel att göra bättre ifrån sig än vad lagen kräver, menade Kungälv. En annan mening kring att frånga lagen var att lagbrott inte ger några sanktioner. Kritik har också framkommit kring att kommunfullmäktige ger ansvarsfrihet till nämndemännen, och då dessa parter ofta är samma personer blir det att man ger sig själv ansvarsfrihet. Om revisorerna avstyrker ansvarsfrihet efter det att kommunen haft möjlighet att göra de nödvändiga ändringar som revisorn föreslagit, borde detta beslut gälla. Kommunfullmäktige borde alltså inte kunna ändra avstyrkande utan att erhålla sanktioner. Varje anmärkning och avstyrkande bör också leda till att förändringar och förbättringar görs på respektive område. Revisorerna som har till uppgift att granska och upptäcka om årsredovisningen överensstämmer med god redovisningssed bör ha så stort inflytande att kommunerna rättar till felaktigheter som revisorerna påpekat.

Som tidigare nämnt har vi funnit att kommunerna brister i att följa RKR 7.1 om upplysningar i årsredovisningen rörande pensioner. En anledning till detta som tidigare nämnts kan vara att RKR 7.1 kom ut sent och att kommunerna därför eventuellt ej hunnit anpassa sig till den. Den rekommendation som var tidigare hade dock ungefär samma innehåll men har fått kritik för att

vara för otydlig vilket kan vara ytterligare en anledning. När det gäller upplysningar fann vi en okunskap kring vilka rekommendationer som gäller. Vi tror att en orsak till detta är avsaknaden av kontroll av kommunernas redovisning. Hade det funnits ett kontrollorgan som såg till att kommunerna följde gällande reglering skulle efterlevnaden av reglerna troligtvis skärpas. Dock ser vi ett problem i att ha sanktioner som drabbar kommunerna då det i många fall drabbar kommunens invånare. En lösning skulle kunna vara att ge revisorerna mer makt. Deras granskning, som i dagsläget enbart kan ses som rekommendationer till kommunfullmäktige, skulle kunna få en starkare ställning. Detta kunde lösa problematiken kring att det i många fall är samma personer som sitter i kommunfullmäktige som i de olika nämnderna och att man således ger sig själv ansvarsfrihet (se kapitel 3.5).

Lagen är tunn och svårtolkad varför mer och bättre reglering enligt vår åsikt hade gett en bättre årsredovisning med en mer rättvisande bild. Problematiken med ett fåtal kommuner som frångår blandmodellen och således skapar ett jämförbarhetsproblem kommunerna emellan skulle också försvinna. Om dessutom sanktioner hade funnits tror vi att kommunerna hade engagerat sig mer och snabbare anpassat sig till ändringar i lag och rekommendationer.

### **6.6 Uppsatsens bidrag**

Uppsatsen har bidragit till att en del av de undersökta kommunerna har blivit upplysta kring vad som krävs av deras externa redovisning i form av tilläggsupplysningar. Detta medför enligt deras egna uttalanden att redovisningen inför nästa årsredovisning i högre grad kommer att följa RKRs rekommendationer. Uppsatsens slutsatser kan vidare bidra till att diskussioner förs såväl i de undersökta kommunerna som hos normgivare, kring hur kommunernas pensionsredovisning skall utformas i framtiden. Sedan diskussioner kring det sanktionslösa systemet förts kan även denna fråga komma till ytan och fortsättningsvis diskuteras.

### **6.7 Förslag till fortsatt forskning**

Vi rekommenderar vidare studier inom ämnet med andra kommuner som undersökningsobjekt. Även en djupare studie som undersöker om det finns några ekonomiska skillnader mellan kommuner som redovisar enligt blandmodellen och kommuner som redovisar enligt en fullfonderingsmodell. Vi rekommenderar även att göra en jämförelse mellan gällande redovisningsregler i Sverige och andra länder.

Då vi anser att gällande regelverk ger en felaktig bild av kommunernas ekonomiska ställning kan en framtida studie undersöka hur redovisningsregleringen ska ändras för att kommunerna ska kunna ha lagstöd och samtidigt kunna redovisa en rättvisande bild av ekonomin. Det vore även intressant i detta sammanhang att undersöka hur kommunala revisionsgrupper ser på pensionsredovisningen och dess förbättringsområden.

## Referenslista

### **Litteratur**

Brorström, B, Eriksson, O, Haglund, A, (2003), *Kommunal redovisningslag – beskrivning och tolkning*, Studentlitteratur, Lund

Eriksson, L.T, Wiedersheim-Paul F, (2001), *Att utreda forska och rapportera*, 7e upplagan, Liber AB, Malmö

Johansson, C, Johansson, R, Marton, J, Pautsch, G. (2004) *Extern redovisning*, Bonniers, Malmö

Lindblad, I-B (1998), *Uppsatsarbete - En kreativ process*, Studentlitteratur, Lund

Lundahl, U, Skärvad, P-H, (1992), *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, Studentlitteratur, Lund

Rådet för kommunal redovisning (2000), *Förutsättningar för kommunal redovisning och finansiell bedömning*

Rådet för kommunal redovisning (2001), *Tillämpning av Redovisningsrådets och Bokföringsnämndens normgivning*

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet (2004), *Fullmäktige och revision – Fakta och frågor för reflexion och diskussion*, Stockholm

Thurén, T (1991), *Vetenskapsteori för nybörjare*, Liber AB, Stockholm

### **Regeringens publikationer**

Kommunallagen 1991:900

Lagen om redovisning i kommuner 1997:614

Regeringens proposition 1996/97:52

Regeringens proposition 1997/98:52

Regeringens proposition 2003/04:105

SOU 1996:157

SOU 2001:76



### **Tidsskrifter**

Arvidsson B-A, Falkman P, Balans 2003:10, *Externredovisning och balanskravet*, FAR

Falkman P, Hemström A, Öfverström P, Balans 2005:2, *Avsättningar i kommuner och landsting*

Nilsson, I, Wessman, Å, Kommunal ekonomi, 1993:5, *Kommunal särart – Motiv för att inte bokföra hela pensionskulden*

Åkerlund, M-L, Ekonominytt 2005:14, *Olika sätt att hantera tillgångar för pensionsförpliktelser för kommuner och landsting*

### **Kommunala publikationer**

Göteborgs årsredovisning 2005

Kungsbackas årsredovisning 2005

Kungsbacka kommuns finanspolicy 2005 del 1

Kungsbacka kommun, *Bokslutsrapport 2005*

Kungälv's årsredovisning 2005

Mölnåls stad, *Budget/plan 2006-2008*

Mölnåls årsredovisning 2005

Tranemos årsredovisning 2005

### **Empirisk information**

E-postkorrespondens med Pär Falkman

Intervju med Lars-Göran Alshamn och Hans Olsson 2006-11-24

Intervju med Lena Lundkvist 2006-11-17

Intervju med Mariann Gustavsson 2006-11-21

Intervju med Åsa Andersson, 2006-12-13

### **Internetkällor**

[www.kpa.se](http://www.kpa.se), *Din tjänstepension PFA*, hämtat 2006-11-15

[www.rkr.se](http://www.rkr.se), RKR 7.1 – *Upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser*, hämtat 2006-11-15

www.rkr.se, RKR 10 - *Redovisning av avsättningar, ansvarsförbindelser och eventualtillgångar*, hämtat 2006-11-15

www.rkr.se , *Rådets uppgift*, hämtat 2006-11-10

www.rkr.se, Falkman P. (2004), *Efterlevnad av kommunal redovisningsnormering*, hämtat 2006-11-27

www.skandia.se , *KAP-KL Förmånsbestämd ålderspension/livränta*, hämtat 2006-11-28

### **Övriga Källor**

Ernst & Young (2005), *Kommunens strategi för att hantera förändringar avseende den demografiska utvecklingen*

Institutet för framtidsstudier 2004:2, *Diskriminering i den statliga sektorn? – en utvärdering av det statliga pensionssystemet*

KPA pension (2005), *Pensionsskulden i kommuner och landsting*

KPA, *Din tjänstepension PFA*

Länsrätten i Vänersborg, *Mål nummer 3348-04*

Redovisningsrådets rekommendation 16

Sveriges Landsting och Kommuner (2004) *Faktabas revision – Kommuner*