



School of Business
Economics and Law
GÖTEBORG UNIVERSITY

Handelshögskolans Civilekonomprogram
Bachelor Thesis, ICU2006:76

Den kommunala tjänstepensionen

- redovisning och förvaltning -

Kandidatuppsats/ Bachelor Thesis

Elm, Martin, 740326-4034

Hartsner, Elin, 831222-5504

Roos, Lena, 711223-4906

Handledare/ Tutor:

Prof. Thomas Polesie

Företagsekonomi/Externredovisning
HT2006

Den kommunala tjänstepensionen

- redovisning och förvaltning -

SAMMANFATTNING

Kandidatuppsats i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, HT 2006

Författad av: Martin Elm, Elin Hartsner och Lena Roos

Handledare: Professor Thomas Polesie

Titel: Den kommunala tjänstepensionen – redovisning och förvaltning

Bakgrund: Utöver den allmänna pensionen från staten får kommunalt anställda en tjänstepension, som grundas på kollektivavtal. Debatter kring ämnet förekommer ständigt på samhällets samtliga nivåer och flera av dessa diskussioner handlar om redovisning och finansiering av det kommunala pensionsåtagandet. När en kommun redovisar sin pensionsskuld i resultat- och balansräkningar finns det regler och rekommendationer samt praxis, som skall följas för att god redovisningssed skall kunna uppnås. Dessutom skall kommunen efterleva de regler och riktlinjer som berör förvaltningen av pensionsmedlen.

Syfte: Vårt syfte med uppsatsen är att lyfta fram den problematik som föreligger kring den kommunala redovisningen och finansieringen av pensionsåtagandet.

Problemformulering:

- Följer de valda kommunerna aktuella lagar och rekommendationer vid redovisning av pensionsåtagandet?
- Hur har de studerade kommunerna valt att förvalta sina pensionsmedel?
- Kan kommunernas redovisning och finansiering av pensionskulden anses uppfylla god redovisningssed samt krav på rättvisande bild?

Avgränsningar: Vår studie är avgränsad till att fokusera på hur två primärkommuner, Kungälv- och Uppsala kommun, redovisar och finansierar sitt respektive pensionsåtagande med tyngdpunkt på redovisningen. Vi berör främst de regler och rekommendationer som specifikt omnämner hantering av den kommunala pensionskulden. Eftersom kommunala bolag styrs i enlighet med privata bolag kommer inte studien att ta upp de kommunala koncernerna utan enbart redogöra för kommunernas hanterande av pensionskulden. Vi kommer inte heller att diskutera landstingskommuners eller kommunalförbunds behandling av skulden.

Metod: Uppsatsen utgår från ett hermeneutiskt perspektiv, som innebär att tolka och förstå hur människor i ens omgivning upplever situationen samt hur det påverkar deras beslut och handlingar. Den empiriska studien utgörs av en kvalitativ fallstudie och baseras på primärdata i form av egenhändigt insamlad information. Sekundära källor har erhållits från litteratur inom redovisning, offentligt tryck, informationsmaterial från KPA, årsredovisningar samt tidigare C- och D-uppsatser inom redovisning. Genomförda intervjuer har dels utformats som samtal och dels baserats på strukturerade frågeunderlag.

Slutsats: Kungälv- och Uppsala kommun har ungefär likartad ekonomisk ställning samt snarlik uppfattning om blandmodellen, men de har valt att redovisa pensionskulden på olika sätt till följd av olika syn på den kommunala redovisningen och regelverkets betydelse. Båda kommunerna anser att blandmodellen försvårar redovisningen samt ger en missvisande bild av

Den kommunala tjänstepensionen

- redovisning och förvaltning -

pensionsskulden. Kungälv kommun redovisar inte enligt lag med avsikten att redovisningen skall kunna ge en rättvisande bild. Uppsala kommun är noggrann med att följa lagtext och redovisar därför enligt blandmodellen. De studerade kommunerna återlånar sina pensionsmedel för att investera i kommunal verksamhet.

Förslag till fortsatt forskning: Ett första förslag till fortsatt forskning är att göra en uppföljning på hur regelverkets utveckling påverkar redovisning och finansiering av den kommunala pensionsskulden. Vidare skulle det vara intressant att spegla redovisningsproblematiken ur ett internationellt perspektiv. Slutligen har vi som förslag att studera redovisningsförhållandet mellan kommunen och de kommunala bolagen.

Nyckelord: pensionsskuld, blandmodellen balanskravet, ansvarsförbindelse, fonderingssystem, god redovisningssed, rättvisande bild, kommun

KAPITELFÖRTECKNING

1. INLEDNING.....	sid. 1
2. DET KOMMUNALA TJÄNSTEPENSIONSAVTALET.....	sid. 6
3. DET KOMMUNALA PENSIONSÅTAGANDET	sid. 9
4. LAGAR OCH REKOMMENDATIONER.....	sid. 12
5. GOD REDOVISNINGSSSED OCH KRAV PÅ RÄTTVISANDE BILD.....	sid. 17
6. KOMMUNAL PRAXIS	sid. 21
7. INTERVJU MED REVISOR.....	sid. 24
8. TEORETISK-EMPIRISK ANALYS.....	sid. 26
9. EGNA REFLEKTIONER OCH SLUTSATS.....	sid. 32

Den kommunala tjänstepensionen
- redovisning och förvaltning -

FÖRORD

Vi önskar rikta ett stort tack till samtliga respondenter i Kungälv- och Uppsala kommun, KPMG samt KPA för att de har bidragit till uppsatsens framväxt. Deras tillmötesgående och vilja att lämna ut såväl information som sina egna åsikter i ämnet har varit till stor hjälp. Samtidigt tackar vi Bo Forsäng på svensk Revision för ett givande samtal kring kommunala avtalspensioner. Dessutom vill vi tacka vår handledare Prof. Thomas Polesie, som har varit ett stöd under arbetets gång och ständigt uppmuntrat oss till eget tänkande.

Göteborg den 12 januari 2007

Martin Elm

Elin Hartsner

Lena Roos

Den kommunala tjänstepensionen
- redovisning och förvaltning -

1. INLEDNING	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte.....	1
1.3 Problemdiskussion	1
1.3.1 Problemställningar.....	2
1.4 Metodologiskt synsätt	2
1.4.1 Metod	2
1.4.2 Primär- och sekundärdata	3
1.4.3 Intervjuer.....	3
1.5 Avgränsningar	3
1.6 Disposition	4
TEORETISK REFERENSRAM.....	5
2. DET KOMMUNALA TJÄNSTEPENSIONSAVTALET.....	6
2.1 Pensionsavtal för kommunalt anställda.....	6
2.2 Återblick på det kommunala tjänstepensionsavtalet	6
2.3 Löpande redovisning enligt det kommunala tjänstepensionsavtalet KAP-KL	7
2.4 Avtalspensionens natur.....	8
3. DET KOMMUNALA PENSIONSÅTAGANDET	9
3.1 Skuld, avsättning eller ansvarsförbindelse	9
3.2 Beräkning av pensionsskuld.....	9
3.3 Fördelningssystem innan 1998	10
3.4 Fondering	10
3.4.1 Internt fonderingsystem	10
3.4.2 Externt fonderingsystem	10
3.5 Oktogonen – Handelsbankens vinstandelssystem	11
4. LAGAR OCH REKOMMENDATIONER	12
4.1 Återblick på reglering av kommunal ekonomi och kapitalskydd	12
4.2 Kommunallagen	13
4.2.1 God ekonomisk hushållning	13
4.2.2 Finansiering av pensionsmedel.....	14
4.3 Referensgruppen i redovisning.....	14
4.4 Rådet för kommunal redovisning	15
4.5 Lag (1997:614) om kommunal redovisning.....	15
4.5.1 Löpande redovisning enligt LKR.....	15
5. GOD REDOVISNINGSSSED OCH KRAV PÅ RÄTTVISANDE BILD	17
5.1 God redovisningssed	17
5.2 Redovisningsprinciper	17
5.3 Syftet med redovisning	18
5.3.1 Rättvisande bild	18
EMPIRISK STUDIE	20
6. KOMMUNAL PRAXIS	21
6.1 Kungälv kommun.....	21
6.2 Uppsala kommun	22

Den kommunala tjänstepensionen
- redovisning och förvaltning -

7. INTERVJU MED REVISOR	24
7.1 Göran Johansson, auktoriserad revisor, KPMG.....	24
8. TEORETISK-EMPIRISK ANALYS	26
8.1 Det kommunala tjänstepensionsavtalet.....	26
8.2 Pensionsåtagandets finansiering.....	26
8.3 God redovisningssed och krav på rättvisande bild.....	27
8.3.1 God redovisningssed och redovisningsprinciper	27
8.3.2 Rättvisande bild och kvalitativa krav.....	28
8.4 Redovisning av ansvarsförbindelse	29
9. EGNA REFLEKTIONER OCH SLUTSATS	32
9.1 Egna reflektioner	Error! Bookmark not defined.
9.2 Slutsats	33
9.3 Förslag till fortsatt forskning	34
KÄLLFÖRTECKNING	35
Offentligt tryck.....	35
Övrig litteratur.....	35
Artiklar.....	35
Muntliga källor	35
Internetkällor.....	35
Övrigt material	36
BILAGA 1: Frågor och diskussionsunderlag till empirisk studie.....	37
BILAGA 2: Återlånade medel från pensionsavsättningar i Kungälv och Uppsala	38
BEGREPPSDEFINITIONER	39
FÖRKORTNINGAR	41
Figur 2-1; Tidsaxel tjänstepensionsavtalet	6
Figur 4-1; Tidsaxel för lagtext och normsättning	12
Figur 4-2; Redovisning av avsättning	16
Figur 4-3; Redovisning vid utbetalning	16

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund

Kommunala avtalspensioner är ett ständigt levande debattämne på samhällets samtliga nivåer. Anställda i kommun får, utöver den allmänna pensionen från staten, en tjänstepension, vilken grundas på kollektivavtal. Flera diskussioner berör den ekonomiska sidan av frågan och därigenom redovisning och finansiering av det kommunala pensionsåtagandet. På 1990-talet grundades ett flertal meningsutbyten på huruvida de kommunala redovisningsreglerna följde god redovisningssed ur ett företagsekonomiskt perspektiv samt om det gav en rättvisande bild med korrekta periodiseringar. Då kommuner inte drivs i vinstmaximerande syfte avviker kommunal redovisning mer eller mindre från redovisning inom den privata sektorn. Det motiverar emellertid inte att kommunerna, i sin redovisning, kan förbise aktuella regler och rekommendationer. De normer och redovisningsprinciper som ligger till grund för begreppet god redovisningssed gäller såväl för företag som för kommuner. Redovisningen skall även ge en rättvisande bild av kommunens verksamhet till intressenter såsom kommunstyrelse, långivare, kommunalanställda och kommuninvånare. Hur en kommun redovisar sina pensionsåtaganden påverkar användbarheten av informationen när det gäller att fatta ekonomiska beslut, vilket är ett grundläggande syfte med redovisning.

Allt eftersom pensionsavtal och rekommendationer utvecklas bör kommuners hantering och redovisning av pensionsåtagandet förändras i samma utsträckning. Sedan mitten av 1990-talet har det kommunala pensionsavtalet förändrats i två omgångar. Senast ett nytt avtal trädde i kraft var den 1 januari år 2006. År 1998 kom balanskravet som i stora drag innebar att kommunerna skulle uppnå balans i sin resultaträkning det vill säga kostnaderna skulle inte överstiga intäkterna. Om negativt resultat skulle uppstå något år skall det åtgärdas under de två påföljande åren.¹ Syftet var att varje generation skulle bära kostnaderna för den service och konsumtion som generationen själv fattat beslut om. Enligt kommunal redovisningslag skall därför också pensionsåtaganden från och med 1998 redovisas i överensstämmelse med blandmodellen, vilket innebär att pensionsförmåner som intjänats före år 1998 skall redovisas som ansvarsförbindelse. Samtidigt skall en avsättning göras för det belopp av pensionsåtagandet som arbetats upp efter 1998-01-01.

1.2 Syfte

Uppsatsen syftar till att lyfta fram den problematik som föreligger kring den kommunala redovisningen och finansieringen av pensionsåtagandet. Att beskriva lagar och rekommendationer samt praxis och god redovisningssed. Syftet är också att beskriva balanskravet och blandmodellen gentemot kravet att redovisningen skall följa god redovisningssed samt ge en rättvisande bild.

1.3 Problemdiskussion

Innan den förändring av lagar och rekommendationer som kom i slutet av 1990-talet var kommunernas hantering av pensionsskulden inte lika hårt reglerad och kommunerna tilläts utforma redovisningen relativt fritt. Det bidrog till att redovisningen såväl mellan som inom kommunerna skiljde sig åt. För att öka jämförbarheten infördes en ny redovisningslag, men den i sin tur medförde dock att andra generella redovisningsprinciper och kvalitativa krav åsidosattes när regler angående pensionsåtagandet utformades. Till följd av den nya lagen väcktes diskussioner om huruvida lagtexten förespråkar en redovisning av pensionsskulden som kan

¹ Kommunallagen 8 kap § 5a

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

anses följa god redovisningssed samt uppfylla kravet på en rättvisande bild. Några få kommuner valde att frångå lagen med motiveringen att en sådan redovisning inte skulle ge en rättvisande bild. Sedan dess har ytterligare några kommuner valt att avvika från regelverket angående pensionsåtagandet. När praxis inom kommunal redovisning skiljer sig från vad regler och rekommendationer förordar, försvåras definitionen av begreppet god redovisningssed.

1991 slopades det sista som fanns kvar av kapitalskyddet, det vill säga regler för hur avsatta pensionsmedel skall förvaltas. Det finns med andra ord inte längre något skydd för medel avsatta till pension. Problemet är inte att pensionsutbetalningar uteblir eftersom de garanteras av kommunernas åtagande utan att välfärden i kommuner med sämre resurser försämras. Inom en snar framtid kommer pensionsutbetalningar att öka i och med förändringen av befolkningsstrukturen. Ett visst antal arbetstagare skall försörja en växande andel pensionsberättigade, vilket ökar belastningen på kommunerna både finansiellt och resultatmässigt. Det förutsätter att kommunerna är uppmärksamma på att förvaltningen av pensionsmedel sker på ett sätt som inte äventyrar den kommunala servicen.

1.3.1 Problemställningar

- Följer de valda kommunerna aktuella lagar och rekommendationer vid redovisning av pensionsåtagandet?
- Hur har de studerade kommunerna valt att förvalta sina pensionsmedel?
- Kan kommunernas redovisning och finansiering av pensionsskulden anses uppfylla god redovisningssed samt krav på rättvisande bild?

1.4 Metodologiskt synsätt

I den här studien har vi valt att utgå från ett så kallat hermeneutiskt perspektiv, där det handlar om att tolka och förstå hur människor runtomkring upplever sin situation samt vad det har för betydelse för beslut och handlingar. Perspektivet tillåter att studerade objekt tolkas och beskrivs subjektivt. På så sätt påverkar det inte endast vad man ser utan även hur man ser på det. Således influeras hermeneutiken av värderingar, attityder, kunskaper och färdigheter. Forskning är en process som mynnar ut i ny eller utvecklad kunskap. Då forskningen styrs av individer med olika värderingar och förhållningssätt till studien påverkas processen från flera håll.²

1.4.1 Metod

Metod är ett redskap för att samla in, bearbeta, analysera samt tolka information på ett systematiskt sätt för att komma fram till ny kunskap. Denna uppsats utgörs av en kvalitativ fallstudie av två kommuner. Fallstudien karakteriseras av fyra egenskaper, vilka är partikularistisk³, deskriptiv⁴, heuristisk⁵ och induktiv⁶. Till följd av att vi jämför iakttagelserna av kommunernas redovisning av pensionsåtagandet med teoretiska ansatser inom ämnet blir uppsatsen induktiv. Vidare fokuserar fallstudien delvis på hur kommunerna hanterar Lag om kommunal redovisning vid tillämpning av god redovisningssed, vilket innebär att den är partikularistisk. Dessutom belyser vi hur kommunerna ser på komplexiteten i reglerna samt på vilket sätt det i sin tur påverkar hur de tillämpar lagtexten. Detta resulterar i att studien även blir deskriptiv. Under forskningsprocessen tog vi del av och tolkade respondenternas uppfattning och hantering av begreppet god redovisningssed och på så sätt har studien en heuristisk karaktär. Det kan bidra till

² Alfredsson/Johansson, *Tolkning och tillämpning av god redovisningssed – en studie av fyra onoterade medelstora företag, magisteruppsats*, ht 2004, sid. 5

³ Partikularistisk: gällande bara en del av ett större helt

⁴ Deskriptiv: beskrivande

⁵ Heuristisk: undervisningsmetod, där eleven själv skall söka och nå kunskap och problemlösning

⁶ Induktiv: att dra allmänna slutsatser från de enskilda fallen

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

att läsaren får en bättre förståelse för de studerade kommunernas tillämpning av Lag om kommunal redovisning och redovisningsbegreppet god redovisningssed.⁷

Vi valde att granska två svenska kommuner och det med syftet att lyfta fram hur de hanterar pensionsåtagandet. I samband med att uppsatsämne valdes rekommenderades vi att välja Kungälv- och Uppsala kommun till forskningsobjekt, då dessa kommuner ansågs bidra med värdefull information samt rikligt med material till vår studie. Samtliga respondenter uppges vid namn, då vi anser att det ökar reliabiliteten i vår empiriska studie. Dessutom bidrar det att fortsatt forskning inom ämnet kommunala avtalspensioner kan genomföras. Det är emellertid viktigt att vi har återgett respondenternas åsikter och uttalanden på ett korrekt sätt för att undvika syftningsfel. I samband med studien av Kungälv kommun kom vi i kontakt med fler än en respondent. Vi har dock valt att inte specificera vem som sade vad vid intervjun eftersom det inte gav något mervärde till studiens innehåll. Istället har vi återgett informationen som att respondenterna talade för ekonomienhetens räkning och således uppgav den allmänt gällande synen på redovisningsproblemet. Detsamma gällde även Uppsala kommun.

1.4.2 Primär- och sekundärdata

Uppsatsens empiriavsnitt utgörs av primärdata, det vill säga egen informationsinsamling. Vi har intervjuat personer från de valda kommunerna och parallellt med det talade vi med kunniga personer inom ämnet. Det gjorde att vår förståelse för hantering av pensionsåtagandet ökade successivt under forskningsprocessens fortlöpande. De sekundärdata som har använts i uppsatsen har erhållits från litteratur inom redovisning, offentligt tryck såsom lagtext och propositioner samt informationsmaterial från KPA. Vi har även studerat årsredovisningar för de aktuella kommunerna och tidigare kandidat- och magisteruppsatser inom redovisning och finansiering. Den största delen av våra sekundärdata ligger till grund för den teoretiska referensramen.

1.4.3 Intervjuer

Intervjuer kan baseras på strukturerade och ostrukturerade frågeunderlag. Frågorna blir vanligtvis mindre strukturerade vid en öppen intervju. Då sker istället en dialog mellan respondenterna och forskarna.⁸ Intervjuerna med respondenterna från Kungälv kommun och KPMG var utformade som samtal, vilket innebar att en diskussion kunde föras med respektive respondent. Det gav oss även en möjlighet att lättare ställa givande följdfrågor under intervjuerna. Till följd av att vårt uppsatsämne är mycket komplext och till viss del känsligt var samtalsformen en förutsättning för att få vi skulle kunna få ut så värdefull information som möjligt från mötena. Vi undvek medvetet att synliggöra våra egna värderingar under intervjuerna för att inte leda respondenterna. Istället lät vi dem föra fram sina åsikter och upplevelser vad gäller hanteringen av pensionsåtagandet samtidigt som vi lyssnade och ställde frågor allteftersom diskussionen fortgick. Inför mötet med Kungälv kommun skickade vi över ett diskussionsunderlag för att i övriga fall framföra vårt ämne i samband med att intervjutid bokades in. Intervjuerna spelades in, vilket innebar att vi kunde gå igenom samtalen efteråt och på så sätt undvika att missa viktig information. I de fall då telefon- och mailintervjuer gjordes med Uppsala kommun användes strukturerade frågeunderlag.

1.5 Avgränsningar

Enligt teori inom redovisning talas det om redovisningens interna respektive externa effektivitet. Samtidigt som den externa effektiviteten handlar om vad redovisning är innebär den interna

⁷ Alfredsson/Johansson, *Tolkning och tillämpning av god redovisningssed – en studie av fyra onoterade medelstora företag, magisteruppsats*, ht 2004, sid. 6

⁸ Ibid sid. 7

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

effektiviteten om hur man redovisar.⁹ Utifrån dessa begrepp kan denna uppsats sägas fokusera på den interna effektiviteten. Kommunala avtalspensioner är ett ämne som kan ha ett flertal infallsvinklar, men vi kommer i första hand att koncentrera oss på hur redovisningen av dessa görs och hur väl kommunerna följer aktuella regler och rekommendationer samt vilka redovisningsmetoder och principer som tillämpas. Vi kommer att utgå från de delar av kommunala redovisningsregler och rekommendationer, som specifikt berör redovisning av kommunala pensionsåtaganden. Övriga avsnitt och paragrafer i kommunal lagtext kommer inte beaktas i större utsträckning i denna uppsats, det vill säga paragraferna kommer enbart att studeras om de krävs för att skapa oss och läsaren en bättre förståelse för problematiken. Även redovisningsprinciper kommer att studeras till den grad de är relevanta för redovisning av kommuners pensionsskuld.

Bolag inom en kommun styrs enligt samma regelsystem som privata bolag gör och därför kommer uppsatsen inte att beröra den kommunala koncernen utan endast redogöra för kommunens hantering av pensionen. Problematiken när det gäller redovisning av pensionsskulden är nära sammankopplad med finansieringsfrågor relaterade till skulden. Därför kommer även finansieringen av pensionsskulden att lyftas fram, men inte i lika stor utsträckning som redovisningsproblematiken. Vidare kommer studien, vilken ligger till grund för uppsatsen, att begränsas till två kommuner. De främsta anledningarna till att Kungälv kommun och Uppsala kommun väljs är att de dels skiljer sig åt storleksmässigt samt att de från och med 2006 inte redovisar sitt pensionsåtagande på samma sätt. Dessutom är tillhandahållandet av bra material och goda kontakter ytterligare motiv till att de nämnda kommunerna väljs. Kungälv kommun och Uppsala kommun är primärkommuner, vilket innebär att uppsatsen inte kommer att diskutera landstingskommuners eller kommunalförbunds hantering av pensionsskulden.

1.6 Disposition

Uppsatsen andra kapitel inleder studiens teoretiska referensram med en översikt över det kommunala tjänstepensionsavtalets utformning och utveckling. Vidare redogörs det även för löpande redovisning enligt det senaste avtalet. I kapitel tre behandlas den kommunala pensionsskulden och de faktorer, som påverkar beräkningen av den samma. Avsnittet innehåller även information om vilka finansieringsalternativ, som finns i samband med det kommunala pensionsåtagandet samt hur valet påverkar redovisningen av skulden. I uppsatsens fjärde kapitel ges läsaren ett juridiskt perspektiv på hur kommuner skall hantera sitt pensionsåtagande. Kapitlet berör de regler, som gäller den kommunala pensionsskulden. Dessutom hittas information om de normsättare, vilka är aktuella inom kommunal redovisning. Den teoretiska referensramen avslutas med kapitel fem om begreppet god redovisningssed och syftet med redovisning. Avsnittet tar även upp tillämpliga redovisningsprinciper, rättvisande bild samt övriga kvalitativa krav på redovisning. Det sjätte kapitlet inleder den empiriska studien och handlar om kommunal praxis. Kungälv- och Uppsala kommuns hantering av pensionsåtagandet beskrivs på ett objektivt sätt. Det efterföljande avsnittet utgörs av en intervju med en revisor inom kommunal redovisning, där hantering av kommunala avtalspensioner berörs. I kapitel åtta hittas en teoretisk-empirisk analys och i det nionde kapitlet presenterar vi våra egna reflektioner, en slutsats samt förslag till fortsatt forskning.

⁹ Gustafson, A., *Normer och praxis – tre ideella föreningar och deras redovisning*, Bokförlaget BAS, 2006, sid. 7

TEORETISK REFERENSRAM

Det teoretiska avsnittet har som avsikt att bidra till väsentliga teoretiska kunskaper inom området om redovisning av kommunala avtalspensioner. Genom att lyfta fram information om skilda delar inom ämnet skall läsaren kunna erhållas en bred teoretisk bas, som krävs för att kunna förstå och analysera kommunal praxis. Avsnittet kommer att inledas med en återblick på det kommunala tjänstepensionsavtalet och därefter berörs finansiering och redovisning av den kommunala pensionskulden ur ett teoretiskt perspektiv. Avslutningsvis beaktas ett rättsligt perspektiv på frågan genom att svenska lagar och rekommendationer lyfts fram tillsammans med god redovisningssed och redovisningens syfte.

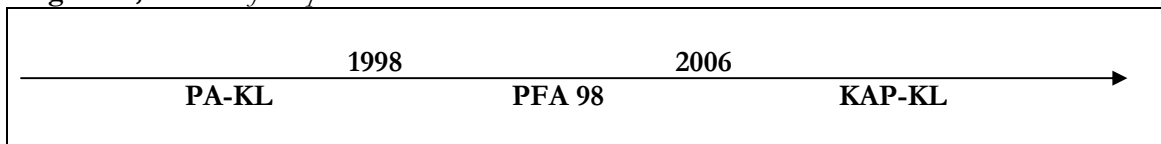
2. DET KOMMUNALA TJÄNSTEPENSIONSAVTALET

2.1 Pensionsavtal för kommunalt anställda

Pensionssystemet omfattar tre skilda delar, vilka är allmän pension, tjänstepension samt privat pensionssparande. Upp till en månadslön på motsvarande 7,5 inkomstbasbelopp¹⁰ ges en rättighet till en allmän pension. Detta är den grundläggande delen, det vill säga den del av pensionen som betalas ut av försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten i form av inkomstpension, premiepension och garantipension¹¹. Det är en lagstadgad pension som baseras på en allmän försäkring. Som ett komplement till allmän pension finns tjänstepensionen. Denna del som baseras på kollektivavtal, ses som en tilläggspension för inkomster som dels understiger och dels överstiger 7,5 inkomstbasbelopp. Tjänstepensionen betalas ut i form av en ålderspension och eftersom ålderspensionen kan bestå av avgiftsbestämd ålderspension, förmånsbestämd ålderspension samt intjänad pension till och med 1997-12-31 blir innehållet i pensionsavtalet *Kollektiv Avtalad Pension* (KAP-KL) till viss del komplext. Avgiftsbestämd ålderspension beräknas på den del av den månatliga inkomsten som understiger 7,5 inkomstbasbelopp och den förmånsbestämda beräknas på det belopp som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp, båda betalas av arbetsgivaren¹². Från och med 2007-01-01 kommer även pension intjänad till och med 1997-12-31 att räknas med när den förmånsbestämda pensionen beräknas, men dock endast för de som jobbar kvar inom kommunen år 2007 och framåt¹³. Vid sidan av KAP-KL återfinns ytterligare tre stora pensionsavtal. Det är handelns tilläggspension för tjänstemän (ITP), det statliga avtalet (PA-91) och särskild tilläggspension för privat anställda arbetare (SAF-LO). Som ytterligare komplement väljer ofta arbetstagare att pensionsspara privat. Detta för att inte skillnad mellan lön och den slutliga pensionen skall bli så stor.

2.2 Återblick på det kommunala tjänstepensionsavtalet

Figur 2-1; Tidsaxel tjänstepensionsavtalet



Pensionsavtal för arbetstagare hos kommunal arbetsgivare (PA-KL) gällde fram till 1998 och gav den anställda en tjänstepension motsvarande en viss procentsats av slutlönen, se figur 2-1. PA-KL kompletterade den allmänna pensionen så att den sammanlagda pensionen uppnådde en nivå som motsvarar den procentsats av slutlönen som arbetstagaren var berättigad till. Denna redovisades oftast inte som en skuld utan som en ansvarsförbindelse¹⁴. Den 1 januari, 1998 trädde pensionsavtalet *Pensions- och försäkringsavtal* (PFA 98) i kraft. Detta avtal innefattade en individuell- och en kompletterande ålderspension. Till den individuella delen satte arbetsgivaren av ett belopp upp till 4,5 procent som arbetstagaren själv fick bestämma hur det skulle placeras. Denna del togs inte upp som skuld i balansräkningen eftersom pengarna då var försäkrade. Den kompletterande ålderspensionen som motsvarade den del av den pensionsgrundande lönen som översteg 7,5 basbelopp förvaltades av kommunerna och redovisades som en skuld i

¹⁰ 7,5 inkomstbasbelopp motsvarar 2006 en månadslön på 27800 kr

¹¹ SPP, http://www.spp.se/abg/om_pensioner/lag_och_avtal.asp, 2006-11-10

¹² KPA Pension, *KAP-KL Ditt nya pensionsavtal – viktig information för dig som är anställd i kommun, landsting eller region*, sid. 2

¹³ Rådet för kommunal redovisning, *Svar på frågan angående de redovisningsmässiga konsekvenserna av det nya pensionsavtalet KAP-KL*, 2006-09-21

¹⁴ KPA pension, *Pensionskulden i kommuner och landsting, november 2005*, sid. 5

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

balansräkningen såvida de inte valde att försäkra dessa¹⁵. Enligt PFA skulle pensionen grundas på hur mycket premier som betalats in och vilken avkastning som uppnåts. Nyligen, närmare bestämt den 1 januari 2006, kom ytterligare ett nytt avtal, KAP-KL. Det avtalet berör avgiftsbestämd ålderspension, intjänad pensionsrätt fram till 1997-12-31 samt förmånsbestämd ålderspension. De olika delarna räknas var för sig enligt olika regler, men utgör tillsammans den kommunala tjänstepensionen som i sin tur är ett komplement till den allmänna pensionen. Avgiftsbestämd ålderspension är motsvarigheten till PFA:s individuella del och innebär att arbetsgivaren löpande sätter av en viss procentsats mellan 3,4 – 4,5 procent beroende på vilket avtalsområde som arbetstagaren har varit anställd i. Dessa avsättningar baseras på den årliga pensionsgrundade lönen. Intjänad pensionsrätt till och med 1997-12-31 består av det högsta beloppet av livränta och kompletteringspension enligt PA-KL. Förmånsbestämd ålderspension gäller för arbetstagare som har en lön som överstiger 7,5 basbelopp¹⁶. Beloppet är beräknat på den genomsnittliga lönen som den pensionsberättigade tjänat in under en sjuårsperiod före avgången¹⁷. Den förmånsbestämda delen av pensionen betalas ut livsvarigt, men om en arbetstagare väljer att avstå från sin pension ges istället en livränta. Från och med år 2007 kan arbetstid innan 1998 räknas med när den förmånsbestämda ålderspensionen beräknas. Det innebär att personer som fortfarande är anställda från och med år 2007 kan tillgodoräkna sig pensionsgrundande inkomst för den tid de arbetat innan 1998. Tillgodoräkandet kommer att ske successivt under anställningstiden fram till det att arbetstagaren går i pension¹⁸.

2.3 Löpande redovisning enligt det kommunala tjänstepensionsavtalet KAP-KL

Ålderspensionen enligt KAP-KL omfattar tre delar, avgiftsbestämd ålderspension, intjänad pensionsrätt fram till och med 1997-12-31 samt förmånsbestämd ålderspension.

Avgiftsbestämd ålderspension

Den avgiftsbestämda ålderspensionen sätter arbetsgivaren av till en fond som arbetstagaren själv får bestämma vart den skall placeras. Denna del av ålderspensionen kostnadsföres innevarande år, bokas upp som en kortfristig skuld och betalas ut efterföljande år¹⁹. När den sedan skall betalas ut till den pensionsberättigade påverkas inte kommunens resultat- och balansräkning eftersom dessa medel redan tagits ut ur det kommunala systemet. Några arbetsgivare har dock inte avsatt hela avgiften²⁰.

Pensionsrätt intjänad fram till 1997-12-31

Pensionsrätter intjänad fram till 1997-12-31 redovisas inte i balansräkningen utan redovisas som en ansvarsförbindelse. Vid utbetalning kostnadsföres beloppet via resultaträkningen²¹.

Förmånsbestämd ålderspension

Arbetstagare som tjänar en lön som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp får ytterligare ett ålderspensionsbelopp, vilket baseras på den pensionsgrundade lönen för de sju senaste åren innan pensionsavgången. Beloppet som kommunerna löpande skall sätta av för denna pensionsdel räknas ut med hjälp av att vissa antaganden görs. Exempelvis antaganden om den lön som

¹⁵ Ibid

¹⁶ KPA Pension, *Din tjänstepension, pensionsavtalet KAP-KL för dig som är kommun- eller landstingsanställd*, sid. 5

¹⁷ KPA pension, *Ålderspension enligt KAP-KL*

¹⁸ Rådet för kommunal redovisning, *Svar på fråga angående de redovisningsmässiga konsekvenserna av det nya pensionsavtalet KAP-KL*, 2006-09-21, sid. 1

¹⁹ Intervju med Åsa Andersson, Redovisningschef, Kungälv kommun

²⁰ KPA pension, *Ålderspension enligt KAP-KL*

²¹ KPA pension, *Pensionskulden i kommuner och landsting, november 2005*, sid. 5

Den kommunala tjänstepensionen

- redovisning och förvaltning -

arbetstagaren har idag, en tillbakablick över arbetstagarens lönenivå de senaste två åren och diskonteringsränta²². För det framräknade beloppet görs en avsättning i balansräkningen som också skall kostnadsföras i resultaträkningen.

2.4 Avtalspensionens natur

Avtalspensionen utgör ett civilrättsligt avtal mellan en arbetstagare och arbetsgivare, där avtalet innebär att arbetsgivaren har en framtida förpliktelse att betala ut pension till en tidigare anställd. Utformningen av avtalspensioner regleras i kollektivavtal till följd av att förhandlingar skett mellan arbetsmarknadens olika parter. Den rådande åsikten är att avtalspensionen utgör en uppskjuten lön, vilket innebär att en del av arbetstagarens intjänade lön betalas ut som pension²³. Den aktuella pensionsskulden upparbetas under den period som den anställde arbetar för kommunen. Om denna skuld har ett större värde än de löpande pensionsutbetalningarna kommer den att öka och tvärtom²⁴. Vidare påverkar även ränte- och inflationsutveckling till att skulden blir större.

²² Lannhard, S. KPA Pension

²³ Asp/Rothlin, *Redovisning av kommunala avtalspensioner*, kandidatuppsats, ht 1996, sid. 11

²⁴ Ibid

3. DET KOMMUNALA PENSIONSÅTAGANDET

Den skuld som uppstår i och med att kommunerna garanterar de anställda en ersättning utöver den allmänna pensionen benämns pensionsskuld. Vi kommer i detta kapitel att definiera vad en egentlig skuld innebär och vad som krävs för att en skuld skall få definieras som skuld. Ett avsnitt om hur kommunerna hanterar beräkning av pensionsskuld presenteras. Därefter kommer vi att beröra att det finns olika sätt för kommunerna att hantera pensionsåtagandet. Vi kommer att ta upp hur finansiering och redovisning av pensionsåtagandet såg ut innan den kommunala redovisningslagen infördes samt vilka finansieringsalternativ som finns idag. Kommunerna kan välja mellan intern fondering eller extern fondering. Beroende på vilket system som väljs påverkas redovisningen av kommunernas pensionsskuld. Vad som bör poängteras är att nedanstående fonderingsalternativ endast berör den förmånsbaserade delen av pensionsskulden. Den avgiftsbestämda delen, vilken tidigare kallades för individuell del, redovisas inte som en avsättning utan som en kortfristig skuld då den betalas ut året efter. Denna del får den pensionsberättigade själv bestämma hur den skall placeras. Om inte den pensionsberättigade gör ett aktivt val placeras pengarna i en traditionell försäkring hos KPA Pensionsförsäkringar AB²⁵. Kapitellet avslutas med en kort presentation av Handelsbankens vinstandelssystem.

3.1 Skuld, avsättning eller ansvarsförbindelse

För att en skuld skall få definieras som en skuld krävs att vissa kriterier uppfylls. Bland annat skall förpliktelsen innebära att det i framtiden finns en skyldighet att betala ut medel till extern part. Det skall anses föreligga ringa eller ingen möjlighet att undvika åtagandet, vilket i sin tur skall ha uppkommit till följd av en transaktion eller händelse. En förpliktelse skall kunna mätas, det vill säga beloppet på utbetalningen skall med rimlig sannolikhet kunna bestämmas. Om något av ovanstående kriterier är osäkra skall åtagandet redovisas som en avsättning på balansräkningens passivsida, alternativt som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen, beroende på grad av osäkerhet.²⁶

3.2 Beräkning av pensionsskuld

Beräkningssystemet av pensionsskulden är så pass komplext att det i dagsläget inte finns tillräckligt med kompetens för att denna beräkning skall kunna utföras inom kommunerna. Kommunerna anlitar istället utomstående organisationer för estimering av det framtida pensionsåtagandet. Störst av dessa organisationer är KPA, som anlitas av flertalet av de svenska kommunerna. Pensionsskulden beräknas enligt KPA:s beräkningsmodell, som bygger på en del information som lämnas in av kommunerna. De handlar om faktorer såsom ⁽¹⁾kommunal anställningstid, ⁽²⁾lönenivåer och ⁽³⁾information om anställda innan 1937, vilkas pension grundas på ett tidigare tjänstepensionsavtal. Samtliga faktorer bygger på, av kommunerna, gjorda antaganden som i stor utsträckning består av osäkerhetsfaktorer.²⁷ Det är osäkert när pensionen skall betalas ut. I en beräkning från 2000 gjordes antaganden om att alla anställda går i pension vid 65 års ålder²⁸. I den uppskattades dödlighetsintensiteten hos kvinnor vid åldern (i) vara lika med $(1/1000)(0,0089(\exp(0,103i)))$ och för män $(1/1000)(0,0154(\exp(0,103i)))$, vilket innebar att man gjorde antaganden om hur gamla kvinnor alternativt män förväntades bli. Antagande om löneökningar, ökning av basbeloppet samt antaganden om statslåneränta och diskonteringsränta gjordes. Skuldens storlek är väldigt känslig för förändringar av den förväntade realräntan. En

²⁵ Electum Pensionstjänst, *Gör ditt eget val för din avgiftsbestämda ålderspension KPA-KL*.

²⁶ Adra/Svensson, *Den Kommunala Pensionsskulden* sid. 8

²⁷ Ibid sid. 9

²⁸ Jennergren, P. *Kommunerna som pensionsförvaltare*, Ekonomisk Debatt 2000, årg. 28, nr 5

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

sänkning av den förväntade realräntan med en halv procent kan innebära en skuldökning med 15 procent²⁹.

3.3 Fördelningssystem innan 1998

En kommun har genom sin kommunala särart en viktig skillnad gentemot företag och det är bland annat att en kommuns varaktighet anses säkerställd då en kommun endast kan upphöra genom regeringsbeslut³⁰. Ytterligare skillnader i förhållande till företag är kommunens beskattningsrätt, som säkerställer ett inflöde av pengar till den kommunala verksamheten. Dessa två grundläggande förutsättningar ger de anställda inom kommuner en säkerhet i att deras pension kommer att betalas ut den dag då de går i pension. Innan det att kommunal redovisningslag infördes förekom ett fördelningssystem inom Sveriges kommuner. Det byggde på att löpande pensionsutbetalningar finansierades med hjälp av innevarande periods skatteintäkter. Redovisningsmässigt uppstod kostnaden för pensionsutbetalningen när den faktiska utbetalningen ägde rum och inte vid det egentliga intjänandet.

3.4 Fondering

3.4.1 Internt fonderingsystem

I ett system där kapital fonderas, sätts pengar åt sidan för ett specifikt ändamål. I det här fallet handlar det om pensioner. Vid en intern fondering lämnar kapitalet inte kommunerna utan det sätts åt sidan i dess redovisning. Tanken med ett internt fonderingsystem är att varje kommun själv skall spara till framtida pensionsutbetalningar. Redovisningsmässigt hanteras sparandet på så sätt att det kostnadsföres i resultaträkningen under den period då den anställde arbetar och tjänar in sin lön. Motsvarande belopp redovisas som en avsättning på balansräkningens passivsida och när helst det avsatta beloppet förändras skall ökningen alternativt minskningen redovisas som en finansiell post i resultaträkningen. Kommunerna kan således fortfarande disponera det kapital som är avsett att täcka framtida pensionsutbetalningar. Det är kommunfullmäktige som skall meddela föreskrifter för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser. I dessa föreskrifter skall det i sin tur anges på vilket sätt medlen förvaltas samt vilken risknivå som godkännes³¹. Enligt förarbetena till Kommunallagen (KL) bör kommuner, i årsredovisningen, redovisa på vilket sätt de förvaltar sina pensionsmedel. Det kan handla om vilka tillgångslag som en kommun har placerat sina medel i samt vilken avkastning som har kunnat uppnås. Dessutom bör information ges om hur kapitalet har förvaltats vid en eventuell återlåning till den egna kommunen, då det i förvaltningen även finns en möjlighet att återlåna medlen till kommunala investeringar³². Räntan för interna lån är gynnsam i jämförelse med externa lån, vilket i sin tur ger en lägre räntekostnad för kommunerna³³.

3.4.2 Externt fonderingsystem

Den grundläggande idén med ett externt fonderingsystem är kommunerna löpande betalar ut pensionsmedlen till en extern fond under den period som den anställde tjänar in sin lön. Arbetstagaren erhåller beloppet löpande efter tidpunkten för pensionering. Vid extern fondering placeras alltså kapitalet utanför kommunernas direkta kontroll och i praktiken innebär detta att pengarna förvaltas av en pensionsstiftelse eller av ett försäkringsbolag. Risker ligger emellertid

²⁹ Asp/Rothlin, *Redovisning av kommunala avtalspensioner*, kandidatuppsats, ht 1996, sid. 44

³⁰ Lag (1979:411) om ändring i Sveriges indelning i kommuner och landsting

³¹ Kommunallagen 8 kap § 3a

³² Rådet för kommunal redovisning 7.1; *upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser*, Bilaga

³³ Jennergren, P. *Kommunerna som pensionsförvaltare*, Ekonomisk Debatt 2000, årg. 28, nr 5, sid. 457

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

kvar hos kommunerna genom att de fortfarande har ansvaret för pensionsutbetalningarna och om den externa kapitalförvaltaren inte lyckas förränta pengarna väl innebär det att kommunerna måste täcka upp eventuella förluster³⁴. Utifrån grundidén hanteras pensionsmedlen på så sätt att de kostnadsföres under samma period som arbetstagaren utför arbetet och kommunerna betalar in kapitalet till den externa förvaltaren.

Vidare kan kommunerna låta en extern kapitalförvaltare ta över hela pensionsåtagandet och därmed helt undkomma eventuella risker med kapitalförluster och att pengarna tas i anspråk till annan kommunal verksamhet. Detta görs genom en försäkringslösning med ett garanterat pensionsbelopp³⁵. En bestämd premie inklusive förvaltningskostnader och administrativa kostnader betalas ut till den externa kapitalförvaltaren och kostnadsföres samtidigt i kommunernas resultaträkning. Följden blir att kommunerna vet hur mycket de skall betala och att de undviker framtida risker som medföljer vid finansiering. Löneskatt skall betalas ut till staten i samband med att premien betalas ut till den externa kapitalförvaltaren³⁶.

3.5 Oktogonen – Handelsbankens vinstandelssystem

Det som låg till grund för tillkomsten av Oktogonen var att Jan Wallander, Handelsbankens VD 1970 – 1978³⁷, efter några krisår i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet ville skapa något bestående för de anställda som tack för deras hårda slit under krisåren. Styrelsen för Svenska Handelsbanken beslutade vid sitt sammanträde den 6 februari 1973 att avsätta ett belopp om 10 miljoner kronor till stiftelsen. Avsättning har skett varje år sedan stiftelsen började utom ett år på grund av att bankens utdelning till aktieägarna uteblev. Aktieutdelning är ett krav för att utbetalning skall kunna ske till vinstandelssystemet. Dessutom måste banken visa en högre lönsamhet än vad det vägda genomsnittet av de börsnoterade bankerna inom nordén uppvisar. Systemet gav de anställda ett större intresse för att bankens resultat skulle utvecklas bättre än andra bankers.

Stiftelsen hade 2005-12-31 en förmögenhet på över 17,2 miljarder kronor. Det finns dock begränsningar i hur stora avsättningar som får göras till Oktogonen, men eftersom detta avsnitt endast är till för att en jämförelse skall kunna göras mellan kommuners sätt att hantera finansieringen av avtalspensioner och Handelsbankens vinstandelssystem tas inte specifika regler upp angående bankens utbetalningar till Oktogonen. Avsikten med avsättningarna till Oktogonen var att de anställda genom denna lösning skulle bli betydande ägare av Handelsbanken. Stiftelsen är den enskilt största ägaren av Handelsbanken med drygt 10 procent av röstvärdet (december 2005) och därmed betraktas innehavet som näringsbetingat.

Huvudregeln är att de anställda inte får ta ut några pengar tidigare än det år de fyller 60, även om de har avslutat sin anställning i banken. Det gör att systemet anses vara en pensionsförmån istället för en lön. När utbetalning sker till Stiftelsen betalar banken en särskild löneskatt på drygt 24 procent för dem som är anställda inom Sverige istället för att betala full arbetsgivaravgift som görs vid vanlig bonusutbetalning. Genom att Handelsbanken betalar ut pengar till Oktogonen har banken lämnat ifrån sig ansvaret och förfogandet över de utbetalade pengarna.³⁸

³⁴ KPA Pension, *Pensionsskulden i kommuner och landsting, november 2005*, sid. 24

³⁵ Ibid sid. 24 ff.

³⁶ Jennergren, P. *Kommunerna som pensionsförvaltare*, Ekonomisk Debatt 2000, årg. 28, nr 5, sid. 457

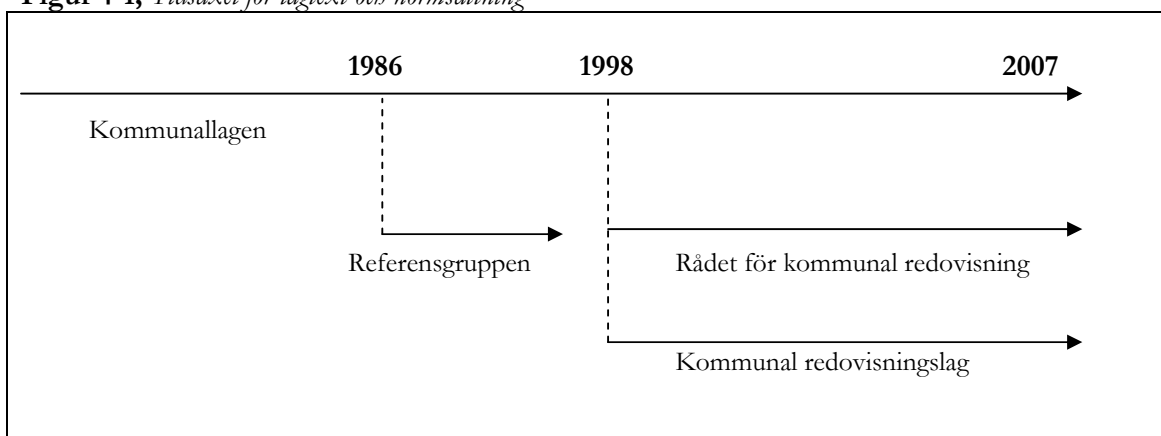
³⁷ Wallander, J. *Oktogonen – från idé till verklighet 1973-1998*, 1998

³⁸ Ingemar Hansson, ekonomiavdelningen Handelsbanken, regionbanken Västra Sverige

4. LAGAR OCH REKOMMENDATIONER

Fram till och med år 1997 saknades en specifik redovisningslag för kommuner. Bokföringslagen var inte direkt tillämplig på kommuner, vilket inte heller rekommendationer från FAR och RR var även om de två sistnämnda var värdefulla vägledare vid redovisningsfrågor³⁹. Kommunallagen utgjorde med andra ord grunden för den kommunala redovisningen med stöd från Referensgruppen i redovisning, se figur 4-1. År 1995 bildades en arbetsgrupp för att hantera frågor angående kommuners och landstings pensionsförpliktelser och under våren 1996 startades arbetet med att utforma en kommunal redovisningslag. Lagen utfärdades 1997 och trädde ikraft den 1 januari 1998⁴⁰. Detta kapitel kommer att inledas av en tillbakablick på kapitalskydd samt reglering av den kommunala ekonomin. Därefter kommer vi att göra en närmare beskrivning av regler och rekommendationer som berör redovisningen av kommunala pensioner.

Figur 4-1; Tidsaxel för lagtext och normsättning



4.1 Återblick på reglering av kommunal ekonomi och kapitalskydd

År 1862 kom den första förordningen som reglerade den kommunala ekonomin. Det blev obligatoriskt för kommuner att upprätta budget över in- och utbetalningar och 1927 fastslogs att denna skulle redovisas i bokslut. Därefter tillsatte Svenska Statsförbundet en kommitté efter påtryckningar från Sveriges Stadskamerala Förening. Kommittén kom med uttalanden om att alla investeringar skulle tas upp i balansräkningen och aktiveras. År 1953 gjordes förändringar i Kommunallagen, vilket bland annat rörde förmögenhetsskyddet:

”Vad kommunen tillhör i fast egendom bör så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minskas. Medel som kommunen uppburit såsom vederlag för anläggningstillgångar eller på grund av försäkring av sådan tillgång, må tagas i anspråk endast för återbetalning av lån, som upptagits för förvärv av tillgången, eller för anskaffande av annan dylik tillgång. Som anläggningstillgång skall anses fast egendom, så ock lös egendom, avsedd att stadigvarande innehavas av kommunen.”

Källa: Kommunallagen (1953) kap 8 § 50

³⁹ Asp/Rothlin, *Redovisning av kommunala avtalspensioner*, s.22

⁴⁰ Prop. 1996/97:52; *Den kommunala redovisningen*

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

Detta innebar att innevarande generation inte skulle få förbruka det kapital som föregående generation upparbetat⁴¹. Kommunernas rätt att ta upp lån var fram till och med år 1953 begränsat, vilket innebar att kommunala lån skulle godkännas och fastställas i samråd med konungen. Samtidigt infördes också en regel om pensioner där det sades att kommunerna skulle sätta av medel till pensionsfond⁴². Medlen skulle förvaltas till dess att de skulle betalas ut i form av pension eller därmed jämförligt underhåll till arbetstagare i kommunen eller till dennes efterlevande. Regler om förmögenhetsskydd, det vill säga att kommunernas förmögenhet inte fick minska, fördes i samband med ändring av KL år 1977 över utan förändringar i sak. Även bestämmelser om fondering blev kvar, men den närmare preciseringen av olika fonder slopades. Reglerna om hur dessa fonderade pengar skulle få användas luckrades upp. Hösten 1986 startade ett projekt om en mer enhetlig och enklare kommunal redovisning och i och med det publicerades en rekommendation, allmänt kallad Normalreglementet. Det bestod av en traditionell ekonomimodell med driftbudgetavräkning, investeringsredovisning, resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys och byggde på bokföringsmässiga grunder. Referensgruppen i redovisning bildades i samband med att Normalreglementet utformades. Detta för att vaka över tillämpningen av reglementets rekommendationer och för att främja utvecklingen av god redovisningssed i kommuner och landsting. Referensgruppen gav ut principiella uttalanden om redovisningsfrågor och kom 1987 med uttalandet att pensionsskulden borde ses som en ansvarsförbindelse. År 1990 togs frågan åter upp, men då hade referensgruppen ändrat uppfattning och ansåg att redovisningen skulle ge en rättvisande bild och följa god redovisningssed genom att redovisa pensionsskulden som en skuld i balansräkningen⁴³. Året därpå ersattes de gamla reglerna om kapitalskydd och fondering av lydelsen ”kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet”⁴⁴. Regeringen förklarade sig med att det inte var hållbart att alltid sträva efter att hålla förmögenheten intakt utan kommunerna behövde kunna använda pengarna på ett friare sätt. Kommuner och landsting ansågs kapabla att själva besluta om de hade underlag nog för att kunna använda avsatta medel till andra ändamål än vad de ursprungligen var avsedda för⁴⁵.

4.2 Kommunallagen

Kommunallagens åttonde kapitel innehåller regler om hur extern redovisning skall utformas i kommuner och landsting. Redovisningen skall utformas på ett sätt som gör att den följer god redovisningssed⁴⁶. Tolkningen av god redovisningssed inom kommun och landsting skall i stort sätt följa praxis inom den privata sektorn⁴⁷.

4.2.1 God ekonomisk hushållning

År 1991 slopades den tidigare regeln om förmögenhetsskydd och istället kom lydelsen att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Detta innebar att kommunerna kunde låna pengar för att finansiera löpande kommunal verksamhet. Statsmakten trodde att kommunerna skulle anamma att underbalansering inte var förenligt med god ekonomisk hushållning, men vissa kommuners ekonomiska ställning blev med tiden kraftigt ansträngd. I och med detta beslutades det om en kommunal lagstiftning som skulle få

⁴¹ Adra/Svensson, *Den Kommunala Pensionskulden* s. 22

⁴² Kommunallagen Kap 8 § 55

⁴³ Adra/Svensson, *Den Kommunala Pensionskulden* s. 1

⁴⁴ Kommunallagen Kap 8 § 1

⁴⁵ Prop1990/91:117 s. 120

⁴⁶ Kommunallagen Kap 8 § 18

⁴⁷ Asp/Rothlin, *Redovisning av kommunala avtalspensioner*, sid. 24

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

kommunernas ekonomi på fötter och trygga en långsiktig finansiell utveckling. Därmed lagstiftades begreppet god ekonomisk hushållning och för att det skulle kunna uppnås infördes även ett så kallat balanskrav, vilket innebär att kostnaderna inte får överstiga intäkterna.

”Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.”

Källa: Kommunallag kap 8 § 4 3st.

Kommuner som inte lyckas redovisa ett resultat i balans får två år på sig att reglera det negativa resultatet. Undantag får göras om kommunen i fråga kan åberopa synnerliga skäl som orsak till ett resultat i obalans. Om synnerliga skäl kan anses föreligga är upp till var kommuns kommunfullmäktige att avgöra⁴⁸. Detaljregler om hur redovisningen skall utformas lämnas åt kommunerna själva⁴⁹.

4.2.2 Finansiering av pensionsmedel

I KL kap 8 § 3a står det att kommunerna skall ange hur medel avsatta för pensionsförpliktelser har förvaltats och att risknivån för vald placering har fastställts. Dessa pensionsmedel måste separeras från övrig verksamhets medelförvaltning. Kommunens medel skall förvaltas på ett tryggt sätt samtidigt som det skall ge en god avkastning. Vidare skall det finnas en uttryckt strategi om huruvida kommunen har valt att förvalta pensionsmedel genom att placera i värdepapper, amortera på befintliga lån, egenfinansiera i den egna verksamheten eller placera medlen hos en extern förvaltare. Vikten av att pensionsmedel skall förvaltas långsiktigt och på ett sätt så att det ger hög avkastning har kommit på senare år. Dessförinnan har synen varit att pensionsmedel skall vara inriktade på kortsiktiga placeringar och vara så likvida som möjligt⁵⁰.

4.3 Referensgruppen i redovisning

Referensgruppen i redovisning var ett organ för samråd i redovisningsfrågor inom kommun- och landstingssektorn och tillsattes av Landstingsförbundet och Svenska Kommunalförbundet 1986 i samband med att Redovisningsreglementet utformades⁵¹. Dess huvuduppgift var att främja utvecklingen av god redovisningssed i kommuner och landsting, vilket skall motsvara praxis utövad av en representativ krets av bokföringsskyldiga. Referensgruppen gav ut rekommendationer i form av anvisningar, förslag och diskussionsunderlag, där anvisningar var det starkaste. 1991 gav Referensgruppen ut anvisning om att kommunerna i så snabb takt som möjligt skulle fullfondera, det vill säga göra avsättningar för att täcka pensionsskulden. Över 90 procent av Sveriges kommuner följde anvisningen. Återstående 10 procent följde inte Referensgruppens anvisning, då kommunerna ansåg att den bröt mot god redovisningssed. Detta upprörde en del kommuninvånare. I ett specifikt fall såsom Gullspång, gick ärendet vidare till Kammarrätten och för att få experthjälp vände sig Kammarrätten bland annat till Referensgruppen. Det slutliga utlåtandet från Referensgruppen löd att kommunens redovisning inte kunde anses strida mot KL:s krav på god redovisningssed i och med att olika principer kan tillämpas parallellt och att god redovisningssed är en process som ständigt fortgår⁵². Det betonades dock att det inte är meningen att Referensgruppen skall bedöma enskilda kommuners förhållningssätt i denna fråga. Därmed ansåg ett flertal kommunala redovisare att Referensgruppen inte stod bakom sina egna anvisningar, vilket så småningom ledde till att

⁴⁸ Kommunallagen kap 8 § 20

⁴⁹ Adra/Svensson, *Den Kommunala Pensionskulden* sid. 13

⁵⁰ Ibid sid. 14

⁵¹ Ibid sid. 12

⁵² Ibid sid. 15

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

Referensgruppen i redovisning upplöstes år 1997. Den 1 januari år 1998 trädde den kommunala redovisningslagen i kraft. Vissa av de frågor som Referensgruppen berörde togs helt eller delvis över av Rådet för kommunal redovisning⁵³.

4.4 Rådet för kommunal redovisning

Rådet för kommunal redovisning (RKR) är en organisation som har till uppgift att främja och utveckla god redovisningssed i kommuner, landsting och kommunalförbund i enlighet med Lag om kommunal redovisning⁵⁴. I sina rekommendationer avgör RKR vad som utgör god redovisningssed och enligt organisationen är det alltid god redovisningssed att följa lagregler. Upplysningar om förvaltning av samtliga medel avsatta för pensioner skall göras i förvaltningsberättelsen⁵⁵. Avsättningar gjorda efter år 1998 (inklusive särskild löneskatt) och ansvarsförbindelser, det vill säga pensioner intjänade innan 1998 (inklusive särskild löneskatt), skall tydligt framgå i redovisningen. Dessutom skall det tydliggöras hur dessa finansiellt har placerats, såväl bokfört värde som marknadsvärde. I de fall det inte finns några pensionsmedel skall det anges. Vidare skall det framgå vilka tillgångslag som förvaltade pensionsmedel placerats i och vilken avkastning som uppnåtts samt utvecklingen från föregående år.

4.5 Lag (1997:614) om kommunal redovisning

I slutet av juni månad 1997 utfärdade Finansdepartementet Lag (1997:614) om kommunal redovisning, vilken kom att gälla från och med år 1998. Lagen grundades på Prop. 1996/97:52, den kommunala redovisningen. Propositionen som skrevs av Regeringen innehöll huvudsakligen förslag till en ny lag om kommunal redovisning samt ändringar i KL. Den kommunala redovisningslagen gäller för kommuner, landsting och kommunalförbund och bygger på BFL (1975:125), ÅRL (1995:1554) och normalreglementet för kommuner och landsting. Genom LKR blev bokföring och redovisning för Sveriges kommuner lagreglerad för första gången. En av förändringarna som lagen medförde var att kommuners hantering av pensionsskulden började regleras i lag.

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

Källa: Lag om kommunal redovisning 5 kap § 4

Ovanstående citat innebär att ansvarsförbindelser för intjänad pension 1997-12-31 skall ingå i kommunens kostnader och således redovisas utanför balansräkningen. Vad gäller den del av pensionen som upparbetats från och med den förste januari 1998, skall den redovisas i form av en avsättning i balansräkningen⁵⁶. Tillsammans utgör reglerna för redovisning av pensionsskulden den så kallade blandmodellen, vilken infördes i landets kommuner i slutet av år 1998. När det gäller redovisning av löneskatt skall den, enligt modellen, hanteras på samma sätt som det aktuella pensionsåtagandet, det vill säga inom linjen eller som en avsättning.

4.5.1 Löpande redovisning enligt LKR

När en avsättning av den förmånsbestämda ålderspensionen görs, redovisas denne i aktuell kontogrupp som en kostnad i resultaträkningen och påverkar därmed eget kapital negativt. Vid

⁵³ Rådet för kommunal redovisning, *Uttalande från Referensgruppen i redovisningsfrågor och andra normgivare*, Information mars 1998

⁵⁴ Rådet för kommunal redovisning, <http://www.rkr.se/sida1.asp?ld=7>, 2006-12-14

⁵⁵ Rådet för kommunal redovisning, 7.1; *upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser*

⁵⁶ Lag om kommunal redovisning kap 6 § 11

Den kommunala tjänstepensionen
- redovisning och förvaltning -

utbetalning redovisas inte beloppet som en kostnad utan reducerar posten avsättningar i balansräkningen⁵⁷.

Figur 4-2; Redovisning av avsättning

22XX Avsättningar (skuldkonto)	74XX Pensionskostnader (kostnadskonto)
<p style="text-align: center;">Avsättning krediteras</p>	<p style="text-align: center;">Kostnad debiteras</p>
<u>Resultaträkning</u>	<u>Balansräkning</u>
<p><i>Kostnader</i> (ökar) <i>Årets resultat</i> (minskar)</p>	<p><i>Eget kapital</i> (minskar genom årets resultat) <i>Skulder</i> (ökar)</p>

Figur 4-3; Redovisning vid utbetalning

19XX Kassa/Bank	22XX Avsättningar
<p style="text-align: center;">Kassa/Bank Krediteras</p>	<p style="text-align: center;">Avsättningar debiteras</p>
<u>Resultaträkning</u>	<u>Balansräkning</u>
<p>(påverkas inte)</p>	<p><i>Eget kapital</i> (påverkas inte) <i>Skulder</i> (minskar) <i>Tillgångar</i> (minskar)</p>

Vid redovisning av den avgiftsbestämda ålderspensionen görs ingen avsättning utan placeras endast som en kortfristig skuld då den betalas ut nästkommande år.

⁵⁷Smith, D. *Redovisningens språk*, Studentlitteratur, upplaga 3, 2006

5. GOD REDOVISNINGSSSED OCH KRAV PÅ RÄTTVISANDE BILD

5.1 God redovisningsssed

Bokföringsnämnden och Redovisningsrådet är de myndigheter som ansvarar för att vägleda och främja utvecklingen av god redovisningsssed. Begreppet är en rättslig standard som har lag, rekommendationer och praxis som grund och innebär en skyldighet att följa lagen och de redovisningsprinciper som återfinns i lagen. I förarbetena till BFL från år 1967 definieras god redovisningsssed som ”en faktiskt förekommande praxis hos en kvalitativt representativ krets av bokföringsskyldiga”⁵⁸. I ett tillägg till förarbetet betonas det att expertisens uttalanden i redovisningsfrågor också har stor betydelse. Det innebär att begreppet god redovisningsssed inkluderar en förekommande praxis samt expertisens utlåtanden om denna praxis. Vidare säger förarbetet till nuvarande BFL att god redovisningsssed kan tolkas som de normer, som grundas på praxis, uttalanden och rekommendationer från normgivare och då främst BFN och RR. De normer och redovisningsprinciper som ligger till grund för begreppet god redovisningsssed gäller såväl för företag som för kommuner.

En årsredovisning skall upprättas på ett överskådligt sätt och i enlighet med god redovisningsssed⁵⁹. Vad gäller god redovisningsssed i samband med kommunal redovisning behöver den inte skilja sig från företags med vinstsyfte. Däremot finns det inte någon specifik god redovisningsssed för kommuner, vilket beror på att det i förarbetena till Kommunallagen nämns att begreppet förändras och kan ha skild innebörd beroende på situation. I Lag om kommunal redovisning 1 kap § 3 sägs det att ”bokföring och redovisning skall fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningsssed”. I förslag till lag om redovisning i kommuner aviserades det att ett oberoende organ borde inrättas med uppgiften att främja och utveckla god redovisningsssed i kommuner i enlighet med redovisningslag⁶⁰. Rådet för kommunal redovisning har fått en betydande roll när det gäller utvecklingen av god redovisningsssed i kommuner och landsting. Enligt RKR utgör bland annat tillämpning av RR 5; *redovisning av byte av redovisningsprincip* samt RR 16; *avsättningar, ansvarsförbindelser och eventualitytillgångar* god redovisningsssed för kommuner⁶¹. Utöver begreppet god redovisningsssed finns det några ytterligare redovisningsprinciper. Nedan följer beskrivning av de mest aktuella principerna i samband med redovisning av kommunala avtalspensioner.

5.2 Redovisningsprinciper

Försiktighetsprincipen har en stark tradition inom svensk redovisning och dess innebörd är att tillgångar och skulder samt intäkter och kostnader skall värderas försiktigt⁶². Tillgångar får inte övervärderas samtidigt som skulder inte skall undervärderas. När det gäller intäkter redovisas de när de realiserar. Kostnader skall emellertid redovisas i resultaträkningen när helst det finns en antydning till att de kan uppkomma. Genom att följa försiktighetsprincipen i sin redovisning ger den finansiella informationen en mindre optimistisk bild av den aktuella verksamheten, vilket är fördelaktigt eftersom investerare och långivare då inte ges en förskönad bild.

När ett resultat för en period skall beräknas krävs det att utförda prestationer samt förbrukade resurser inom denna period kan identifieras. I samband med fastställandet av förekomna ekonomiska händelser under en viss period kan ett periodiseringsproblem uppkomma. Den så kallade *matchningsprincipen* är ett sätt att hantera detta problem och principen

⁵⁸ Thomason, J., mfl, *Den nya affärsredovisningen*, Liber Ekonomi, upplaga 14, 2003, sid. 100

⁵⁹ Årsredovisningslag kap 2 § 2

⁶⁰ Prop. 1996/97:52; *Den kommunala redovisningen*

⁶¹ Rådet för kommunal redovisning, 14; *Byte av redovisningsprincip*, sid. 2

⁶² Asp/Rothlin, *Redovisning av kommunala avtalspensioner*, sid. 36

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

handlar om att man söker samband mellan intäkter och kostnader⁶³. Vidare innebär den att en utgift skall betraktas som en kostnad först då intäkten för samma transaktion erhålls. Alltså hänförs intäkter och kostnader till samma redovisningsperiod. Ett syfte med att redovisa en skuld kan vara att uppnå en bättre matchning mellan intäkter och kostnader i resultaträkningen.

Enligt *objektivitetsprincipen* bör redovisningen ge en objektiv bild av tillgångar och skulder⁶⁴. Det innebär att de som upprättar finansiella rapporter måste ha ett objektivt ställningstagande vid värdering av verksamhetens poster i balansräkningen. Tanken med objektivitetsprincipen är att godtyckligheten i redovisningen skall minimeras.

Kongruensprincipen innebär att resultat- och kapitalmått skall hänga ihop⁶⁵. Principen kan även förklaras som att samtliga transaktioner, som berör eget kapital med undantag för utdelning och nyemissioner, skall påverka resultaträkningen för samma period.

5.3 Syftet med redovisning

Syftet med externredovisning är att förmedla information om verksamhetens ekonomi till externa användare så att de har möjlighet att fatta ekonomiska beslut. Redovisningen bör vara utformad på ett sätt som gör att den uppfyller mottagarnas informationsbehov beträffande redovisningsenhetens resultat och ställning. Att användarna av den finansiella informationen kan variera är viktigt att beakta när redovisningen utformas. I samband med kommunal redovisning skiljer sig användarna mer eller mindre från intressenterna i ett företag, där syftena med redovisningen vanligtvis är att bedöma ledningens skötsel av företaget eller för att besvara frågor gällande investering i aktier. Användarna av kommunal redovisning är bland annat kommunstyrelsen, kommunalanställda, staten, långgivare och kommuninvånare⁶⁶. Kommunens styrelse använder den finansiella informationen som underlag för beslut gällande nivån på kommunalskatten samtidigt som invånarna vill veta vad skattekrona finansierar. Långgivare vill med hjälp av redovisningen kunna avgöra en kommuns kreditvärdighet samtidigt som anställda önskar få information om huruvida kommunen kan betala ut deras framtida pensionspengar eller inte. Som framgår är informationsbehovet olika beroende på vem eller vilka som är de aktuella användarna. Dessutom kan behövligheten av information variera mellan individer inom en och samma grupp av användare. För att redovisningen skall kunna vara användbar för en generell användare har ett antal kvalitetskrav formulerats, varav ett är kravet på att redovisningen skall ge en rättvisande bild av enhetens verksamhet.

5.3.1 Rättvisande bild

Begreppet rättvisande bild introducerades i svensk redovisningslagstiftning genom Årsredovisningslagen i samband med att Storbritannien trädde in i EU och begreppet "true and fair view" infördes i unionens direktiv. Rättvisande bild innebär att årsredovisningar skall upprättas på ett överskådligt sätt och i enlighet med god redovisningssed. Balans- och resultaträkningarna, tillsammans med tillhörande noter, skall ge en rättvisande bild av ekonomisk ställning och resultat. Begreppet betraktas vara överordnat god redovisningssed, men är emellertid underordnat aktuell lagstiftning. Det är därav inte tillåtet att bryta mot svensk lagstiftning för att uppfylla kriterierna för rättvisande bild. I Prop 1995/96:10, del 11 framhävs det att skillnaderna mellan rättvisande bild och god redovisningssed inte har någon verklig

⁶³ Thomasson, J. m.fl. *Den nya affärsredovisningen*, Liber ekonomi, upplaga 14, 2003, sid. 31

⁶⁴ Asp/Rothlin, *Redovisning av kommunala avtalspensioner*, sid. 37

⁶⁵ Ibid sid. 38

⁶⁶ Ibid sid. 39 ff.

Den kommunala tjänstepensionen

- redovisning och förvaltning -

betydelse. När en årsredovisning innehåller information, som användaren kan förvänta sig om god redovisningssed följs, kan det även antas att informationen ger en rättvisande bild.⁶⁷

Vid sidan av kravet att redovisningen skall ge en rättvisande bild, finns det ett antal kvalitativa egenskaper som redovisaren bör beakta i samband med utformning av finansiell information för att redovisningens användbarhet skall kunna utökas⁶⁸. Den primära egenskapen är att redovisningen skall vara *relevant*, vilket innebär att informationen skall vara användbar för beslut. Egenskapen relevans förknippas med *tillförlitlighet* och *jämförbarhet*, som är två andra kvalitativa krav. Inom redovisningsteori handlar tillförlitlighet om redovisningens förmåga att avbilda en ekonomisk verklighet i en aktuell enhet, som exempelvis en kommun. Informationen anses som tillförlitlig om verkligheten avbildas utan någon större osäkerhet.

Den kvalitativa egenskapen, som benämns jämförbarhet, har två aspekter, vilka är jämförbarheten mellan enheter eller jämförbarhet över tiden. Principiellt innebär kravet att lika ekonomiska händelser och tillstånd skall redovisas på samma sätt. Kostnader som representerar likartade händelser och skulder som motsvarar likadana förpliktelser bör värderas till lika belopp i samtliga enheter. När det gäller jämförbarhet över tiden för ett och samma objekt innebär även det att redovisningen skall vara enhetlig. Om nya regler eller rekommendationer införs innebär jämförbarhet över tiden att objektet skall visa vilken effekt det får på uppvisat resultat samt att man räknar om jämförelsebelopp för åren innan.⁶⁹

⁶⁷ Thomason, J. m.fl. *Den nya affärsredovisningen*, Liber Ekonomi, upplaga 14, 2003, sid. 104 ff.

⁶⁸ Asp/Rothlin, *Redovisning av kommunala avtalspensioner*, sid. 42

⁶⁹ Smith, D. *Redovisningens språk*, Studentlitteratur, sid. 30 ff. upplaga 3, 2006

EMPIRISK STUDIE

Den empiriska studien har som avsikt att visa hur kommunal praxis ser ut vad gäller redovisning och finansiering av pensionsåtagandet. Genom att studera Kungävs kommun och Uppsala kommun är vår tanke att läsaren skall få en bild av hur tjänstepensioner hanteras i praktiken. Det empiriska avsnittet avslutas med en sammanställning av en intervju med en auktoriserad revisor som bland annat arbetar med offentlig verksamhet.

6. KOMMUNAL PRAXIS

6.1 Kungälv kommun

Kungälv kommun har från och med 1998 och fram till år 2005 följt den kommunala redovisningslagen och därav också blandmodellen. Pensionsskulden till de kommunalt anställda lärarna hanterades emellertid separat, vilket kan förklaras med att lärarlönerna var statliga fram till och med år 1991⁷⁰. År 1991 lyfte Kungälv kommun in pensionsskulden inklusive lärarnas pensionsskuld i balansräkningen. Dock lyftes pensionsskulden till lärarna ut ur balansräkningen år 1993 för att tre år senare åter tas med till följd av en överenskommelse mellan staten och kommunförbundet⁷¹. I mitten av 1990-talet fick ett flertal lärare förtidspensioneras vid 60 års ålder, vilket blev en chock för Kungälv kommun eftersom fem års pensionsåtagande då skulle kostnadsföras samtidigt. Innan dess hade ekonomiavdelningen inte tagit så allvarligt på pensionsåtagandet med bakgrunden att kommunen ändå har beskattningsrätt. Händelsen väckte stor diskussion i kommunen och för att undvika ytterligare överraskningar ansåg man att pensionsskulden därefter skulle vara väl synlig i redovisningen.

När blandmodellen infördes 1998-01-01 lagfördes det att den del av pensionsskulden som intjänats före 1998 och som tagits med i balansräkningen skulle föras ut och redovisas vid sidan om, vilket ekonomiavdelningen i Kungälv kommun motvilligt efterlevde. Ekonomiavdelningen, som ansåg att blandmodellen gav en oklar redovisning, ville istället fortsättningsvis ha med pensionsskulden i balansräkningen, men efter en votering i fullmäktige beslutades det att lyfta ur den och redovisa enligt blandmodellen. Anledningen till att de inte ville följa blandmodellen var att de ansåg att det inte skulle ge en rättvisande bild av kommunens ekonomiska ställning. Dessutom fanns det resurser för att redovisa pensionsskulden i balansräkningen och ändå uppvisa en god soliditet⁷². Soliditeten skulle, inklusive ansvarsförbindelsen, ha varit 30 procent år 1998, men enligt blandmodellen, det vill säga exklusive ansvarsförbindelsen, blev soliditeten 66 procent. I juni år 2006 beslutade kommunfullmäktige i Kungälv att från och med år 2006 redovisa Kungälv kommuns totala pensionsåtagande i balansräkningen⁷³. Beslutet togs med stöd av Länsrättens prövning av Tranemo kommun, som avvek från blandmodellen med Länsrättens motivering att de inte är ett lagbrott att ge en mer rättvisande bild än vad LKR säger. Införandet av ansvarsförbindelsen har i Kungälv fall skett direkt via eget kapital, vilket betyder att denna del av pensionsskulden ej kostnadsföres över resultaträkningen. Soliditeten för 2005 uppgick till 49 procent exklusive ansvarsförbindelsen, vilket i Kungälv fall innebar att man fortfarande skulle bibehålla en positiv soliditet även efter ett införande av ansvarsförbindelsen i balansräkningen.

När Kungälv kommun 2006 lyfte in pensionsskulden i balansräkningen innebar det att den årliga skuldökningen belastade resultatet. Ett normalår skulle inte resultatet påverkas så markant av skuldökningen, men år 2006 hade diskonteringsräntan sänkts från 3 till 2,5 procent och det resulterade i att skulden för Kungälv ökade med 52 Mkr inklusive löneskatt. I Kungälv fall var kommunens revisor tydlig med att skuldökningen skulle belasta årets resultat, vilket Kungälv ekonomiavdelning ifrågasatte eftersom det ej fanns ekonomiskt utrymme utan skulle innebära en hård belastning på resultatet. Kungälv har dock valt att följa revisorns linje om att kostnadsföra skuldökningen. Ytterligare kommer en förändring av den förväntade livslängden att påverka pensionsskulden, en ökning av den förväntade livslängden ökar den del av

⁷⁰ Göran Johansson, auktoriserad revisor, KPMG, Göteborg, 2006-11-30

⁷¹ *Årsredovisning 1996*, Kungälv kommun, sid. 13

⁷² Marianne Claesson, Budgetchef, Kungälv kommun

⁷³ *Delårsrapport per 31 augusti 2006*, Kungälv kommun, sid. 2

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

pensionsskulden som är från ansvarsförbindelsen. Kungälv väljer dock att ej kostnadsföra denna förändring utan endast justera det mot eget kapital.

Vid beräkning av kommunens pensionsåtagande använder Kungälv sig av KPA:s prognoser. Kungälv har valt att inte fondera sina pensionsmedel externt. Istället återlämnas pensionspengarna för att användas till kommunala investeringar och amortering på lån. Att avsättningarna till pensionsskulden återlämnas kan ses i årsredovisningarna, se bilaga 2, dock kan man inte urskilja specifikt vad de återlämnade medlen har finansierat. Vilka investeringar som gjorts med hjälp av återlämnade pensionsmedel kunde heller inte bekräftas i intervjun med ekonomiavdelningen i Kungälvs kommun. I bokslutet för 1998, det vill säga första gången kommunen redovisade enligt blandmodellen, uppgick avsättning för framtida pensionsutbetalningar till 28 Mkr samtidigt som ansvarsförbindelsen uppgick till 463 Mkr⁷⁴. Samtliga belopp är inklusive löneskatt. Till följd av att Kungälv frångick blandmodellen från och med bokslutet 2006, omräknades 2005 års ekonomiska ställning enligt RR 5; *redovisning av byte av redovisningsprincip*. Därav redovisade kommunen sitt totala pensionsåtagande för år 2005 i balansräkningen på så sätt att 40 Mkr motsvarade intjänad pension från och med 1998-01-01 och 676 Mkr var avsättning för den före detta ansvarsförbindelsen⁷⁵. År 2005 hade Kungälvs kommun 38 695 invånare varav 3 028 personer var årsanställda inom kommunen⁷⁶. Pensionsskulden per invånare var då 17 712 kronor⁷⁷. I bokslutet 2005 uppvisade Kungälv en balansomslutning på 1 950 Mkr. Det har blivit allt vanligare i kommunala redovisningssammanhang att redovisa ett ytterligare soliditetsmått där man inkluderar ansvarsförbindelsen. Kungälvs kommun får då en soliditet år 2005 på 14 procent. Den siffran kan jämföras med 49 procent, som motsvarar kommunens soliditet exklusive ansvarsförbindelsen samma år.

6.2 Uppsala kommun

Innan 1990-talet redovisade Uppsala kommun sitt dåvarande pensionsåtagande i en enskild post utanför balansräkningen. Detta kom att ändras 1990 i enlighet med Referensgruppens rekommendationer om att respektive kommuns pensionsskuld härnäst skulle tas upp i balansräkningen. I samband med att LKR infördes valde Uppsala kommun att ändra redovisningsprincip, vilket innebar att pensionsskuld intjänad före 1998 återigen redovisades som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen. Det resulterade i att soliditeten höjdes från 31 procent år 1997 till 50 procent året efter⁷⁸. När det gäller lärarnas pensionsmedel behandlas de på samma sätt som pensioner till övriga kommunala arbetstagare, vilket innebär att de ingår i posten *pensioner och särskild löneskatt*, där kommunens samtliga pensionsavsättningar redovisas. I kommunens pensionskostnader 2005 ingick utbetalning av pension från ansvarsförbindelsen, utbetalning till pension till individuellt pensionssparande samt avsättning till kompletterande ålderspension⁷⁹. Ekonomienheten i Uppsala kommun anser emellertid att detta regelsystem, innehållande blandmodellen, inte är att föredra eftersom det försvårar redovisningssituationen. Dessutom upplever de att blandmodellen i sig inte ger en rättvisande bild till bland annat skattebetalarna eftersom det, i redovisningssammanhang, alltid behöver kompletteras med extra information för att kommunen skall kunna visa en korrekt bild av det totala pensionsåtagandet. I dagsläget följer Uppsala ändå blandmodellen och med respekt för regelverket kommer

⁷⁴ Årsredovisning 1998, Kungälvs kommun, sid. 29, not 17

⁷⁵ Delårsrapport per 31 augusti 2006, Kungälvs kommun, sid. 5

⁷⁶ Årsredovisning 2005, Kungälvs kommun, sid. 27

⁷⁷ SCB Kommunstatistik, Tabell 2, balansräkning 2005-12-31, kronor per invånare

⁷⁸ Årsredovisning 2001, Uppsala kommun, sid. 64

⁷⁹ Årsredovisning 2005, Uppsala kommun, sid. 12

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

kommunen att fortsätta göra det så länge som LKR föreskriver det. Däremot tycker ekonomienheten att det är olyckligt med ett regelverk som kommuner vill frångå. Vidare anser de att kommuner som idag redovisar ansvarsförbindelsen i balansräkningen bör föra den direkt mot eget kapital samt kostnadsföra årliga skuldförändringar.

Uppsala kommun använder sig av KPA:s beräkningar vid uppskattning av pensionsskulden, som år 2005 uppgick till 3 266 Mkr varav 2 920 Mkr ses som en ansvarsförbindelse⁸⁰. Resterande del av skulden, det vill säga den som är intjänad till och med 1997-12-31, redovisades som en avsättning i balansräkningen. Samtliga belopp i samband med pensionsskulden i kommunens årsredovisningar är inklusive löneskatt. I 2005 års bokslut redovisades kommunens soliditet både med och utan ansvarsförbindelsen för att synliggöra den totala pensionsskulden. Under ett flertal år har Uppsala kommuns långsiktiga betalningsförmåga varit god. Soliditeten exklusive samtliga pensionsförpliktelser har länge legat över 60 procent⁸¹. År 2005 när kommunens balansomslutning var 8 904 Mkr uppgick soliditeten till 62 procent. Om kommunen skulle ha med intjänad pension till och med 1997-12-31 i balansräkningen hade kommunens soliditet för år 2005 istället ha uppgått till 29 procent⁸².

Liksom Kungälv kommun har Uppsala återlånat pensionspengarna för att kunna genomföra kommunala investeringar, se bilaga 2. Det har bidragit till att Uppsala kommun inte har behövt låna externt kapital för att finansiera sina verksamheter. Det framgår inte i årsredovisningarna vad pengarna har finansierat. Ett mål över tiden är att självfinansiera till 75 procent. I december 2005 uppgick antalet invånare till 183 308 personer. Av dessa uppgick antalet årsarbetare i Uppsala kommun till drygt 11 000 personer⁸³. Pensionsskulden per invånare var 15 929 kronor⁸⁴. I årsredovisningen för samma år framhäver de att var fjärde medarbetare i kommunen kommer att gå i pension inom 10 år. Stora pensionsavgångar kommer att ske år 2015 och framåt, vilket kommer att belasta den kommunala budgeten: ”ökande pensionsbetalningar konkurrerar med kommunal verksamhet”⁸⁵. Från och med bokslutet 2006 gör därför kommunen reserveringar för framtida pensionsutbetalningar i form av en extern placering. Det första året öronmärks 100 Mkr för kommande pensioner, vilket redovisas direkt mot eget kapital. Det finns även planer på att till och med år 2010 reservera ytterligare 400 Mkr, vilket innebär att kommunen hädanefter inte kommer att återlåna pensionspengarna till hundra procent.

⁸⁰ Årsredovisning 2005, Uppsala kommun, sid. 12

⁸¹ Ibid sid. 10

⁸² Ibid sid. 10

⁸³ Ibid sid. 54

⁸⁴ SCB Kommunstatistik, *Tabell 2, balansräkning 2005-12-31*, kronor per invånare

⁸⁵ Årsredovisning 2005, Uppsala kommun, sid. 12

7. INTERVJU MED REVISOR

7.1 Göran Johansson, auktoriserad revisor, KPMG

Kungälv kommun är ett bevis på att praxis avviker från lag och rekommendationer vad gäller redovisning av kommunala avtalspensioner. Kommunen har, som nämnts, valt att frångå blandmodellen och därav LKR från och med 2006 års bokslut. Ytterligare exempel på kommuner som har lämnat blandmodellen är Tranemo kommun och Lerums kommun. Linköpings kommun har däremot aldrig redovisat sitt pensionsåtagande i enlighet med redovisningslagen. Att så pass många kommuner har frångått eller har som avsikt att avvika från lag lägger grunden till en del frågor. Göran Johansson är auktoriserad revisor på KPMG i Göteborg och han arbetar bland annat med offentlig verksamhet och därav med kommunal redovisning. Enligt honom blir det invecklat när en situation som den här uppkommer, det vill säga när ett flertal kommuner avviker från lag. Redovisningssystemet med blandmodellen har varit ifrågasatt och många kommuner hade börjat redovisa pensionskulden redan innan det att LKR trädde i kraft den 1 januari 1998. Samtidigt menar Johansson att man inte får bortse från varför redovisningsmetoden kom att regleras i lag. Den kommunala pensionen har haft ett fördelningsinslag i likhet med den allmänna pensionen. Hans uppfattning är att utgångspunkten inom det kommunala området är att de personer som arbetar samt lever det år skatten skall betalas in, är även de som betalar pensionen. Således blir det inte de invånare som utnyttjar kommunal service när pensionen i själva verket tjänas in som betalar pensionen. En anledning till att blandmodellen infördes i kommunal redovisning kan vara att det ansågs orimligt att låta dagens skattebetalare finansiera pensionen. Istället var avsikten att de personer som betalar skatt under samma period som pensionsutbetalningen sker även skall betala pensionen. Därav ville lagstiftaren inte att pensionsutbetalningen skulle påverka balanskravet:

”...starkt vägande skäl för de föreslagna ändringarna av pensionsförmånernas redovisning är att så långt som möjligt kunna använda kommunernas och landstingens resultaträkning för avstämning mot Kommunallagens bestämning om ekonomisk balans⁸⁶. ”

Rent tekniskt skulle kommunerna kunna redovisa på så sätt att de har med hela pensionskulden i balansräkningen, men utesluter skuldförändringen när en balanskravsavstämning görs. Istället förespråkar alltså LKR att kommuners pensionskund skall redovisas enligt citatet ovan. I en sådan här situation uppkommer ett dilemma för de kommuner, som väljer att redovisa skulden i balansräkningen, då de samtidigt får räkna bort årets förändring på pensionskulden när de gör balanskravsavstämning. Om inte reglerna ändras anser Johansson på KPMG att det kommer att påverka redovisningen på skilda sätt under lång tid framöver. Kungälv är en kommun, som har som avsikt att justera balanskravsavstämningen. Låt säga att en kommun inte gör den här justeringen utan istället täcker in pensionskuldens ökning. Konsekvensen av det kan då bli att kommunen tvingas ta in mer skatt följande år för att kunna täcka in den förlust som pensionskuldsökningen orsakade året innan. Det kan diskuteras huruvida det är rätt att belasta det senare årets skattebetalare med ett belopp, som beror på ökning av pensionskund intjänad före 1998-01-01. Grundtanken med blandmodellen är således att det inte skall bli en orimlig belastning på dagens kommuninvånare. Det är därav uppenbart att lagstiftaren har valt att skjuta på god redovisningssed när LKR och blandmodellen utformades, menar Göran Johansson. Detta förhållande gäller även för kommuner. Om det inte finns aktuella regler får man söka stöd i annan vägledning såsom RKR:s rekommendationer. Då RKR i sin tur utgår ifrån RR:s

⁸⁶ Göran Johansson citerade ur Prop. 1996/97:52; *Den kommunala redovisningen*

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

rekommendationer kan det bli aktuellt att se till dessa i de fall när RKR inte behandlar den berörda frågan. Definitionen av god redovisningssed är emellertid inte att jämföra med hur andra kommuner redovisar eftersom de lika gärna kan ha en felaktig redovisning i förhållande till regelverket. När LKR i sig inte ger en rättvisande bild av en kommuns tillgångar och skulder uppkommer ett dilemma, men det är likväl en regel, menar Johansson.

Göran Johansson betonar att upphovsmännen till LKR exempelvis har valt att frånga principen om bokföringsmässiga grunder i redovisningen. Trots att intjänad pension till och med 1997-12-31 är en väsentlig post på grund av sin betydande storlek skall den ändå inte redovisas inom balansomslutningen, vilket innebär att en otillräcklig bild av pensionskulden ges. Det är en av orsakerna till att blandmodellen motarbetas. I detta sammanhang anser Johansson att det mest lämpliga vore att ta in pensionsskulden, lägga pensionsskuldökningen intjänad före 1998 utanför balanskravsavstämningen samt räkna av förändringen i balanskravsavstämningen. Utbetalningar skall emellertid påverka balanskravsavstämningen. Då hade kommunen fått en korrekt redovisning samtidigt som det hade beaktats så som lagstiftarens intentioner var ur betalningssynpunkt. Samtidigt betonar han att redovisningssättet säkerligen skulle leda till att vissa kommuner får mindre önskvärda balansräkningar, det vill säga ett negativt kapital. En ytterligare avsikt, som lagstiftaren hade, kan vara att man inte ville synliggöra ett sådant scenario. Johansson tror att det blir svårare att få igenom ett beslut om att en kommun skall redovisa intjänad pension före 1998 om det resulterar i ett negativt kapital. Givetvis blir situationerna skilda om man ser till att debatten kan drivas av olika parter, varav kommunpolitikerna utgör betydande aktörer i frågan. Lunds kommun, som valde att redovisa ansvarsförbindelsen till följd av att ett kommunalt bolag sålts av och reavinst redovisats, är ett exempel på att det finns flera olika utgångspunkter i frågan. Anledningen till att Lund ändrade redovisningsprincip var att kommunen tidigare hade haft en dold reserv i de berörda aktierna. När bolaget hade sålts av försvann reserven och man ansåg det då som rimligt att redovisa det totala pensionsåtagandet i balansräkningen. I situationer när kommuner väljer att redovisa sitt pensionsåtagande annorlunda mot vad de tidigare har gjort är de skyldiga att följa RR 5; *redovisning av byte av redovisningsprincip*.

Trots att målet med en kommuns ekonomi inte är att generera vinst, är kommuners redovisning i vissa fall relativt penningfixerad enligt Göran Johansson. Han uppmärksammar en debattartikel i Göteborgs Posten den 30 november 2006 där några kommunpolitiker nämner att man uppnår ett väldigt bra resultat för 2006⁸⁷. I det sammanhanget är det pengarna som politikerna pekar på, men Johansson anser istället att den mest centrala frågan är hur man lyckades uppnå resultatet för teoretiskt sett är det inte svårt att åstadkomma ett överskott i en kommunal budget. Frågan bör istället gälla hur pass bra kommunen tog vara på verksamhet inom vård, skola och omsorg, det vill säga om kommunen uppfyllde målet att producera välfärdstjänster till sina invånare. I LKR anges det hur en kommun skall upprätta en resultaträkning. Enligt lag skall således en kommunal resultatrapport sluta med posten årets resultat, men Johansson uppfattar inte det som ett resultat utan definierar det som en kommuns ekonomiska över- eller underskott. Istället betonar han att resultatet för en kommun exempelvis bör vara att eleverna lär sig läsa och skriva.⁸⁸

⁸⁷ Reepalu, Illmar, ordf (s), m.fl. *Kommunernas överskott: 19 miljarder kronor*, Göteborgs-Posten 2006-11-30, sid. 51

⁸⁸ Göran Johansson, auktoriserad revisor, KPMG, Göteborg, 2006-11-30

8. TEORETISK-EMPIRISK ANALYS

8.1 Det kommunala tjänstepensionsavtalet

Det kommunala pensionsavtalet är väldigt komplext och det är därmed svårt för kommunerna att beräkna den kommunala pensionsskulden samt räkna ut vilka avsättningar som skall göras. Enligt KPA:s uppfattning finns det idag ingen kommun som inte anlitar ett beräkningsinstitut. Både Kungälv's kommun och Uppsala kommun använder KPA som beräkningsinstitut. Dessa kommuner lämnar uppgifter till KPA som i sin tur beräknar hur mycket som skall sättas av till den avgiftsbestämda ålderspensionen, förmånsbestämda ålderspensionen samt räknar hur stor pensionsskulden är. Då kommunerna inte beräknar skuldbeloppet på egen hand finns det ingen anledning att tro att de sätter av ett annat belopp än det som KPA har räknat fram. Eftersom kommuner generellt sett inte heller verkar ha den kunskap som krävs för att kunna ifrågasätta institutens beräkningar upplevs det som att de framräknade beloppen redovisas utan justeringar.

Arbetsstagaren avstår en del av sin lön för att i framtiden erhålla pension. Därmed kan pensionen likställas med en uppskjuten lön och kostnaden skall därför redovisas i takt med att pensionen tjänas in. Tolkningen av detta är att matchningsprincipen är en aktuell redovisningsmetod. Detta blir emellertid komplicerat eftersom kommunerna enligt LKR skall redovisa enligt blandmodellen, vilken inte uppfyller denna redovisningsprincip.

Enligt KAP-KL skall beräkning av den förmånsbestämda pensionen från och med 2007-01-01 även innehålla tillgodoräknande för pensionsgrundande inkomst för tiden innan 1997-12-31. Det är inte helt självklart hur detta bör redovisas. Ska det tolkas som om den intjänas innan 1998-01-01 eller löpande från och med år 2007. Tolkar man det som om intjänandet skedde innan 1998-01-01 skall det redovisas som en ansvarsförbindelse. Om man istället tolkar det som om intjänandet sker successivt från 2007 och framåt skall det redovisas som en avsättning som löpande skall kostnadsföras i resultaträkningen och belasta balansräkningen med motsvarande belopp i form av en skuld.

8.2 Pensionsåtagandets finansiering

Fram till någon gång på mitten av 1990-talet ansågs inte redovisningen av det kommunala pensionsåtagandet som något man behövde lägga så stor vikt vid. Bland Sveriges kommuner fanns en allmän uppfattning om att utbetalning av pensioner var säkerställda i och med den kommunala särarten. Det blev på mitten av 1990-talet ett ämne som kom att debatteras flitigt, vilket i sin tur har gjort att lagstiftare och kommuner har observerat hanteringen av pensionsskulden. Vad som däremot inte verkar ha beaktats i lika stor utsträckning är finansieringen av pensionsmedel. Det är bekymmersamt att finansieringsfrågan inte har beaktats i större utsträckning eftersom hanteringen av denne påverkar kommande generationer. I och med att pensionsutbetalningarna kommer att öka dramatiskt i och med ändrad befolkningsstruktur ser vi ett orosmoment i att det finns kommuner som inte har säkrat pengar. Det kan innebära att dessa kommuners invånare påverkas genom sämre välfärd eller högre skattenivå. På så sätt drabbas kommande generationer negativt av att en bättre service än vad kommunen egentligen har råd med ges idag.

Att en kommun återlånar den del som sätts av för framtida pensioner innebär i praktiken att inga pengar läggs undan utan kommunen använder pengarna till att investera i verksamheten eller amortera på lån. Återlåning av pensionsmedel är en form av fondering, men istället för att skilja medel för avsättningen från den övriga förmögenheten används pengarna i verksamheten. Vid denna finansieringsform går inte pengarna via någon extern fond och därmed uppstår ingen likviditetspåverkande räntekostnad. Genom att direktinvestera pensionsmedel slipper kommunen att låna pengar externt. Det är då meningen att kommunen skall säkerställa de

Den kommunala tjänstepensionen

- redovisning och förvaltning -

kommande pensionsutbetalningarna genom avkastning på investeringar samt genom kommunens beskattningsrätt. I och med skulle det vara fördelaktigt om kommunerna tydliggjorde vad de återlånade pensionspengarna finansierat. Det kan ifrågasättas i vilken utsträckning en återlåning är den mest optimala finansieringsformen, men det verkar vara den mest förkommande hanteringen bland Sveriges kommuner.

Om kommunen istället väljer att betala ut pensionsmedlen till en extern fond placeras kapitalet utanför kommunernas direkta kontroll. Även om pengarna betalats ut till en extern fond är inte risken eliminerad. Däremot minskas möjligheten för kommunerna att använda mer pengar för att finansiera den löpande driften inom verksamheten än vad det egentligen finns resurser för. Har medlen finansierats externt finns det pengar att tillgå den dag det är dags för utbetalning och den rådande kommunala verksamheten blir därmed inte lidande. Det finns dock vissa nackdelar med att fondera externt. Nackdelen kan vara att kommunen går miste om kapital som de annars skulle kunna ha lånat till en fördelaktig ränta eller ingen ränta alls. Ytterligare nackdelar är att förvaltningskostnader och administrationskostnader tar en del av avkastningen som kommunen annars själv skulle kunna ha tillgodogjort sig om de hade fonderat internt.

Kommunen kan också välja att låta en extern kapitalförvaltare ta över hela pensionsåtagandet, det vill säga en så kallad försäkringslösning, och därmed helt undkomma eventuella risker med kapitalförluster. Fördelen är att kommunen undviker all tänkbar risk. Med andra ord köper den sig fri från åtagandet och behöver inte längre tänka på hur pensionsmedlen förvaltas och betalas ut. Nackdelen är att det är ett relativt kostsamt alternativ för kommunen.

En alternativ finansieringsform är att låta kommunerna placera pengarna i en intern stiftelse. I Handelsbanken har det upprättats en stiftelse som har resulterat i höga pensionsutbetalningar till de anställda. Denna specifika form, som är baserad på att vinstmedel sätts av, är inte möjligt i kommunerna eftersom de inte drivs i vinstmaximerande syfte. Däremot är själva grundtanken mycket väl applicerbar. Skillnaden är bara vilka medel som sätts av till stiftelsen - i Handelsbanken är det vinstmedel medan det i kommunerna istället skulle vara pensionspengarna som berörs. Det viktiga med den här finansieringsformen är att pengarna hålls kvar i stiftelsen och inte spenderas av kommunerna.

8.3 God redovisningssed och krav på rättvisande bild

8.3.1 God redovisningssed och redovisningsprinciper

I extern redovisning skall redovisning utformas på ett sätt som gör att informationen följer god redovisningssed. God redovisningssed innebär att uttryckliga lagar och rekommendationer skall följas. Samtidigt definieras även begreppet som en förekommande praxis inom ett visst område, vilket gör att god redovisningssed kan komma att få flera skilda innebörder samt förändras. Det kan därav resultera i att kommuner, vars redovisning skiljer sig åt, ändå kan hålla sig inom en och samma redovisningsram som godtyckligt uppfyller god redovisningssed. Den kommunala redovisningslagen med blandmodellen innebär en lagstiftning som lägger sig utanför denna ram och därmed riskerar begreppet att förlora sin styrka. När kommuner väljer att bryta mot lagtexten och likväl får sina årsredovisningar godkända av auktoriserade revisorer skapas ytterligare förvirring. Frågan vi då ställer oss är vad som kan anses som god redovisningssed. Kommunerna har fått lagligt stöd i länsrätten att frånga blandmodellen med motiveringen att det inte kan anses fel att redovisa bättre än vad lagen kräver.

Enligt den gällande blandmodellen skall avsättningar för intjänad pension efter 1998 göras löpande i takt med att arbetstagaren tjänar in sin lön. Därav kommer kostnaden att hänföras till samma period som intjänandet sker, vilket innebär att matchningsprincipen följs. Enligt kongruensprincipen skall en förändring i eget kapital även tas upp i resultaträkningen för

Den kommunala tjänstepensionen

- redovisning och förvaltning -

samma period. En kommun som väljer att ta upp hela pensionsskulden i balansräkningen måste för att följa kongruensprincipen ta upp skuldförändringar som påverkar det egna kapitalet i resultaträkningen. I samband med att avsättningar för framtida pensioner redovisas i balansräkningen kan kommunerna välja att sätta av ett belopp som överstiger förväntade framtida pensionsutbetalningar. På så sätt beaktas försiktighetsprincipen. Av det undviker kommunen att överraskas negativt när väl pensionsmedlen skall betalas ut i framtiden.

När en kommun förvaltar sina pensionsmedel i en extern pensionsstiftelse görs löpande avsättningar till stiftelsen, vilket gör att man kan säkerställa en korrekt fördelning mellan generationerna, det vill säga att var och en betalar sin egen pension. Detta underlättar även för kommunen att utföra en korrekt periodisering av pensionskostnaderna på så sätt att det blir tydligt när kostnaden skall redovisas eftersom pengarna når en extern aktör vid kostnadstillfället. Däremot beaktas inte matchningsprincipen vad gäller redovisningen av en kommuns ansvarsförbindelse eftersom den grundas på intjänad pension under tidigare perioder. När skuldförändringen belastar dagens resultat blir periodiseringen felaktig och således strider redovisningen mot matchningsprincipen. Med detta i åtanke går den kommunala redovisningslagen delvis emot matchningsprincipen.

I samband med att en kommuns pensionsskuld och pensionskostnader skall beräknas måste man göra ett antal antaganden om framtiden. Det kan gälla uppskattning av variabler såsom arbetskraftsstorlek och lönenivå. Då dessa antaganden är mer eller mindre subjektiva hade det varit svårt för den enskilde kommunen att följa objektivitetsprincipen, men eftersom kommunerna överlåter värderingen av pensionsskulden till en oberoende part, som inte har någon anknytning till den aktuella kommunen, kan principen efterlevas. Trots det är det svårt att hitta verifierbart underlag för beräkningen av skuldens storlek. Däremot är pensionsavtalet i sig ett bevis på att pensionsåtagandet verkligen existerar i kommunen.

8.3.2 Rättvisande bild och kvalitativa krav

När det gäller invånare och anställda i en kommun, ligger deras intresse i att få en rättvisande bild främst av att de genom redovisningen kan få information om vad deras skattepengar går till samt att de kan utläsa att kommunen hushåller med sitt kapital på ett sätt som gör att en hållbar god service nu och framöver kan ges. Det finns inget intresse för invånarna att kommunen tar in avgifter och skatter för att kunna gå med vinst, då en kommun inte drivs i vinstmaximerade syfte.

En primär egenskap vid sidan av kravet på rättvisande bild är relevans. Enligt blandmodellen skall avsättning till framtida pensionsutbetalning redovisas på balansräkningens passivsida samtidigt som avsättningen skall påverka resultatet innevarande period. Det innebär att information om pensionsskulden påverkar kommunens finansiella ställning och resultat och blir då relevant. Till följd av att ansvarsförbindelsen skall redovisas utanför balansräkningen ges användarna dock en missvisande bild av kommunens tillgångar och skulder. Att en så stor del av kommunens skuld skall läggas utanför balansräkningen kan inte anses följa kravet om relevans.

Som framgår av avsnittet om kommunal praxis förekommer det i praktiken att enskilda kommuner avviker från blandmodellen. Detta påverkar jämförbarheten mellan kommunerna negativt. Jämförbarheten har emellertid blivit större genom att det har blivit allt vanligare att kommunerna väljer att redovisa de två skilda soliditetsmåten i sina årsredovisningar. Detta i sin tur är fördelaktigt för en kommuns intressenter i och med att det totala pensionsåtagandet synliggörs. Dessutom ger informationen en mer rättvisande bild av kommunens finansiella situation.

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

8.4 Redovisning av ansvarsförbindelse

Redovisningens syfte är att ge användarna en rättvisande bild över kommunens ekonomiska ställning. Redovisningen skall avspegla den verkliga situationen och för att kunna göra det krävs periodiseringar, som alltså är grundförutsättningen för en korrekt redovisning. En kostnad skall redovisas när den uppstår. Arbetstagare inom kommunal verksamhet har för åren innan 1998 årligen tjänat in en tjänstepension. Detta kan ses som en uppskjuten lön och innebär en förpliktelse för kommunerna att betala ut pengar i framtiden. Skulden och därmed kostnaden uppstod när tjänstepensionen tjänades in. Trots detta har inte kommunerna redovisat och kostnadsfört denna skuld. I detta analysavsnitt kommer vi att ta upp för- och nackdelar med olika sätt att hantera den ansvarsförbindelse som idag enligt lag skall ligga utanför balansräkningen. För- och nackdelarna kommer att beaktas från ett kommunperspektiv, kommuninvånarperspektiv samt ett användarperspektiv. Vi ser även till hur redovisningen av ansvarsförbindelsen uppfyller begreppen god redovisningssed och rättvisande bild⁸⁹.

Alternativ 1; *ta in ansvarsförbindelsen i balansräkningen samt kostnadsföra skuldökningen*

Enligt LKR skall en kommun redovisa sitt pensionsåtagande i överensstämmelse med blandmodellen, vilken säger att intjänad pension fram till och med 1997-12-31 skall redovisas vid sidan av balansslutningen. I och med att begreppet god redovisningssed definieras som att följa tidsenliga lagar och rekommendationer samt praxis inom den kommunala redovisningen innebär alternativet att kommunen strider mot god redovisningssed i sin redovisning. Däremot är det fördelaktigt ur ett kommuninvånarperspektiv samt ett användarperspektiv att lyfta in ansvarsförbindelsen i balansräkningen, då det synliggör kommunernas totala pensionsskuld. Det ges en korrekt och rättvisande bild av såväl pensionsåtagandet som kommunens totala tillgångar och skulder. Till följd av det kan kommunen uppvisa en rättvisande soliditet, vilket innebär att intressenterna inte missleds vad gäller kommunens finansiella styrka. Nackdelen för den enskilda kommunen är emellertid att soliditeten försämras kraftigt, vilket i vissa fall även kan innebära ett negativt mått. Det kan göra det svårare för kommunen att få beviljat ett externt lån.

När skuldförändringen redovisas i resultaträkningen ges ett rättvisande resultat. I dagsläget förespråkar LKR att utbetalningar av ansvarsförbindelsen skall bokas upp som en kostnad i resultaträkningen. Dessutom säger lagar och rekommendationer inom kommunal redovisning att förändring av en avsättning skall gå över resultaträkningen. Med det i åtanke är hanteringen av pensionsskuldens förändring förenlig med både god redovisningssed och kravet på rättvisande bild. Däremot kan en kostnadsföring av skuldförändring i kombination med en räntesänkning slå hårt mot en kommuns ekonomi. Till följd av det kan kommunen pressas till att strama åt den kommunala servicen alternativt höja skattenivån, vilket kan komma att påverka invånarna negativt. När ansvarsförbindelsen lyfts in i balansräkningen ökar den redan redovisade pensionsskulden med ett visst belopp.

Alternativ 1.1; *kostnadsföra hela ansvarsförbindelsen direkt*

Då ansvarsförbindelsen är intjänad innan år 1998 skulle skulden enligt dagens synsätt ha kostnadsförts löpande under den perioden då intjänandet skedde. Detta i sin tur innebär att kommunerna förr eller senare kommer att behöva ta konsekvenserna av detta ur ett redovisningsperspektiv. Genom att kostnadsföra ansvarsförbindelsens totala belopp samtidigt som den lyfts in i balansräkningen fås en snabb övergång till ett redovisningssystem, som efterkommande år ger en rättvisande bild till användarna. Det är, som ansvarsförbindelsen kostnadsföres, blir dock påverkan på resultatet kraftigt negativ,

⁸⁹ Redovisningsalternativen analyseras fristående från varandra och således råder "allt annat lika".

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

vilket inte kan uppfattas som rättvisande, då denna belastning egentligen är hänförlig till tidigare perioder. Dessutom blir trycket på dagens generation samtidigt dubbel. Engångsbelastningen måste räknas av vid balanskravsavstämningen för att den kommunala servicenivån skall kunna upprätthållas. Det resulterar i att redovisningen i ett första skede strider mot KL och därmed god redovisningssed. Detta förhållande gäller emellertid enbart det år som ansvarsförbindelsen lyfts in i balansräkningen och skuldökningen redovisas. Därefter följer redovisningen god redovisningssed och dessutom skall resultatet ge en rättvisande bild av kommunens ekonomiska ställning. Fördelen är att framtida generationer endast belastas med pensionskostnader för egenintjänad pension.

Alternativ 1.2; *successiv kostnadsföring av hela ansvarsförbindelsen*

En successiv kostnadsföring av ansvarsförbindelsen är mer lätthanterlig för kommunen jämfört med att omedelbart redovisa hela beloppet i resultaträkningen. I och med att belastningen på resultatet fördelas mellan flera perioder blir den negativa påverkan på resultat inte lika tydlig, men dock långvarig. Framtida generationer kommer att belastas med kostnader relaterade till utbetalningar av intjänad pension innan 1998. Därmed kommer kommunens redovisning av pensionsåtagandet att påverkas av de felaktiga periodiseringarna, som gjorts innan 1998, under en lång tid. Det kommer alltså att ta tid innan det att kommunen kan redovisa ett resultat som avspeglar en rättvisande bild av den verkliga ekonomiska ställningen.

Alternativ 1.3; *ej kostnadsföring av ansvarsförbindelsen*

Om en kommun tar in ansvarsförbindelsen i balansräkningen och redovisar den som en avsättning utan att kostnadsföra den sker en justering direkt mot eget kapital. Därmed påverkas inte resultaträkningen, vilket strider mot kongruensprincipen. Här uppkommer även ett dilemma angående kravet på rättvisande bild. Det blir fel att belasta dagens generation med en kostnad som är hänförlig till en annan period, vilket gör det rimligt att justera direkt mot eget kapital. Samtidigt kommer inte avsättningen inte att kostnadsföras när den betalas ut. På så sätt kommer aldrig ansvarsförbindelsen att kostnadsföras och det kan inte anses som en korrekt redovisning i och med att det strider mot både god redovisningssed och rättvisande bild.

Alternativ 2; *ta in ansvarsförbindelsen i balansräkningen, men inte kostnadsföra skuldökningen*

När en kommun redovisar sin ansvarsförbindelse i balansräkningen strider den mot blandmodellen och kommunal praxis och därmed även begreppet god redovisningssed. Om dessutom kommunen inte kostnadsför skuldökningen går även denna hantering emot tillämpliga lagar och rekommendationer, vilket resulterar i att kommunen inte uppfyller god redovisningssed. Likt alternativ ett ovan skulle kommunen ändå uppvisa en rättvisande bild av skuldernas storlek i förhållande till de totala tillgångarna. I och med att skuldens ökning inte kostnadsföres förskönas dock kommunens resultat och resultaträkningen ger då användarna en missvisande bild vilket kan öka trycket från kommuninvånarna att sänka skattenivån eller förbättra den kommunala servicen. Detta kan dock minimeras om skuldökningen tas upp i resultaträkningen.

Alternativ 3; *låta ansvarsförbindelsen förbli en post utanför balansräkningen och kostnadsföra utbetalningarna*

Genom att det här redovisningsalternativet följer LKR och blandmodellen, uppfyller kommunen god redovisningssed, men då intjänad pension för tiden innan 1997-12-31 inte redovisas som en skuld i balansräkningen ges användarna en missvisande bild av kommunens tillgångar och skulder. När ansvarsförbindelsen förblir oredovisad kommer kommunen att uppvisa en för god

Den kommunala tjänstepensionen

- redovisning och förvaltning -

soliditet, vilket inte är förenligt med kravet på rättvisande bild. Att ansvarsförbindelsen enbart synliggörs i en not till balansräkningen kan försvåra användbarheten för en generell användare. Det kan emellertid vara fördelaktigt ur kommunens synvinkel att redovisa enligt detta alternativ på så sätt att den årliga förändringen av ansvarsförbindelsen inte belastar resultatet. Därav kan kommunen redovisa ett bättre årligt resultat, men utifrån redovisningens syfte visar det inte kommunens verkliga ekonomiska ställning. Resultatet blir alltså inte överensstämmande med en rättvisande bild. När utbetalningarna av ansvarsförbindelsen kostnadsföres en period belastas periodens generation, vilket är en felaktig matchning av intäkter och kostnader. Dessutom skall kommunen göra avsättningar för intjänad pension efter 1998. På så sätt blir den aktuella periodens invånare påförda dubbla kostnader till följd av pensionsåtagandet, vilket resulterar i en snedvriden belastning.

9. EGNA REFLEKTIONER OCH SLUTSATS

9.1 Egna reflektioner

Utifrån att ha studerat Kungälv- och Uppsala kommun verkar det inte finnas något tydligt sätt att hantera ansvarsförbindelsen för att redovisningen både skall kunna uppfylla god redovisningssed och kravet på en rättvisande bild. Med anledning av att intjänad pension till och med 1997-12-31 ursprungligen inte hanterades som en skuld i Sveriges kommuner blir periodiseringsproblemet konsekvenser oundvikliga. Bieffekterna syns mer eller mindre tydligt i Kungälv- och Uppsala kommuns redovisning av pensions-skuld innan 1998. Systemet innebar att kostnaden för pensionen skulle tas upp när utbetalningen skedde, vilket även är så ansvarsförbindelsen skall hanteras idag enligt kommunala redovisningslagen och blandmodellen. Båda kommunerna har i dagsläget en kritisk inställning till blandmodellen med anledning av att den, enligt dem, försvårar redovisningen samt ger en missvisande bild. Det är emellertid enbart Kungälv kommun som har avvikit från LKR och vi frågar oss, med det som utgångspunkt, vilka incitament som ligger till grund för att vissa kommuner tar ett sådant beslut. Samtidigt som Kungälv kommun önskade uppvisa en mer rättvisande bild av den ekonomiska verkligheten, ville de inte redovisa en eventuell skuldförändring i resultaträkningen. Resonemanget blev då till viss del motsägelsefullt i och med att resultatet inte hade blivit rättvisande, då en sådan redovisning hade gjort att förändringen hade hamnat utanför resultaträkningen. Istället hade ekonomienheten i Kungälv önskat justera ökningen mot eget kapital, men fick ge vika för revisorernas åsikter. Således tror vi att Kungälv kommun kan ha haft andra incitament för att frångå blandmodellen än att endast uppvisa en rättvisande bild. Enligt redovisningsregler och generella rekommendationer skall en avsättning kostnadsföras via resultaträkningen och därmed påverka resultatet den period som kostnaden uppstår. Genom att Kungälv inte kostnadsförde ansvarsförbindelsen när den redovisades som en avsättning i bokslutet 2006 anser vi att redovisningen borde bli felaktig i förhållande till vad som sägs om hantering av avsättningar. Att de dessutom inte kostnadsför de löpande utbetalningarna från detta avsättningskonto gör att kommunen aldrig kostnadsför pension som tjänats in före 1998-01-01. Därmed ifrågasätter vi om deras hantering av pensionsåtagandet kan anses korrekt.

I och med att inga avsättningar är gjorda för pension innan år 1998 innebär det att om kommunerna följer LKR kommer den nutida generationen att få stå för kostnaden när utbetalningar av ansvarsförbindelsen sker. Vid sidan av det påföres samma generation en kostnad för de avsättningar som görs för dagens yrkesverksamma inom kommunen. Därav kan vi till viss del förstå Kungälv inställning till att inte vilja kostnadsföra en skuldökning i resultaträkningen eftersom det belastar dagens generation ytterligare genom ett försämrat resultat. Om justeringen istället sker mot eget kapital undviks belastningen på resultatet samtidigt som en rättvisande ekonomisk ställning ändå kan visas. Detta verkar dock inte vara en rimlig förklaring till att förbise kongruensprincipen som kräver att resultatmått hänger samman med kapitalmått. Om man inte vill att dagens generation skall belastas av skuldförändringen är det bättre att kommunen försöker åberopa synnerliga skäl för att inte behöva uppfylla balanskravet. På det sättet skulle både resultat- och balansräkningen kunna ge en mer rättvisande bild. Uppsala kommun följer LKR och kostnadsför de löpande utbetalningarna av ansvarsförbindelsen. Frågan är om det är rimligt att resultatet i de olika kommunerna skiljer sig åt beroende på hur pension intjänad innan 1998 har redovisats. Uppsala kommun kommer som en konsekvens av att de följer blandmodellen att belasta sina invånare successivt i takt med att pensionsutbetalningarna kostnadsföres. Däremot kommer invånarna i Kungälv kommun ej att belastas med den del av ansvarsförbindelsen som Kungälv nu har valt att ta in i balansräkningen via eget kapital. Det borde inte accepteras att vissa kommuner avviker från kommunal redovisningslag eftersom det försvårar jämförbarheten mellan

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

kommunerna och ger orättvisa förutsättningar för kommuninvånarna. Att skulden för pensionsåtagandet för tiden innan 1998 ligger utanför balansräkningen anser vi ge en missvisande bild av kommunernas ekonomiska ställning till kommuninvånare och andra intressenter men vi tror inte på lösningen att kommunerna själva skall ta beslutet att frångå den gällande lagen.

Både Kungälv- och Uppsala kommun återlånar det kapital som sätts av till den förmånsbestämda pensionen. Det tycker inte vi är bra eftersom risken då är stor att kapitalet förbrukas utan att hänsyn tas till kommande utbetalningar. Vi anser att pengarna borde säkerställas, det vill säga kommunerna bör förvalta pengarna på ett sätt som gör att de inte kan spendera dem. Vi tycker att kommunerna bör se sig om efter andra bättre lösningar till exempel Handelsbankens vinstandelssystem. Detta för att kommunerna skall kunna få en insikt i hur ett fonderingssystem där pensionsmedlen betalas ut till en förvaltare och skiljs från kommunens övriga förmögenhetsmassa skulle kunna byggas upp. Pengarna till framtida pensionsutbetalningar skulle på så sätt också säkerställas. Dessutom undviks en snedvriden belastning på kommuninvånarna förutsatt att kapitalförvaltningen på sikt inte genererar en negativ avkastning.

Att allt fler kommuner väljer att frångå LKR kan vara ett möjligt led i utvecklingen mot en lagändring i och med att det inte är en hållbar utveckling att berörda parter inte följer aktuell lagtext. Vidare anser vi att det är beklagligt att kommunal lagstiftning motsätter begreppet rättvisande bild, kommunal praxis och därmed även god redovisningssed. Det kan inte ses som att kravet på rättvisande bild uppfylls när ansvarsförbindelsen läggs utanför balansräkningen. Intjänad pension till och med 1997-12-31 är en så pass stor del av det totala pensionsåtagandet att den borde påverka en kommuns soliditet. När begreppen rättvisande bild och god redovisningssed inte följs åt kan det sistnämnda riskera att luckras upp och då förlora sin innebörd och styrka.

Vad gäller den intjänade förmånsbestämda pensionen från och med 1998-01-01 lämnar kommunerna in uppgifter till ett beräkningsinstitut såsom KPA eller SPP, vilket förutsätter att kommunerna verkligen överlämnar så korrekt information som är möjligt för att beräkningen av skulden skall bli rimlig. Beräkningssystemet uppfattas dock som väldigt komplext på grund av att det bland annat grundas på att kommunerna gör subjektiva uppskattningar av faktorer som löneutveckling samt framtida arbetstagarantal. Efter att ha talat med såväl Kungälv- och Uppsala kommun som med KPA och en revisor, har vi fått en uppfattning om att kommunerna sällan ifrågasätter den organisation som beräknar pensionsskuldens storlek under förutsättning att deras beräkning inte uppvisar ett för högt värde.

9.2 Slutsats

Den generella slutsatsen som kan dras är att allt fler kommuner väljer att frångå kommunala redovisningslagen och istället redovisa hela pensionsskulden i balansräkningen. De kommuner som vi har valt att studera, har båda ungefär likartad ekonomisk ställning samt snarlik uppfattning om blandmodellen, men på grund av olika syn på den kommunala redovisningen och regelverkets betydelse har de valt att redovisa sitt respektive pensionsåtagande på olika sätt. Till följd av att kommunerna har gjort ett aktivt val i frågan märks det att redovisning av kommunala avtalspensioner har kommit att beaktas i större utsträckning. Den tidigare synen på pensionsåtagandet att det löser sig självt i och med kommunens beskattningsrätt verkar inte finnas kvar. Skillnaden mellan Kungälv och Uppsala ligger i att redovisa enligt lag eller att ge en rättvisande bild. Kungälv kommun tycker att blandmodellen lurar intressenterna till att tro att den ekonomiska ställningen är bättre än vad den egentligen är samt att det inte kan ses som rättvisande bild att så stor del av skulden inte finns med i balansräkningen. De har valt att redovisa på ett sätt som skall ge en rättvisande bild, men samtidigt ifrågasätter de huruvida man skall redovisa en ökning av skulden i resultaträkningen eller inte. Genom att Kungälv har lagt

Den kommunala tjänstepensionen

- redovisning och förvaltning -

ansvarsförbindelsen i balansräkningen som en avsättning utan att kostnadsföra den, kommer inte kommunens invånare att belastas av någon negativ resultatpåverkan. I och med att Kungälv avviker från LKR och allmän praxis inom kommunal redovisning strider kommunens hantering av pensionsskulden mot god redovisningssed.

Uppsala kommun anser inte heller att blandmodellen ger en rättvisande bild, men här är man i första hand noggrann med att lagen följs. Ansvarsförbindelsen, som Uppsala redovisar utanför balansräkningen, kommer att minska successivt i takt med att arbetstagare som är berättigade till denna del går i pension. Så småningom kommer alltså ansvarsförbindelsen att försvinna och under förutsättning att kommunen har gjort korrekta avsättningar för pension från och med 1998-01-01 kan ett ”status quo” uppnås, där fortsatt redovisning, bestående av korrekta periodiseringar, kan ge en rättvisande bild.

Både Kungälv- och Uppsala kommun återlånar det kapital som är ämnat för framtida pensionsutbetalningar. Däremot har Uppsala kommun börjat reservera pengar, vilket man inte gjort i Kungälv trots god ekonomi. Både Kungälv kommun och Uppsala kommun använder KPA som beräkningsinstitut för att beräkna pensionsskulden och därmed också vilka avsättningar som skall göras. Beräkningen av pensionsskulden bygger på en mängd variabler och antaganden och är för komplex för att kommunerna själva skall kunna hantera den. Att sedan denna avsättning är korrekt redovisad i årsredovisningarna är upp till kommunernas revisorer att avgöra.

9.3 Förslag till fortsatt forskning

Redovisning och finansiering av kommunala avtalspensioner är ett ständigt aktuellt diskussionsämne, som berör såväl kommunledning och revisorer som arbetsgivare och anställda. Reglering av kommunal ekonomi och redovisning är inte statisk utan utsetts alltjämt för förändringar. Eftersom vi kan se möjliga lagändringar inom området är en studie av ett eventuellt framtida regelverk att föreslå. I det sammanhanget kan det bli intressant att undersöka vilken påverkan kommande regler då får på redovisningsproblematiken samt se till hur väl kommunal praxis följer uttryckliga lagar och rekommendationer.

Uppsatsen speglar enbart svenska regler och rekommendationer som berör kommuners redovisning och finansiering av pensionsåtagandet, men eftersom det svenska regelverket generellt influeras av internationella lagtexter är ett förslag att redovisningsproblematiken även speglas ur ett internationellt perspektiv. Det vore intressant att se en jämförelse mellan svenska rekommendationer från RKR respektive RR och de standarder från IASB, som är applicerbara på kommunal redovisning av pensionsskuld. Alltså relatera den lokala problematiken till det globala redovisningssystemet.

Ett ytterligare förslag till fortsatt forskning är att studera den kommunala koncernen och således analysera förhållandet mellan kommunen och de kommunala bolagen med utgångspunkt i hur hantering av pensionsåtagandet sker.

KÄLLFÖRTECKNING

Offentligt tryck

- Prop. 1996/97:52; Den kommunala redovisningen
- FAR:s samlingsvolym, del 1, 2004
- Prop1990/91:117; Regeringens proposition om en ny Kommunallag
- Rådet för kommunal redovisning, rekommendation nr 14; *Byte av redovisningsprincip*
- Rådet för kommunal redovisning, rekommendation nr 7.1; *Upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser*
- Kommunallag (1991:900)
- Lag (1997:614) om kommunal redovisning
- Lag (1979:411) om ändring i Sveriges indelning i kommuner och landsting

Övrig litteratur

- Thomason, Jan m.fl. *Den nya affärsredovisningen*, Liber Ekonomi, upplaga 14, 2003
- Smith, Dag, *Redovisningens språk*, Studentlitteratur, upplaga 3, 2006
- Wallander, Jan, *Oktogonen – från idé till verklighet 1973-1998*, 1998

Artiklar

- *Jennergren, Peter*, Kommunerna som pensionsförvaltare, *Ekonomisk Debatt 2000*, årg. 28, nr 5

Muntliga källor

- Anita Pederson, redovisningschef, Uppsala kommun, 2006-12-12
- Bo Forsäng, auktoriserad revisor, Svensk Revision, Göteborg, 2006-12-18
- Göran Johansson, auktoriserad revisor, KPMG, Göteborg, 2006-11-30
- Ingemar Hansson, ekonomiavdelningen Handelsbanken, regionbanken Västra Sverige, 2006-12-20
- Margareta Alexandersson, förvaltningschef, Kungälv kommun, 2006-11-28
- Marianne Claesson, budgetchef, Kungälv kommun, 2006-11-28
- Sten Lannhard, KPA Pension, 2006-12-20
- Åsa Andersson, redovisningschef, Kungälv kommun, 2006-11-28

Internetkällor

Rådet för kommunal redovisning:

- <http://www.rkr.se/sida1.asp?id=7>, 2006-12-14

Skatteverket:

- <http://www.skatteverket.se/ordforklaringar/ordforklaringskatteverketdeklarera/20060511sarskildloneskatt.5.3a2a542410ab40a421c80002951.html>, 2006-12-06

SPP:

- http://www.spp.se/abg/om_pensioner/lag_och_avtal.asp, 2006-11-10

Den kommunala tjänstepensionen

- redovisning och förvaltning -

Nationalencyklopedin:

- http://www.ne.se/jsp/search/search.jsp?h_search_mode=simple&h_advanced_search=false&t_word=avkastning, 2007-01-02
- http://www.ne.se/jsp/search/search.jsp?h_search_mode=simple&h_advanced_search=false&t_word=avs%E4ttning, 2007-01-02
- http://www.ne.se/jsp/search/search.jsp?h_search_mode=simple&h_advanced_search=false&t_word=pension, 2007-01-03

Övrigt material

- Statistiska Centralbyrån, Kommunstatistik
- Gustafson, A., *Normer och praxis – tre ideella föreningar och deras redovisning*, Bokförlaget BAS, 2006, sid. 7
- KPA Pension, *KAP-KL Ditt nya pensionsavtal – viktig information för dig som är anställd i kommun, landsting eller region*
- KPA Pension, *Pensionskulden i kommuner och landsting*, november 2005
- KPA pension, *Ålderspension enligt KAP-KL*
- KPA, Pension, *Din tjänstepension PFA*, april 2005
- KPA Pension, *Din tjänstepension, pensionsavtalet KAP-KL för dig som är kommun- eller landstingsanställd*
- Årsredovisningar för Kungälv kommun 1997-2005
- Årsredovisningar för Uppsala kommun 2001-2005
- Rådet för kommunal redovisning, *Svar på frågan angående de redovisningsmässiga konsekvenserna av det nya pensionsavtalet KAP-KL*, 2006-09-21
- Adra, Carina och Svensson, Gittan, *Den Kommunala Pensionskulden*, Seminariearbete i Redovisning och Finansiering C-nivå, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, FE R/F 98-125, Hösten 1998
- Asp, Sofia och Rothlin, Malin, *Redovisning av kommunala avtalspensioner*, C-uppsats, särskild inriktning mot Redovisning och Finansiering, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, Hösten 1996
- Electum Pensionstjänst, *Gör ditt eget val för din avgiftsbestämda ålderspension KAP-KL*
- Rådet för kommunal redovisning, *Uttalande från Referensgruppen i redovisningsfrågor och andra normgivare*, Information mars 1998

BILAGA 1: Frågor och diskussionsunderlag till empirisk studie

Diskussionsunderlag till intervjun med ekonomienheten i Kungälv kommun

- *Beräkning av kommunens pensionskulld:* hur har pensioner innan och efter 1998-01-01 beräknats?
 - *Finansiering av pensioner:* finansieras pensionerna med hjälp av ett fördelningssystem eller fondering?, Fonderas pengarna internt och/eller externt?
 - *Hantering och redovisning av pensionskulld och pensionsåtagandet:* hur sker redovisning i balans- och resultaträkning?, Konsekvenser med blandmodellen?, Hur behandlas avsättningen?, Hur redovisas utbetalningen? (Beskriv gärna utifrån exempel och i T-konton), Har någon del av intjänad pension 1997-12-31 betalats ut till extern förvaltning?
-

Frågeunderlag till intervju med Göran Johansson, auktoriserad revisor, KPMG

- Vad anser du om blandmodellen?
 - Vad tror du kommer att hända med blandmodellen framöver om fler och fler kommuner frångår redovisningsmodellen? Kommer det att bli lagändring?
 - Hur påverkas jämförbarheten mellan kommunerna, då vissa väljer att frånga blandmodellen?
 - Hur definierar du god redovisningssed samt god ekonomisk hushållning?
 - Anser du det vara god redovisningssed att frånga blandmodellen, det vill säga lagstiftning?
 - Hur ges en rättvisande bild? Hur ges en missvisande bild?
 - Varför väljer vissa kommuner att redovisa hela pensionskulden? Beror det på kapaciteten?
 - Vilka incitament kan kommuner ha för att redovisa skulden öppet? Skattefrågor och statligt bidrag.
 - Hur sker beräkning av soliditet när pensionsförpliktelsen tas med i balansräkningen?
-

Frågeunderlag till telefon- och mailintervju med Anita Pederson, redovisningschef, Uppsala kommun

Telefonintervju:

- Vad anser ekonomienheten i Uppsala kommun om *blandmodellen*?
 - Hur anser ni att kommunens pensionskulld bör redovisas? Varför?
-

Den kommunala tjänstepensionen
- redovisning och förvaltning -

- Vad anser ni om att vissa kommuner har valt att frångå blandmodellen?
 - Om man frångår blandmodellen, hur tycker ni då att man skall redovisa den årliga skuldförändringen - över resultaträkningen eller direkt mot eget kapital?
-

Mailintervju:

- Hur redovisades pensionsskulden innan det att blandmodellen infördes år 1998?
- Finns det ekonomiska resurser att redovisa den totala pensionsskulden (inkl. ansvarsförbindelsen) i balansräkningen?
- Hur hanteras lärarnas pensionsmedel?
- Enligt årsredovisningen för år 2005 är både avsättning och ansvarsförbindelse återlånade. Är det en ekonomisk strategi? Har ni övervägt andra alternativt och i så fall vilka?
- Anser ni att blandmodellen ger en rättvisande bild av kommunens ekonomiska resultat och ställning? Varför? / Varför inte?

BILAGA 2: Återlånade medel från pensionsavsättningar i Kungälv och Uppsala

<u>Kungälv (mkr)</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>
Årets avsättningar	0,9	4,4	1,3	7,8	9,1
Justering					
kassaflödesanalys	0,9	4,4	1,3	7,8	9,1
(rensat från övriga avsättningar)					
Källa: Kungälvs årsredovisningar 2001 - 2005					
<u>Uppsala (mkr)</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>
Årets avsättningar	0	12	20	35	43
Justering					
Kassaflödesanalys	0	12	21	35	42
Källa: Uppsalas årsredovisningar 2001 - 2005					

BEGREPPSDEFINITIONER

Ansvarsförbindelse

Ett möjligt åtagande som härrör från inträffade händelser och vars förekomst bekräftas endast av en eller flera osäkra framtida händelser, som inte helt ligger inom företagets kontroll, inträffar eller uteblir eller

Ett åtagande som härrör från inträffade händelser, men som inte redovisas som skuld eller avsättning på grund av att; det inte är troligt att ett utflöde av resurser kommer att krävas för att reglera åtagandet eller åtagandets storlek inte kan beräknas med tillräcklig tillförlitlighet.⁹⁰

alt.

Pensionsförpliktelser som inarbetats före 1998 och skall redovisas på balansräkningens passivsida⁹¹.

Avkastning

Intäkter minus kostnader (inklusive depreciering men exklusive räntekostnader och amortering) under ett visst år, uttryckt i kronor eller procent av det ursprungliga värdet (eller av värdet i början på året) på den tillgång som ger upphov till intäkterna⁹².

Avsättning

Ekonomisk eller finansiell förpliktelse för ett företag som är sannolik eller säker på balansdagen beträffande sin förekomst, men som är obestämmd i fråga om belopp eller tidpunkt då den skall infrias⁹³.

Balanskrav

Krav på kommuner att intäkterna skall överstiga kostnaderna i bokslutet.

Blandmodellen

De redovisningsregler som i dag gäller för kommuner och landsting. Enligt reglerna ska pensionsåtaganden som ingåtts före 1998 inte redovisas i balansräkningen, medan pensionsåtaganden som ingåtts senare måste redovisas⁹⁴.

Pension

Regelbunden inkomst för person som på grund av ålder eller arbetsoförmåga slutat sitt förvärvsarbete, som aldrig haft någon arbetsförmåga eller som mist sin försörjning⁹⁵.

Pensionsförpliktelse

Juridiskt bindande utfästelse till anställd eller förtroendevald att efter anställningens slut betala ersättning (pension)⁹⁶.

⁹⁰ RR 16; *avsättningar, ansvarsförbindelser och eventualtillgångar*, punkt 10

⁹¹ Rådet för kommunal redovisning, 7.1; *upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser*, sid. 2

⁹² http://www.ne.se/jsp/search/search.jsp?h_search_mode=simple&h_advanced_search=false&t_word=avkastning, 2007-01-02

⁹³ http://www.ne.se/jsp/search/search.jsp?h_search_mode=simple&h_advanced_search=false&t_word=avs%E4tning, 2007-01-02

⁹⁴ KPA Pension, *Pensionskulden i kommuner och landsting, november 2005*, sid. 26

⁹⁵ http://www.ne.se/jsp/search/search.jsp?h_search_mode=simple&h_advanced_search=false&t_word=pension, 2007-01-03

⁹⁶ Rådet för kommunal redovisning, 7.1; *upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser*, sid. 2

Den kommunala tjänstepensionen - redovisning och förvaltning -

Pensionsmedel

Tillgångar som enligt särskilt beslut förvaltas för att i framtiden användas för utbetalning av pensioner⁹⁷.

Pensionsskuld

Ett åtagande om framtida pension. Alla kommuner och landsting har pensionsskulder som byggt upp genom åren. "Fordringsägarna" är anställda och tidigare anställda som på ålderns höst ska få ut sin kommunala tjänstepension⁹⁸.

Soliditet

Andel eget kapital i förhållande till totalt kapital. Ett mått på den långsiktiga betalningsförmågan. Hög soliditet innebär låg finansiell risk⁹⁹.

Särskild löneskatt (på pensionskostnader), SLP

SLP betalas ut på företagets kostnader för pensionsförmån till de anställda i form av till exempel avsättning till pensionsstiftelse eller köp av pensionsförsäkring¹⁰⁰.

Totala pensionsförpliktelser

Summan av avsatt till pensioner och ansvarsförbindelsen¹⁰¹.

Återlånade medel

Skillnaden mellan totala pensionsförpliktelser och förvaltade pensionsmedel, angivna till marknadsvärde¹⁰².

Återlåning

Skillnaden mellan det åtagande som finns för kommande pensionsutbetalningar, pensionsutfästelser, och medel som är öronmärkta för detta syfte.

⁹⁷ Rådet för kommunal redovisning, 7.1; *upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser*, sid. 2

⁹⁸ KPA Pension, *Pensionsskulden i kommuner och landsting, november 2005*, sid. 6

⁹⁹ KPA Pension, *Pensionsskulden i kommuner och landsting, november 2005*, sid. 6

¹⁰⁰ <http://www.skatteverket.se/ordforklaringskatteverketdeklarera/20060511sarskildloneskatt.5.3a2a542410ab40a421c80002951.htm>, 2006-12-06

¹⁰¹ Rådet för kommunal redovisning, 7.1; *upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser*, sid. 2

¹⁰² Rådet för kommunal redovisning, 7.1; *upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser*, sid. 2

Den kommunala tjänstepensionen
- redovisning och förvaltning -

FÖRKORTNINGAR

BFN	Bokföringsnämnden
BFL	Bokföringslag
FAR	Förenade Auktoriserade Revisorer
IASB	International Accounting Standards Board
KAP-KL	Kollektiv Avtalad Pension - pensionsavtal för arbetstagare hos kommunal arbetsgivare, gäller från 2006-01-01
KL	Kommunallagen
KPA	Kommunernas Pensionsanstalt
LKR	Lag om Kommunal Redovisning
PA-KL	Pensionsavtal för arbetstagare hos kommunal arbetsgivare, gällde fram till 1997-12-31
PFA	Pensions- och försäkringsavtal, gällde från 1998-01-01 till 2005-12-31
RKR	Rådet för Kommunal Redovisning
RR	Redovisningsrådets Rekommendation
SCB	Statistiska Centralbyrån
ÅRL	Årsredovisningslag