

**Ulla Bengtsson
Björn Brorström
Hans Petersson**

**Finansiell redovisning och pensionsåtagandets
redovisningsmässiga hantering i kommuner och
landsting**

**KFi-rapport
nr 33**

En av de mer uppmärksammade kommunalekonomiska frågorna under de senaste åren har varit hanteringen av pensionsåtagandena inom kommuner och landsting. Frågan har dels handlat om vilken typ av pensionssystem som är lämpligt, dels har den handlat om den redovisningsmässiga hanteringen. Ett flertal utredningar har utarbetats rörande val av pensionssystem och man kan förvänta sig tämligen intensiva diskussioner under den närmaste tiden rörande olika modellers ekonomiska och redovisningsmässiga konsekvenser. I föreliggande KFi-rapport som utgör ett underlag för finansdepartementets utredning och analys av frågeställningarna (DS 1995:46) beskrivs den redovisningsmässiga hanteringen. En genomgång görs av redovisningsmodellens utveckling och utformning och resultatet av en genomförd praxisstudie rörande pensionsåtagandets redovisning presenteras. Rapporten kan förhoppningsvis utgöra ett viktigt underlag för kommande ställningstaganden. Rapporten är författad av Ulla Bengtsson civilekonom och forskare KFi, Björn Brorström tf professor vid Förvaltningshögskolan och chef för KFi samt Hans Petersson socionom, utredare KFi och redovisningschef i Partille kommun.

KFi:s rapportserie, vars syfte är att förmedla resultat från pågående och genomförd forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting, omfattar nu 33 rapporter. Dessa är följande

1. Brorström B., 1988
"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation - Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"
2. Solli R., 1988
"Ekonomi för dem som gör något - Om ekonomiinformation för verksamhetsansvariga"
3. Johansson S., 1990
"Uppföljning av Kf/Lf-86 - Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell"
4. Brorström B., 1990
"Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell"
5. Brorström B., 1990
"Redovisning - En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning"
6. Jönsson S., 1990
"Stadsdelschefernas förväntningar"
7. Brorström B., 1990
"Mot decentralisering och integrering - process och resultat"
8. Brorström B., 1991
"God ekonomi i kommuner och landsting"
9. Johansson I-L., Leijon S., Nilsson L., Westerlund B., 1991
"God kommunal organisation"
10. Jansson L., 1991
"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner"

- och landsting"
11. Brorström B., 1991
"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning"
 12. Norén L., 1991
"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"
 13. Bengtsson U. & Brorström B., 1992
"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift"
 14. Brorström B. & Solli R., 1992
"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"
 15. Wise L.R., 1992
"Transitions in Local Government Pay Administration"
 16. Jönsson S. & Solli R., 1992
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"
 17. Johansson I-L & Wikström E., 1992
"Engagemanget - organisationens livsande? En studie av den enskilda människans engagemang i kommunal verksamhet"
 18. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrning i teori och praktik - ideal och effekter"
 19. Leijon S., 1993
"Att välja kommunens organisationsform - eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"
 20. Jensen C., 1993
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring"
 21. Brorström B., 1993
"God ekonomi - om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
 22. Leijon S. m.fl., 1993
"God kommunal organisation - Lyssning, Tolkning, Handling"
 23. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrningens effekter - tio ekonomichefer om sina modeller"
 24. Johansson S & Solli R., 1994
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat investeringsprojekt i en kommun"
 25. Fihn G., 1994
"Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli"
 26. Brorström B. m.fl., 1994
"Effektivitet och stadsdelsnämnder. En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad"
 27. Skottsberg B. & Leijon S., 1994
"Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar - en studie av omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer"

28. Brorström B. & Jensen C., 1994
"Decentralisering och ekonomi"
29. Fihn G., 1995
"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet"
30. Brorström B., Fihn G., Olsson H. & Petersson H., 1995
"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation - En studie i fyra kommuner av beslutsfattares synsätt och tillvägagångssätt"
31. Johansson S., 1995
"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service"
32. Cwejman M. & Edlund V., 1995
"Information och informationssystem inom sjukvården. En användarstudie inom Bohuslandstinget"
33. Bengtsson U., Brorström B. & Petersson H., 1995
"Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting"

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	sid.
1. Inledning - rapportens utgångspunkt, syfte och innehåll	1
2. Kommunernas och landstingens finansiella redovisningsmodell	3
Den historiska bakgrunden	3
Bestämmelser i 1991 års kommunallag	5
Övergripande ekonomiska mål och den kommunala redovisningens syfte	6
Den nu gällande budget- och redovisningsmodellen	6
Redovisningsprinciper	9
Referensgruppen i redovisningsfrågor och dess uttalanden	12
God redovisningssed och pensionsskulden	12
Finansiell analys	14
Analysens resultat	16
3. Pensionsskuldens redovisning	18
Inledning	18
Pensionsskuldens hantering i redovisningen	19
Pensionsskuldpraxis i kommuner och landsting	21
Pensionsskuldens påverkan på den redovisade ekonomiska bilden	25
4. Pensionsskulden i 1994 års bokslut	27
Inledning	27
Pensionsskuldpraxisen 1994	27
5. Avslutning - redovisningens effekter och gällande praxis	30
REFERENSER	32

1. Inledning - rapportens utgångspunkt, syfte och innehåll

Den kommunala redovisningen har förändrats och väsentligt utvecklats under det senaste decenniet. Ett modellskifte i enlighet med en rekommendation från Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet genomfördes i kommuner och landsting under senare hälften av 80-talet. Modellskiftet har följts av en allt större uppmärksamhet på redovisningsfrågor och på betydelsen av en utveckling av principer och praxis. Med utgångspunkt från den nya modellen och det normalreglemente som utarbetades av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet kopplat till modellskiftet har en alltmer initierad diskussion bland redovisningsmottagare, redovisningsskyldiga och redovisare kommit att föras kring redovisningens utformning och innehåll. En successiv kvalitetsförbättring har skett.

Inte minst de kommunala och landstingskommunala årsredovisningarna är ett påtagligt bevis för kvalitetshöjningen. Årsredovisningarna är idag tillgängliga och användarvänliga dokument med innehållsrika beskrivningar och analyser av kommunens eller landstingets finansiella situation och utveckling. Därigenom möjliggör årsredovisningen en bedömning av kommunens ekonomiska utveckling och ställning. De kommunala årsredovisningarna bygger på en gemensam referensram för redovisning. Allmänt sett gäller, vilket tidigare genomförda praxisstudier visat (Petersson 1993 och 1994), en tillfredsställande följsamhet gentemot det innehåll som den så kallade Referensgruppen i redovisningsfrågor givit begreppet god redovisningssed.

En av de frågeställningar som diskuterats mest i utvecklingen av redovisningen och tillämpningen av god redovisningssed är den redovisningsmässiga hanteringen av pensionsåtagandet. En rad omständigheter har bidragit till detta. Huvudskälet är naturligtvis redovisningspostens storlek. En förändrad redovisningsmässig hantering av pensionsåtagandet förändrar den redovisade bilden av kommunens och landstingets ekonomi väsentligt. I kombination med de beräkningsproblem som föreligger har detta givit upphov till omfattande diskussioner. Inför eventuella förändringar av pensionssystemet är en viktig kunskap hur den redovisningsmässiga hanteringen ser ut i kommunerna idag. En studie av detta klargör i vilken omfattning som pensionsåtagandena är skuldbokförda i balansräkningen och hur hanteringen av skuldförändringen sker i resultaträkningen.

Syftet med föreliggande rapport är att beskriva hur kommunerna och landstingen redovisar pensionsåtagandena. En studie av praxis har genomförts i form av genomgångar av ett antal slumpmässigt utvalda årsredovisningar för 1993. Vidare har en enkätstudie genomförts där redovisningspraxis 1994 har fångats. Enkätstudien riktades till samma kommuner och landsting vars dokument ingick i studien

av 1993. Redovisningen av enkätstudien är huvudsakligen orienterad mot att fånga förändringar mellan 1993 och 1994.

Med motivet att öka värdet och underlätta förståelsen av hur pensionsåtagandet hanteras och vilka konsekvenserna är av olika lösningar har ett kapitel utarbetats som beskriver den nu gällande redovisningsmodellens utveckling, uppbyggnad och innehåll. I detta huvudsakligen beskrivande kapitel förs även principiella resonemang kring den externa redovisningens roll. Vidare belyses hur den finansiella bedömningen på grundval av externredovisningen kan utformas. Rapporten avslutas med några sammanfattande reflektioner rörande resultatet av den genomförda praxisstudien.

2. Kommunernas och landstingens finansiella redovisningsmodell

Den historiska bakgrunden

Genom 1862 års kommunalförordningar blev det obligatoriskt för svenska kommuner att upprätta en budget över ut- och inbetalningar. Tolv år senare blev kommunerna skyldiga att lämna finansstatistik till staten. I samband med att svenska stadsförbundet bildades uppstod krav på ett likformigt bokföringssystem för städerna. Redovisningen skulle följa budgetens uppställning. I den Nektmanska utredningen från 1927 fastslogs att kommunens hushållning ska planläggas med hjälp av budget och redovisas i bokslut. Budgeten indelades i ordinarie budget och kapitalbudget. Det gjordes åtskillnad på allmänna kommunala uppgifter och affärsverksamhet. Nektman delade upp balansen i medel och kapital. Med medel avsågs tillgångarna och med kapital skulder och eget kapital. Medel och kapital indelades i nästa steg i en fast och en rörlig del.

Kapitalbegreppet kom nu i fokus och kommunalbokföringskommittén av år 1927 formulerade förmögenhetsskyddet, det vill säga att kommunerna i den löpande hushållningen inte fick förbruka vad de föregående generationerna hopbragt. Detta innebar i sin tur att man måste utveckla ett system av fonder för att skydda de kontanta medel som frigjordes när fast egendom såldes. I 1953 års kommunallag lagfästes användningen av fonder. Man skiljde på frivilliga och obligatoriska fonder. Bland de frivilliga fonderna fanns pensionsfonder. Investeringsfonder förekom som både frivilliga och obligatoriska fonder. Ända sedan 1862 var kommunernas rätt att ta upp lån begränsade. För långa lån, det vill säga lån med en löptid överstigande 5 år behövdes även efter 1953 regeringens tillstånd.

Begreppen driftbudget och kapitalbudget skapades i samband med en ny kapitalredovisningsutredning 1956. Balansräkningen delades nu in i fem delar. Dessa var omsättningstillgångar och anläggningstillgångar på tillgångssidan och kortfristiga skulder, långfristiga skulder samt eget kapital på finansieringssidan. Det egna kapitalet indelades sedan i finansieringskapital och investerat stamkapital. Det investerade stamkapitalet hörde till den del av förmögenheten som skulle skyddas men hit hörde även en del av finansieringskapitalet. Finansieringskapitalet indelades därför i disponibelt stamkapital och driftkapital. Investerat stamkapital och disponibelt stamkapital, det vill säga hela stamkapitalet definierade den förmögenhet som inte fick förbrukas. Genom att stamförmögenheten skulle skyddas kom anläggningstillgångarna i blickpunkten. Frågan blev vilka anläggningstillgångar som skulle föras upp i balansräkningen. Kommitténs uppfattning var att samtliga anläggningstillgångar skulle

redovisas utom vissa inventarier av kortare varaktighet (10 år). Eftersom ambitionen var att beskriva förmögenheten måste hänsyn tas till tillgångarnas förslitning och avskrivningar fick därigenom sin plats i redovisningen.

Den första kommunala normalkontoplanen, K-planen, presenterades 1962 och byggde på kapitalredovisningskommitténs förslag från 1956 samt på Mekanförbundets normalkontoplan. K-planens syfte var att förbättra kostnadskontrollen. Även i 1977 års kommunallag kvarstod bestämmelser om förmögenhetsskyddet och regler om kapitalfonder. Låneförbudet fanns kvar men avskaffades genom en lagändring 1979 då kommunerna också fick möjlighet att ikläda sig borgensförbindelser. Strävan efter likformighet och generationssparande dominerar utvecklingen av budget- och redovisningsinstrumenten så här långt. Under det nybildade Svenska Kommunförbundets första tid, från 1968 och framåt utvecklades framförallt nya planerings- och budgetprinciper. Programbudgeteringen efter mönster från statlig förvaltning i USA presenterades av Kommunförbundet 1977 (se Bergevärn & Olson för en mer utförlig beskrivning).

I början av 1980-talet ökade intresset för den uppföljande och kontrollerande redovisningen. En orsak var den snabba expansionen som hade varit och fortfarande pågick inom kommunsektorn. Denna ledde till större krav på uppföljning av de finansiella förhållandena. Under 1982 utkom Svenska kommunförbundet med skrifter om såväl löpande redovisning som utformning av årsredovisningen. Samma år kom en motion i riksdagen om möjligheten att införa enhetligare redovisningsregler för kommunerna. Motionärerna identifierade tre brister i den kommunala redovisningen. Dessa var oklar begreppsanvändning, bristande periodiseringar samt bristfällig redovisning av den kommunala koncernen. Hösten 1983 beslutade Svenska Kommunförbundet att starta ett projekt om "enhetligare och enklare kommunal redovisning". Forfarande fanns också önskemålet om och strävan efter jämförbarhet kommuner emellan. Jämförelser skulle kunna verka effektivitetsbefrämjande (se Fihn 1995 om projektets motiv).

Önskemålet om förenklad redovisning berodde på att kapitalredovisningen ansågs svårförståelig. Indelningen i stam-, drift- och investeringskapital samt överföringsposterna dem emellan var redovisningsbegrepp och tekniker som användare av redovisningsrapporter inte var bekanta med och saknade erfarenhet av. I kapitalredovisningen ingick också en bokföringsmässig avstämning mellan budget och utfallsredovisning, som inte var vanlig i andra redovisningssammanhang. Förmögenhetsskyddet skapade därför osäkerhet kring redovisningens innebörd. Det redovisningsreglemente med tillhörande redovisningsmodell som utvecklades som ersättning för kapitalredovisningen anslöt nästan helt till bokföringslagens regler och modell. Kapitalredovisningskommitténs modell från 1953 övergavs helt. Förslaget vann snabbt acceptans och resulterade i en gemensam rekommendation från landstings- och kommunförbundet 1986, (Kf/Lf- 86). Rekommendationen har fått nästan fullständigt genomslagskraft, vilket bekräftas av flera genomförda

praxisstudier. Den kan också sägas ha fått sin bekräftelse i den nya kommunallagen från 1991.

Bestämmelser i 1991 års kommunallag

Förmögenhetsskyddet i 1977 års kommunallag hade följande lydelse.

"Vad kommun tillhör i fast eller lös egendom bör så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minskas....."

Denna lydelse har i 1992 års lag ersatts av en allmänt hållen beskrivning av målet för kommunernas ekonomiska förvaltning.

"Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet."

Av kommunallagskommitténs betänkande framgår att man ingående diskuterade innebörden av god ekonomisk hushållning. Man konstaterar att det i en modern ekonomi ibland kan finnas behov för kommuner och landsting att använda sina ekonomiska reserver på ett mer flexibelt sätt. Men man konstaterar samtidigt att det är särskilt viktigt att slå fast att den ekonomiska hushållningen motsvarar högt ställda krav på sundhet och säkerhet.

Kommunallagskommittén tänkte sig emellertid att ett begränsat förmögenhetsskydd skulle finnas kvar men detta slopades i det nya lagförslaget. Likaså slopades kravet på en balanserad budget. Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret men också en plan för ekonomin för en period av tre år, där budgetåret skall vara periodens första år. En nyhet är också att budgeten skall utvisa hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. En annan förändring är att årsredovisningen även skall innehålla uppgifter om verksamhet som kommunerna och landstingen bedriver i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag.

Den nya kommunallagen för också in begreppet god redovisningssed i lagtexten:

"Årsredovisningen skall upprättas med iakttagande av god redovisningssed."

Enligt lagen är det kommunstyrelsen som ska upprätta årsredovisning, men det är fullmäktige som fastställer årsredovisningen. Det är också fullmäktige som tilldelas uppgiften att utfärda närmare föreskrifter för redovisningen.

Övergripande ekonomiska mål och den kommunala redovisningens syfte

Redovisningens syfte har ett nära samband med organisationens eller redovisningsenhetens mål. Kommunerna och landstingen är icke-vinstinriktade organisationer. Två redovisningsteoretiker som givit sin syn på förhållandet mellan organisationens mål och redovisningens syfte är Anthony och Vatter. Anthony (1978) uttrycker målet för en icke-vinstinriktad organisation på följande sätt.

".....en policy för ett önskvärt samband mellan operationellt inflöde av resurser under en period och verkliga kostnader under perioden."

Vatter (1974) har formulerat liknande tankar.

"Fastän vinster kanske inte är målet för institutioner och offentliga organisationers aktiviteter, är ändå matchningen av kostnader och intäkter viktig 'att gå jämnt upp' är i sig bara ett specialfall av vinstredovisning och medan vinstmotivet har liten betydelse för situationen, har syften som solvens och fortsatt effektiv drift åtminstone en mycket likartad effekt."

De övergripande ekonomiska målen för en kommuns eller ett landstings ekonomiska planering kan sägas vara att bevara kapitalet, trygga fortsatt effektiv drift samt att vara solvent. Utifrån dessa mål är redovisningens syfte att förmedla en rättvisande bild av kommunens eller landstingets ekonomi.

Den nu gällande budget- och redovisningsmodellen

Det nya redovisningsreglementet föreskriver att samma presentationsmodell används för såväl budget som redovisning. Modellen består av balansräkning, resultaträkning och finansieringsanalys.

Balansräkning

De finansiella redovisningsrapporter som beskriver tillståndet vid periodens början och slut är balansräkningarna. Det ena årets utgående balansräkning blir nästa års ingående balans. Balansräkningarna beskriver hur det kapital enheten förfogar över har använts och hur kapitalet har anskaffats. Balansräkningen har alltid två sidor som

är i balans med varandra. Allt som anskaffas måste också vara finansierat. Omfattningen av tillgångarna respektive deras motsvarighet i skulder och eget kapital benämns balansomslutningen. Såväl tillgångssidan som kapitalsidan är uppställd i likviditetsordning. På tillgångssidan börjar man med likvida medel och slutar med fastigheter. Tillgångssidan representerar de monetära och fasta resurser som krävs för att genomföra den verksamhet som kommunen bedriver. På kapitalanskaffningssidan börjar man med de kortfristiga skulderna, det vill säga de skulder som förfaller till betalning inom ett år och slutar med eget kapital som betraktas som den mest stabila och långsiktiga finansieringsformen för tillgångarna. Ett väsentligt nyckeltal som relaterar balansomslutningen till det egna kapitalet är soliditeten. Soliditeten beskriver således det egna kapitalet i förhållande till den totalt redovisade tillgångsmassan. En ökning av soliditeten innebär att egenfinansieringen av tillgångarna har ökat och lånefinansieringen har minskat relativt sett.

Resultaträkning

Den andra av redovisningsmodellens basrapporter är resultaträkningen. I denna redovisas redovisningsperiodens intäkter och kostnader. Med intäkter förstås de till perioden hänförliga inkomsterna och med kostnader förstås den förbrukning av resurser som är hänförlig till den bestämda redovisningsperioden. Överstiger intäkterna periodens kostnader innebär det att det egna kapitalet ökar och att enhetens finansiella styrka förbättras. I den kommunala redovisningsmodellen finns likheter med näringslivets redovisningsmodell men också skillnader. I den kommunala redovisningsmodellen skiljer man på verksamhetens intäkter, skatteintäkter och statsbidrag. Ofta presenteras verksamhetens intäkter minskat med verksamhetens kostnader som nettokostnader. Denna nivå i resultaträkningen benämns resultat 1. I detta resultat har de intäkter som består av avgifter för utförd verksamhet dragits ifrån verksamhetens kostnader. Nettokostnaden beskriver det som återstår att skattefinansiera. Underskottet på nettokostnadsnivån reduceras sedan med skatteintäkterna och de generella statsbidragen. Finansiella intäkter ökar resultatet och finansiella kostnader minskar resultatet. Det resultat som då erhålls kallas medel från verksamheten eller resultat 2.

Så här långt kan de enskilda transaktionerna sägas påverka det likvida flödet hos redovisningsenheten. Genom att finansiella intäkter och kostnader särredovisas tydliggörs de finansiella förhållandenas betydelse för det utrymme som verksamheten får. Från resultat 2 avräknas sedan avskrivningar som inte innebär någon utbetalning under perioden men som beskriver den förslitning som skett av de fasta tillgångarna vilka så småningom måste återanskaffas i någon form. Slutligen justerar man resultatet för extra ordinära intäkter och kostnader. Med extraordinära avses sådana intäkter och

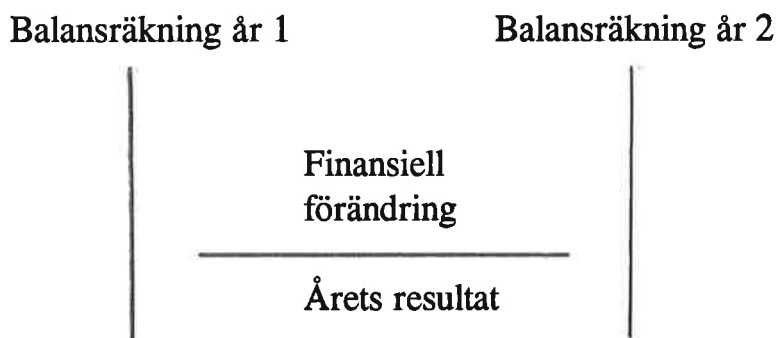
kostnader som saknar klart samband med den ordinarie verksamheten, förekommer sällan och uppgår till väsentliga belopp. Efter samtliga dessa poster som i sig nu rymmer alla transaktioner i årets redovisning framkommer resultat 3 vilket motsvarar förändringen av eget kapital mellan den ingående och utgående balansräkningen.

Finansieringsanalys

Den tredje och sista av redovisningsmodellens rapporter är finansieringsanalysen. Det är en härledd rapport som byggs upp av data dels från de in- och utgående balansräkningarna, dels från resultaträkningen. Dessa data sorteras sedan i tillförda medel och använda medel under det gångna räkenskapsåret. Som första post bland tillförda medel står summan som utgör resultat 2 i resultaträkningen. Skillnaden mellan under året tillförda medel och använda medel blir den förändring som skett av likvida medel. Ett alternativ till att fokusera på förändringen av likvida medel är att beskriva rörelsekapitalets förändring. Eftersom rörelsekapital i sig är ett sammansatt begrepp är sannolikt en fokusering på likvida medel mer lättförståeligt eftersom sambandet mellan finansieringsanalysen och balansräkningarna då enkelt kan avläsas.

Redovisning som ett "H"

Ett sätt att beskriva sambandet mellan redovisningsmodellens delar är att beskriva den som ett H. Staplarna symboliserar balansräkningarna vid periodens början och slut. Den horisontella linjen mellan staplarna symboliserar den utveckling och de finansiella förändringar som ägt rum under perioden mellan de båda förmögenhets- eller balansbeskrivningarna.



Den finansiella förändringen framgår av finansieringsanalysen och årets resultat och dess orsaker redovisas i resultaträkningen.

Redovisningsprinciper

En redovisningsmodell och ett klassificeringssystem är inte tillräckligt för att åstadkomma god finansiell redovisning. Redovisningens innehåll måste definieras utifrån vissa normer. Begreppet god redovisningssed kan ses som en samlande benämning för dessa normer.

God redovisningssed - allmänt

Enligt kommunallagen skall redovisningen fullgöras i enlighet med god redovisningssed (se rörande begreppet god redovisningssed Jönsson 1985 och Johansson & Östman 1992). God redovisningssed är inte statisk. Den utvecklas i ett växelspel mellan teori och praxis. Såväl teori som praxis är en följd av samhällsutvecklingen i stort. Efterhand utvecklas och formuleras vissa metoder och regler som om de blir allmänt accepterade kan sägas utgöra den redovisningsgrund som benämns god redovisningssed. Aktörer vid utveckling av kommunal och landstingskommunal redovisningssed kan mot bakgrund av allt det som tidigare nämnts sägas vara redovisare, revisorer, politiker, intresseorganisationer, forskare och lagstiftare. När det har gällt budgetredovisningens utformning har inflytandet från amerikansk statsförvaltning varit betydande. Vid utveckling av den redovisning som krävs för uppföljning och kontroll har det varit naturligt att söka ideer från den privata sektorns redovisning, där denna del av redovisningen varit mest utvecklad. I den nya modellen förenas programbudgetmodellen med utfallsredovisning i form av balansräkning, resultaträkning och finansieringsanalys. Referensgruppen i redovisningsfrågor som är en gemensam referensgrupp för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i rapporten god redovisningssed angett sina utgångspunkter vid bedömning av olika redovisningsfrågor.

Avgränsning av enhet och period

Först och främst måste en relevant avgränsning av redovisningsenheten göras. Det måste vara entydigt vilken organisatorisk enhet som skall beskrivas i redovisningen. Är det till exempel den enskilda enheten eller är det koncernens ekonomi som skall beskrivas? Den finansiella situationen kan i flera avseenden skilja sig åt mellan en

kommunal koncern och moderenheten, det vill säga kommunen. Skillnaden kan vara väsentlig när rapporterna skall ligga till grund för tolkning av den finansiella ställningen. En bestämning eller avgränsning i tiden måste också göras. Det måste avgöras för vilken tidsperiod den finansiella utvecklingen ska beskrivas. När tidsperioden har definierats kan kostnader och intäkter hänföras till den period de avser. En periodisering av utgifter och inkomster äger således rum. Genom avgränsning av redovisningsenheten samt konsekvent periodindelning skapas de grundläggande förutsättningarna för jämförelser mellan redovisningsenheter och för jämförelser över tiden. Goda jämförelser över tiden är ett viktigt redskap för varje redovisningsenhet när det handlar om att utöva finansiell kontroll.

Statisk och dynamisk balansuppfattning

Redovisningen kan ha olika syften vilket leder till olika värderingsmetoder och detta för i sin tur med sig olika finansiella beskrivningar av verksamhet och resurser. Skall en verksamhet upphöra finns ett intresse av att konstatera hur mycket kapital som blir kvar när verksamheten avvecklas. Marknadsvärden eller realisationsvärden och avvecklingskostnader blir i en sådan situation intressanta. Intresset kretsar kring en beskrivning av den aktuella förmögenheten. Man talar om en statisk balansuppfattning. Ser man i stället redovisningsenheten som en igång varande verksamhet med "evigt liv" fokuseras istället intresset till resultatet och resultatutvecklingen. Redovisningens syfte blir att medverka till fortsatt effektiv drift. De finansiella förhållandena beskrivs och finansiella beslut utformas så att verksamheten kan bibehållas och utvecklas på en adekvat nivå. Detta synsätt innebär att värderingen av balansräkningens poster underordnas resultatredovisningen. De avvägningar av vad som behöver göras sker med syfte att ge en god beskrivning av resultatets utveckling. Resultatets utveckling tillsammans med soliditetens utveckling ger en långsiktig god beskrivning av en enhets finansiella förhållanden vare sig enheten är kommun, landsting eller företag. Det rådande redovisningsreglementet förutsätter ett dynamiskt betraktelsesätt.

Matchnings- och försiktighetsprincipen

Matchningsprincipen innebär att intäkter och kostnader som har ett samband skall hänföras till samma period. Matchningsprincipen benämns ibland också jämförbarhetsprincipen. Den medverkar till goda jämförelser över tiden. De skatteintäkter som avkrävs medborgarna en viss period bör finansiera verksamheten (och därmed

förenliga kostnader) som medborgarna åtnjuter under motsvarande period. Intäkten från barnomsorgsavgiften bör redovisas samma period som barnomsorg utnyttjas av medborgaren/familjen. Kostnader för pensioner redovisas för den period då nyttan av arbetsinsatsen kommer organisationen till godo och inte när utbetalningen äger rum. Problemet med matchningsprincipen är att den för att kunna tillämpas konsekvent ibland fordrar kunskaper om framtiden som inte finns eller som inte är tillräckligt tillförlitliga.

En redovisningsprincip som kan komma i konflikt med matchningsprincipen är försiktighetsprincipen. Tanken bakom försiktighetsprincipen är att säkerställa att en inte alltför optimistisk bild av den finansiella situationen presenteras. Intäkter bokförs när de med betryggande säkerhet kan förutses medan kostnader bokförs om de med viss sannolikhet kan förväntas inträffa. Genom försiktighetsprincipen kommer tillgångar att systematiskt värderas lågt medan skulder systematiskt värderas till sitt högsta förväntade värde. En skuld i utländsk valuta redovisas till exempel alltid till den högsta av anskaffningskursen och dagskursen vid bokslutstillfället. En fordran värderas till det lägsta av anskaffningsvärdet och värdet på bokslutsdagen. Försiktighetsprincipen benämns ibland konsolideringsprincipen på grund av den systematiska bias som den ger upphov till. Redovisning av fasta tillgångar utifrån historiska anskaffningskostnader är ett exempel på försiktighetsprincipens tillämpning vid värderingen av fast egendom.

Objektivitetsprincipen

Med denna princip förstås att redovisningen ska söka mäta på ett objektivt sätt. Problemet är här att objektivitet kan ha flera innebörder. Med objektivt kan avses att den värdering som görs är icke subjektiv. En annan innebörd är att värderingen baseras på verifierbart underlag. Det kan också innebära att värderingen sker genom att kvalificerade experter har en entydig uppfattning. Ytterligare definitioner av objektivitet är tänkbara. Objektivitet när det gäller redovisning rymmer normalt inslag av flera objektivitetskriterier. Principen har betydelse för synen på redovisningens pålitlighet och tillförlitlighet.

Referensgruppen i redovisningsfrågor och dess uttalanden

I samband med utvecklingen av den beskrivna redovisningsmodellen tillsattes en referensgrupp. Denna grupp har sedan fått sin fortsättning i ett organ vars syfte är att verka för en utveckling av god redovisningssed. Referensgruppen är tillsatt av Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets förbundsstyrelser och har i förarbetet till nuvarande kommunallag tilldelats rollen att verka för god redovisningssed. Referensgruppen har presenterat anvisningar och förslag i en rad redovisningsfrågor. Anvisningar har bland annat publicerats angående redovisning av pensionsskulden, redovisning av semesterlöneskulden, klassificering av extraordinära poster, redovisning av skulder i utländsk valuta, upprättande av koncernredovisning och redovisning av anläggningstillgångar. Ett antal förslag till anvisningar har också publicerats.

God redovisningssed och pensionsskulden

Redovisningen av kommunernas och landstingens pensionsåtagande var den första fråga som den nya referensgruppen behandlade. Denna problemställnings innebörd och hantering får därför tjäna som exempel på de överväganden och de svårigheter som föreligger när ett gott redovisningsförfarande ska definieras.

Så sent som i 1977 års kommunallag fanns en bestämmelse om att kommunen kunde avsätta medel till pensionsfond för att bereda pension eller liknande stöd åt personer i kommunal tjänst och deras anhöriga. Många kommuner hade byggt upp pensionsfonder som i och med tillkomsten av Kf/Lf -86 blev en del av det egna kapitalet. Samtidigt hade den kommunala verksamheten expanderat kraftigt under 1970- och 1980-talet och det kommunala pensionsåtagandet växte till en väsentlig finansiell faktor. 1991 beräknades pensionsåtagandet i kommuner och landsting uppgå till 120 miljarder. 55 av dessa 120 miljarder var vid denna tidpunkt skuldförda i kommunernas och landstingens balansräkningar. Den oredovisade delen av åtagandena var således 65 miljarder kronor. Pensionsåtagandet är väsentligt ur redovisnings-synpunkt liksom när man ser till den finansiella bilden av kommunerna. Praxis var således inte enhetlig trots att referensgruppen kommit med en anvisning i början av 1990.

Genom att pensionsåtagandet från början betraktats som ett "pay as you go system" har åtagandet hunnit få en sådan omfattning att det för kommuner och landsting med svag ekonomi har inneburit problem att föra upp hela åtagandet i balansräkningen. I flera kommuner har uppbokningen av pensionsskulden inneburit att det egna kapitalet raderats ut och en finansiell bild har framkommit där en

underskottspost har fått föras upp på tillgångssidan. Skulderna överstiger tillgångarna vilket innebär att dessa har förbrukat kapital i driften under lång tid. Förhållandet kan förklara varför en del kommuner och landsting valt att avstå från att synliggöra pensionsåtagandet i balansräkningen.

Den redovisningsmässiga hanteringen måste sett ur ett redovisningsperspektiv utgå ifrån åtagandets karaktär och de ekonomiska händelser som åtagandet förväntas resultera i. Varje transaktion i redovisningen måste bedömas utifrån sin karaktär genom att ställas i relation till övergripande redovisningsprinciper och till god redovisningssed. I referensgruppens anvisning från 1990 beskrivs pensionsskulden på följande sätt.

"Det belopp som skulle behöva sättas in på banken för att pengarna ska räcka till framtida pensionsutbetalningar för pensions- och arbetstagare. I skulden har då hänsyn tagits till pengarnas förräntning, hur stora belopp som ska betalas ut, när och hur länge pengarna skall betalas ut."

Försäkringstekniska beräkningar måste således göras. Referensgruppen pekade i sina resonemang på att pensionsskuldens storlek tidigare var osäker men att Kommunernas pensionsanstalt (KPA) numera kan genomföra individuella beräkningar baserade på individuella kommuners förhållanden vilket således skulle borga för att beräkningen av pensionsskulden fick större precision. Referensgruppens motiv till att pensionsskulden skulle föras upp i balansräkningen var följande:

"Pensionsskulden uppgår till betydande belopp i kommuner och landsting. För att leva upp till begreppet god redovisningssed och ge en rättvisande bild av den ekonomiska ställningen bör pensionsskulden redovisas som skuld i balansräkningen."

Motiven som anges till att pensionsskulden ska synliggöras i balansräkningen är således god redovisningssed och strävan att ge en rättvisande bild av den finansiella ställningen. Skulden ska, enligt anvisningen, redovisas omedelbart ovanför det egna kapitalet vilket bekräftar synen på pensionsskulden som långsiktig finansieringskälla. Denna funktion kan pensionskulden ju sägas ha fyllt även när den inte var synliggjord i redovisningen. Den årliga kostnad som i andra sammanhang räknas in i årets lönebikostnader behövde i kommuner och landsting inte täckas av intäkter eftersom den inte var synliggjord. Däremot redovisades årets utbetalning av pensioner som årets kostnad. Följaktligen blandades kostnader och utbetalningar i redovisningen. Dessa kan givetvis sammanfalla men så är inte fallet när det gäller pensionsåtagandet eftersom skulden i så fall inte hade vuxit på sätt som skett. Referensgruppen rekommenderade att pensionskostnaden redovisas antingen bland verksamhetens kostnader eller mellan resultat 2 och 3

"Den årliga förändringen av pensionsskulden är en kostnad under året och en intäkt om skulden något år minskar. Det ger en ur ekonomisk synpunkt rättvisande redovisning

genom att kostnaderna för arbetstagarnas pensionering redovisas samtidigt som kommunen eller landstinget tillgodogör sig hans arbetskraft."

Vad referensgruppen inte förutsåg var de problem som uppstod med stora fluktuationer i den årliga pensionskostnaden. Dessa berodde dels på att KPAs beräkningsmodell inte var så förfinad som man först antagit. Dels berodde det på det kommunala pensionsåtagandets specifika egenskaper. De tre viktigast är.

- Att pensionsåtagandet är förmånsbestämt vilket innebär att pension utgår med x% av lönen vid pensionstillfället.
- Att pensionerna är bruttoutfästelser. Om folkpension eller ATP pensionen försämras kommer kommunernas kostnad och framtida utgift att öka.
- Att mellan kommunerna råder ett sistahandsansvar, vilket kan förskjuta pensionskulden mellan kommuner.

Dessa omständigheter har således försvårat beräkningen av pensionsskulden och bidrar till att kommunerna valt olika sätt att redovisa årets pensionskostnad.

En fråga som måste ställas i redovisningen är om en tillgångs- eller skuldpost är bestämbar i tillräckligt hög grad. En rimlighetsbedömning får göras. Är balansposten och de förhållanden som påverkar den inte tillräckligt stabila måste en bedömning göras av om det som synes vara god redovisningseffekt motverkar den finansiella styreffekten. Lösningar måste sökas som tillhandahåller bästa möjliga kombination av god redovisning och god styreffekt (jfr Brorström mfl 1995).

Finansiell analys

Den nya redovisningsmodellen tydliggör de förhållanden som krävs för att de ekonomiska målen för en kommun ska kunna följas upp. De förhållanden som avses är i första hand.

- Det egna kapitalets bevarande.
- De finansiella balanser som tryggar fortsatt effektiv drift.
- Förmågan att vidmakthålla kommunens eller landstingets solvens.

Den finansiella analysen tillhandahåller metoden för att vinna kunskap om hur väl de ekonomiska målen uppfylls och att finna de finansiella varningssignaler som döljer sig i det obearbetade materialet.

Uppnås konsensus om vad som är god redovisning och goda principer kan modellen fyllas med siffror. Därefter omvandlas redovisningsdata genom analys till

finansiell information. Utgångspunkten för analysen blir "fakta" om nuläget och om den historiska utvecklingen samt antaganden om framtiden. Den finansiella analysen bidrar till att besvara frågan huruvida den analyserade redovisningsenheten har god ekonomi eller inte. Viktiga inslag i den finansiella analysen är trender och helhetsperspektiv. Analysen bör ge förutsättningar att bedöma organisationens förmåga att upprätthålla kontroll över kontanta in- och utflöden på kort och lång sikt på en nivå som tillåter fortsatt effektiv verksamhet.

Modell och metod för finansiell analys

Den analysmodell som illustrerar hur de krav som beskrivits ovan kan tillgodoses består liksom redovisningsmodellen av tre delar:

1. Betalningsströmmar i det korta och det långa perspektivet
2. Resultat och tillgångars betydelse för soliditeten
3. Verksamhetens och finansieringens bidrag till resultatet

1. Betalningsströmmar i kort och långt perspektiv

För att redovisningsenheten skall ha god ekonomi fordras att den är styrbar på både kort och lång sikt. Betalningsförmågan på kort sikt beskrivs av likviditet och rörelsekapital. Utvecklingen på lång sikt och enhetens förmåga att möta svårigheter beskrivs av soliditetsmättet, det vill säga relationen mellan det egna kapitalet och tillgångarna. Soliditeten och dess utveckling beskriver den långsiktiga betalningsförmågan. En presentation görs lämpligen av likviditetens, rörelsekapitalets och soliditetens utveckling över en fem års period.

2. Resultat och tillgångars betydelse för soliditeten

Soliditetsutvecklingen är beroende dels av resultatets utveckling, dels av tillgångsmassans utveckling. Innebörden av en viss soliditetsutveckling blir annorlunda om den orsakas av förändring i resultat än av förändring i tillgångsmassan. En positiv soliditetsutveckling som orsakas av försäljning av tillgångar har en annan innebörd än om den positiva utvecklingen beror på att resultatet har utvecklats gynnsamt.

Resultatutvecklingen i procent av de egna kapitalet samt likaså förändringen av tillgångarnas värde i procent under en femårsperiod beskrivs.

3. Verksamheten och finansieringens betydelse för resultatet

Det resultat som resultaträkningen visar är beroende av intäkterna, det vill säga de till perioden hörande intäkterna i form av skatter, avgifter och bidrag. Likaså är verksamhetsresultatet beroende av kostnaderna i verksamheten. Resultatet är också beroende av finansiella kostnader och intäkter vilka i sin tur är beroende av enhetens finansiella åtaganden respektive vilka finansiella resurser som finns. En uppdelning av resultatet i verksamhetens bidrag och finansieringens bidrag förtydligar bilden av enhetens förmåga att klara sina utbetalningsströmmar såväl kort- som långsiktigt. Uppmärksamhet måste finnas på enhetens "skuldsättningsgrad". Resultatutvecklingen uttryckt i procent samt verksamhetens bidrag och finansieringens bidrag av resultatutvecklingen presenteras också för en period omfattande minst fem år.

Analysens resultat

Genom uppföljning respektive prognostisering av likviditetsutveckling och rörelsekapitalets utveckling erhålls de bekräftelser eller varningssignaler som behövs för att på kort sikt undvika insolvens. Soliditetsutvecklingen tillsammans med trender över resultatutveckling och tillgångarnas tillväxt tillhandahåller de tidiga signaler som krävs för att undvika insolvens på medellång och lång sikt. Årets resultatutveckling visar hur det egna kapitalet har bevarats eller ianspråktagits under året och resultatutvecklingen under en flerårsperiod visar om det finns en kapitalförbrukande eller kapitaluppbyggande trend. Informationen visar om resultatet som det ibland uttrycks är i balans. Det räcker emellertid inte med ett balanserat resultat i meningen nollresultat om tillgångsmassan ökar eftersom den självfinansierande delen av tillgångarna då blir mindre. Kapitalkostnaderna kommer att öka. Minskar rörelsevolymen och tillgångsmassan kan det egna kapitalet å andra sidan tillåtas minska. En oförändrad soliditet pekar på ett förhållande där det egna kapitalet och tillgångarna utvecklas i samma takt. Den finansiella balansen är oförändrad. Den tredje delen av analysen slutligen fokuserar på balansen mellan verksamhetsutrymme och finansiellt utrymme och leder till ett resonemang om acceptabel skuldsättningsgrad. Här framgår pensionsskuldens betydelse för kommunernas finansiering. Denna redovisning ger

upphov till en diskussion om vilka likvida medel som behöver finnas tillgängliga för att hantera de framtida pensionsutbetalningsströmmarna.

3. Pensionsskuldens redovisning

Inledning

I anvisning 1b (1990) från Referensgruppen i redovisning beskrivs hur pensionskulden ska redovisas i kommunens eller landstingets räkenskaper. Syftet med detta kapitel är att närmare beskriva hur pensionsskulden redovisades i kommuner och landsting 1993 och hur de olika lösningarna i praxis påverkar den redovisade ekonomiska bilden.

Den metod som har tillämpats har varit att studera och kategorisera pensionskulden utifrån landstingens och de utvalda kommunernas årsredovisningar. En kompletterade enkät har också skickats ut. Rapporten är en studie av Sveriges samtliga landsting och 49 slumpvis utvalda kommuner. De 49 kommunerna har valts ur Svenska kommunförbundets kommungruppsindelning för att få ett så representativt urval som möjligt. Totalt rör det sig om 73 granskade kommuner och landsting, eftersom Göteborg och Malmö både är kommun och landsting. Eventuella dubbelräkningar av dessa har eliminerats i totalsammanställningen.

Fortsättningsvis i kapitlet ges en beskrivning av hur pensionsskulden skall redovisas enligt anvisning 1b från referensgruppen. Därefter beskrivs vilken praxis som tillämpas i kommuner och landsting. Avslutningsvis diskuteras sedan hur olika redovisningslösningar påverkar den redovisade finansiella utvecklingen och ställningen. Kapitlet avslutas med några reflektioner kring pensionsskuldens redovisning och hantering.

Pensionsskuldens hantering i redovisningen

I föregående kapitel beskrevs pensionsåtagandets innebörd och begreppen pensionsskuld och pensionskostnad definierades och problematiserades. I detta avsnitt redovisas ett praktiskt exempel som visar hur pensionsskulden hanteras i resultaträkningen, finansieringsanalysen och balansräkningen. Exemplet är hämtat ur anvisning 1b men har vidareutvecklats något för att bli mer pedagogiskt.

Alternativ 1 i nedanstående modell beskriver hur redovisningen sker i resultaträkningen om pensionsskuldens förändring bokförs under verksamhetens nettokostnader (resultat 1). Alternativ 2 beskriver redovisningen då pensionsskuldens förändring bokförs mellan resultat 2 och 3 på resultaträkningen.

Förutsättningar	Alt 1	Alt 2
Pensionsskulden vid utgången av året	525	525
Pensionsskulden ett år tidigare	475	475
Förändring av pensionsskulden	50	50
Årets pensionsutgifter	15	15
Årets pensionskostnad	65	65
Resultaträkning	Alt 1	Alt 2
Verksamhetens intäkter		
Verksamhetens kostnader	-65*	-15
Verks. nettokostnader (resultat 1)	-65	-15
Skatteintäkter		
Generella statsbidrag		
Finansiella intäkter		
Finansiella kostnader		
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto (resultat 2)	-65	-15
Avskrivningar		
Pensionsskuldens förändring		-50
Extraordinära poster		
Förändr. av eget kapital (resultat 3)	-65	-65

Finansieringsanalysen	Alt 1	Alt 2
Tillförda medel		
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto	-65	-15
Försäljning av anläggningstillgångar		
Minskning av långfristiga fordringar		
Ökning av pensionsskuld		50
Rörelsekapitalpåverkande extraord. intäkter		
Summa tillförda medel	-15	-15
Använda medel		
Nettoinvesteringar		
Ökning av långfristiga fordringar		
Minskning av långfristiga skulder		
Rörelsekapitalpåverkande extraord. kostnader		
Summa använda medel		
Förändring av rörelsekapital	-15	-15
Balansräkning	Samma för alt 1 och 2	
Likvida medel		
Kortfristiga fordringar		
Summa omsättningstillgångar		
Aktier och andelar		
Långfristiga fordringar		
Maskiner och inventarier		
Fastigheter		
Summa anläggningstillgångar		
Summa tillgångar		
Kortfristiga skulder		
Långfristiga skulder		
Pensionsskuld	475*	525**
Summa skulder		
Ingående eget kapital		
Förändring av eget kapital		
Summa eget kapital		
Summa skulder och eget kapital		

* Tidigare års balansräkning har omräknats med pensionsskulden

** IB för långfristiga skulder har justerats med pensionsskuldens storlek vid årets början (475)

Föregående exempel syftar till att klargöra hur pensionsskuldens förändring ska hanteras enligt de två alternativa lösningar som referensgruppen har anvisat. Som framgår av exemplet blir redovisningen olikartad beroende på vilken lösning som varje kommun respektive landsting väljer. Flera av de ekonomiska nyckeltalen varierar mellan de två alternativen. Detta förhållande gör det omöjligt att jämföra kommuner eller landsting utan att först bearbeta underlaget.

Ett annat redovisningsproblem hänger samman med den nyligen genomförda kommunaliseringen av lärarkåren. Resonemang har sedan denna reform genomfördes förts mellan stat och kommun rörande hur lärarnas pensionsskuld ska finansieras. Svenska kommunförbundet anser att dessa kostnader åvilar staten. I början av 1994 deklarerade kommunförbundets styrelse att förbundets medlemskommuner inte bör boka upp lärarnas pensionsskuld i sina balansräkningar. Kommunförbundet ansåg att åtagandet i och för sig kan betraktas som en skuld men den bedöms inte vara av den arten att den bör ingå i balansräkningen. Denna ståndpunkt deklarerades också i "Översikten nr 8 från Svenska kommunförbundet" (1994).

"Vi rekommenderar att inte betrakta lärarpensionerna som en skuld i balansräkningen, utan som en post inom linjen. Orsaken är att kostnaderna åvilar staten".

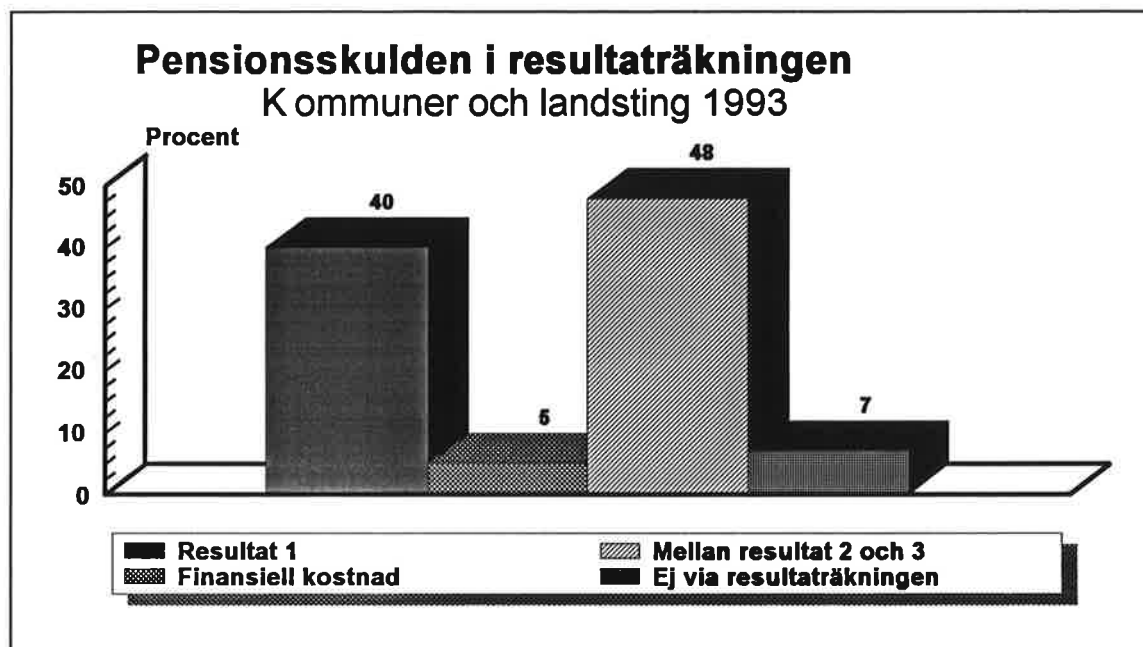
Mot detta ska ställas referensgruppens bedömning att lärarnas pensionsskuld enligt god redovisningssed måste betraktas som en skuld och därför ska bokas upp i balansräkningen.

Dessa två olika förhållningssätt har medfört att det i den gällande pensionsskuldsspraxisen har etablerats två lösningar kring hur lärarnas pensionsåtagande kan hanteras i redovisningen.

Pensionsskuldsspraxis i kommuner och landsting

Pensionsskuldens förändring i resultaträkningen

Referensgruppen i redovisning har anvisat att pensionsskuldens förändring skall bokföras antingen under resultat 1 eller mellan resultat 2 och 3. Anvisningen följs av 88% av kommunerna och landstingen. 40% av de granskade kommunerna och landstingen bokför pensionsskuldens förändring under verksamhetens nettokostnader (resultat 1), medan 48% bokför förändringen mellan resultat 2 och 3.



Det vanligaste sättet att hantera pensionsskuldens förändring i resultaträkningen är att bokföra den mellan resultat 2 och 3 (48%). Ett motiv till detta, som anges i flera kommuners och landstings årsredovisningar, är att pensionsskuldens förändring inte medför någon utbetalning. Då den placeras mellan resultat 2 och 3 behövs därför ingen justering göras i finansieringsanalysen. En annan orsak som också nämns i några årsredovisningar är att pensionsskulden anses så svår att storleksbestämna att den inte bör påverka verksamhetens nettokostnader och därigenom begränsa verksamheternas handlingsutrymme.

En trend är att allt färre kommuner och landsting redovisar mellan resultat 2 och 3. Fler och fler tenderar istället att redovisa under verksamhetens nettokostnader. De motiv som kan urskiljas för att placera pensionsskuldens förändring under verksamhetens nettokostnader är helt enkelt att pensioner delvis är en personalkostnad och ska då följaktligen redovisas tillsammans med andra personalkostnader under verksamhetens kostnader. Ett annat argument som förekommer är att pensionsskuldens förändring ska kostnadsbelasta den verksamhet där den genereras. Tendensen är således att allt fler kommuner och landsting har börjat betrakta pensionskostnaderna som en del av verksamhetens kostnader. Under perioden 1991 till 1993 ökade andelen från 10% till 40%.

De 12% av kommunerna och landstingen som inte följer referensgruppens anvisning kan delas in i två grupper. Fem procent redovisar en del av pensionsskuldens förändringen under finansiella kostnader. Dessa kommuner anser att en del av pensionsskuldens förändring är att betrakta som en räntekostnad och följaktligen skall bokföras som finansiell kostnad.

De övriga sju procenten är de kommuner och landsting som inte bokför pensionsskulden över resultaträkningen. Antingen bokförs pensionsskuldens ök-

ning direkt mot balansräkningen (vilket är mycket ovanligt) eller så tas pensionsskulden inte upp överhuvudtaget i redovisningen utan redovisas som ansvarsförbindelse.

När det gäller eventuella skillnader mellan landstings och kommuners redovisning av pensionsskulden kan det konstateras att det är något vanligare att kommuner bokför mellan resultat 2 och 3 medan landstingen till övervägande del däremot bokför under verksamhetens nettokostnader eller finansiella kostnader. I tabell 1 och 2 redovisas hur pensionsskuldens förändring bokförs i kommuners och landstings resultaträkningar.

Tabell 1: Pensionskostnadens hantering i resultaträkningen i primärkommuner (Lärarnas pensionsskuld berörs under kapital 1.3.3)

27% % redovisar under verks. nettokostnader inkl lärare

10% redovisar under verks. nettokostnader exkl. lärare

Delsumma: 37 % redovisar under verksamhetens nettokostnader

33% redovisar mellan resultat 2 och 3 inkl lärare

20% redovisar mellan resultat 2 och 3 exkl. lärare

Delsumma: 53% redovisar mellan resultat 2 och 3

Delsumma: 2% redovisar under verksamhetens kostnader och finansiella kostnader + inkl lärarskuld

Delsumma: 2% redovisar direkt mot balansräkningen

2% redovisar ansvarsförbindelse + uppbokning del av skulden

4% redovisar som ansvarsförbindelse

Delsumma: 6% redovisar till större delen under ansvarsförbindelse

Tabell 2: Pensionskostnadens hantering i resultaträkningen i landsting:

42% redovisar under verksamhetens nettokostnader

35% redovisar mellan resultat 2 och 3

7% redovisar del av förändringen under finansiella kostnader

8% redovisar ansvarsförbindelse + uppbokning av del av skulden

8% redovisar som ansvarsförbindelse

Delsumma: 16% redovisar någon del som ansvarsförbindelse

Pensionsskuldens redovisning i balansräkningen

Stor variation råder kring pensionsskuldens redovisning i balansräkningen. Referensgruppen rekommenderar att pensionsskulden redovisas under långfristiga skulder på en särskild rad med en tillhörande not. I den tillhörande noten bör bland annat en uppdelning i arbetstagare och pensionstagare göras.

Följande praxis råder i kommuner och landsting:

69% följer referensgruppens förslag och redovisar pensionsskulden på en egen rad i balansräkningen med tillhörande not.

12% redovisar pensionsskulden på egen rad i balansräkningen men har ingen not.

12% redovisar pensionsskulden bland de långfristiga skulderna, med en tillhörande not där det framgår hur stor del av de långfristiga skulderna som utgörs av pensionsskuld.

7% redovisar pensionsskulden helt eller delvis som ansvarsförbindelse. En kommun och ett landsting har placerat hela pensionsskulden som ansvarsförbindelse och ytterligare två kommuner och ett landsting redovisar del av pensionsskulden som ansvarsförbindelse.

Noten till pensionsskulden i balansräkningen är av varierande standard. Vissa kommuner och landsting har mycket avancerade noter, medan andra saknar not. Det har alltså inte bildats någon enhetlig praxis kring hur pensionsskulden ska redovisas i balansräkningen med tillhörande not. Tendensen sedan 1991 är dock att det går mot en mer detaljerad redovisning av pensionsskulden i årsredovisningen överhuvudtaget. Det verkar som om det har blivit viktigare att pedagogiskt förklara pensionsskuldens storlek och dess påverkan på nyckeltalen i balansräkningen.

Pensionsskulden och lärarkollektivet

En aspekt som ytterligare komplicerar bilden kring pensionsskuldens redovisning är om kommunen har valt att ta med lärarnas pensionsskuld eller ej. Som tidigare nämnts rekommenderar Svenska kommunförbundet att skulden till lärarkollektivet inte ska tas upp i balansräkningen utan redovisas inom linjen. Referensgruppen hävdar däremot att skulden ska bokföras i balansräkningen.

Detta har lett till att 64% av primärkommunerna har redovisat den som skuld i balansräkningen, medan 36% har valt att placera åtagandet som en ansvarsförbindelse.

En iakttagelse är att det främst är de kommuner som har valt att placera pensionsskulden mellan resultat 2 och 3 som redovisar lärarnas pensionsskuld som ansvarsförbindelse. En förklaring till detta kan vara, att ju längre ner i resultaträkningen pensionsskuldens förändring bokförs, desto osäkrare förhåller sig kommunen eller landstinget till pensionsskuldens materialitet. Då är det också naturligt att lyfta ut lärarskulden från balansräkningen, eftersom ansvarsförhållandet mot staten anses vara oklart.

De flesta låter KPA beräkna skulden

Stor enhetlighet råder dock vid beräkning av pensionsskulden. 92% av kommunerna och 100% av landstingen anlitar KPA. De resterande 8% av kommunerna som inte anlitar KPA använder sig av annan beräkningsmetod, oftast någon typ av manuell schabloniserad beräkning. De senaste årens utveckling har varit att allt fler kommuner och landsting låter KPA beräkna pensionsskulden och dess årliga ökning. Flera kommuner och landsting skriver i sina årsredovisningar att beräkningarna ger ett intryck av att vara mer tillförlitliga än för ett par år sedan. En förklaring till denna mer positiva syn på beräkningen av pensionsskulden är sannolikt att KPA har lyckats eliminera vissa felaktigheter i beräkningarna, men också att kunskapen i kommuner och landsting ökat kring pensionsskuldens innebörd.

Pensionsskuldens påverkan på den redovisade ekonomiska bilden

Det finns cirka nio olika sätt att hantera och redovisa pensionsskulden i de studerade kommunerna och landstingen. De olika redovisningslösningarna ger olika bilder av kommunernas ekonomiska resultat och ställning. Väsentliga nyckeltal som nettokostnadsandel, självfinansieringsgrad och soliditet påverkas.

Ett sätt att illustrera svårigheten att jämföra kommuner som följer av pensionsskuldens varierande redovisning är att tillämpa några av de olika redovisningslösningarna på samma kommun. Därigenom framkommer hur de olika sätten att redovisa påverkar väsentliga nyckeltal. Detta illustreras i tabell 3.

Tabell 3: Olika redovisningslösningars inverkan på några nyckeltal

Nyckeltal	1	2	3	4	5
Nettokostnader/Skatteintäkter (Exkl. finansnetto)	96%	95%	91%	91%	91%
Nettokostnader/Skatteintäkter (Inkl. finansnetto)	96%	96%	92%	92%	92%
Självfinansieringsgrad (Resultat 2/nettoinvesteringar)	63%	77%	140%	140%	140%
Total skuldsättningsgrad (Skulder/tillgångar)	60%	51%	60%	51%	25%
Soliditet (Eget kapital/tillgångar)	40%	49%	40%	49%	75%

- 1 = Verksamhetens nettokostnader inkl. lärarnas pensionskostnad
 2 = Verksamhetens nettokostnader exkl. lärarnas pensionskostnad
 3 = Mellan resultat 2 och 3 inkl. lärarnas pensionskostnad
 4 = Mellan resultat 2 och 3 exkl. lärarnas pensionskostnad
 5 = Ansvarsförbindelse

Ett viktigt nyckeltal i kommunernas och landstingens resultaträkningar är den så kallade nettokostnadsandelen. Den beskriver hur mycket av årets nettokostnader (resultat 1) som har finansierats med årets skatteintäkter. En nettokostnadsandel på cirka 90% innebär alltså att 90% av årets skatteintäkter går åt till den löpande driften. De 10% som återstår skall användas till årets investeringar eller sparande inför framtiden. I tabell 3 går det att utläsa att nettokostnadsandelen varierar upp till fyra procent beroende på om pensionskostnaden redovisas under verksamhetens nettokostnader eller mellan resultat två och tre. Ytterligare någon procentenhet skiljer beroende på hur lärarnas pensionsskuldsförändring hanteras.

Soliditet är ett annat väsentligt nyckeltal som påverkas. Det beskriver en kommuns eller landstings finansiella styrka på lång sikt. Tabell 3 visar att soliditeten i samma kommun varierar mellan 40% och 75% beroende på hur pensionsskulden hanteras.

En slutsats av ovanstående resonemang är att det i dagsläget är svårt att jämföra olika kommuners och landsting resultaträkningar och balansräkningar om man inte besitter goda redovisningskunskaper och är väl insatt i problematiken kring pensionsskulden och dess redovisning. De jämförelser som finns att tillgå är publikationer som utarbetats av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. I dessa är pensionsskulden placerad mellan resultat 2 och 3 i samtliga kommuners och landstings resultaträkningar.

4. Pensionsskulden i 1994 års bokslut

Inledning

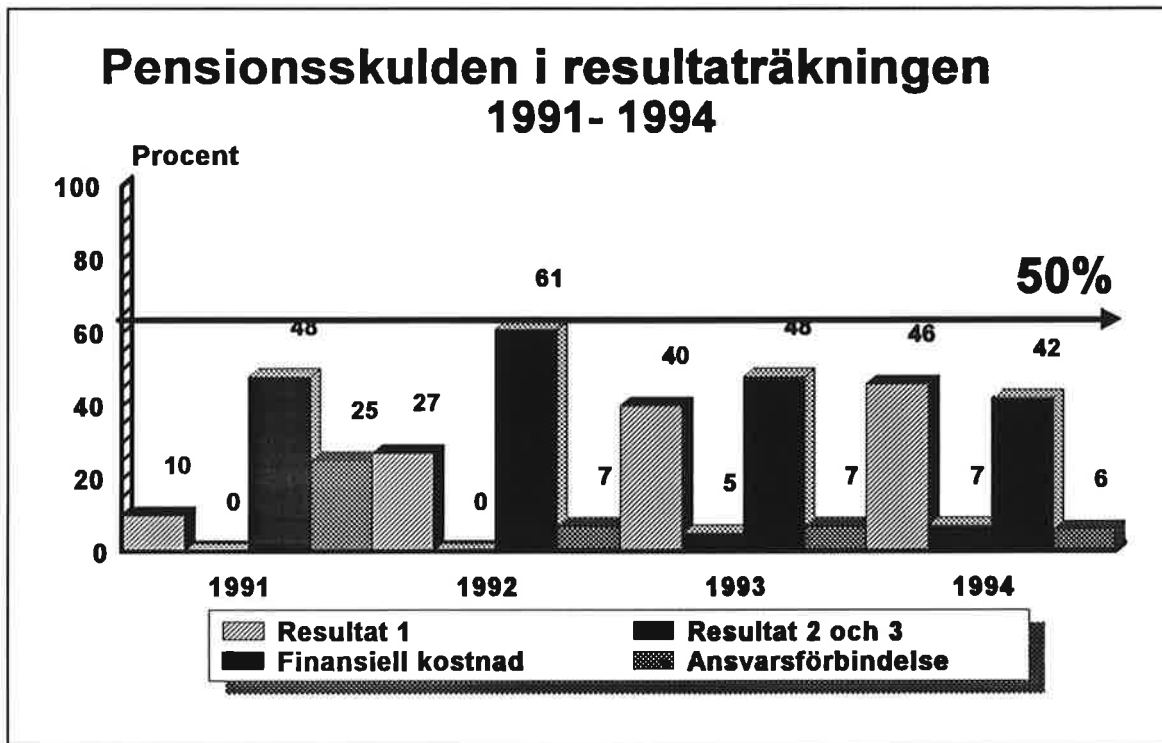
I kapitel 2 redovisades gällande praxis kring pensionsskuldens redovisning utifrån 1993 års bokslut i kommuner och landsting. För att skapa en ännu aktuellare bild av läget har en snabbenkät skickats ut i mars 1994 till de studerade kommunerna och landstingen. Enkätens syfte är att kartlägga om det har skett någon större förändring avseende praxisen i 1994 års bokslut. Svarfrekvensen för 1994 ligger liksom 1993 på 99%. Alla utom en kommun har besvarat enkäten.

Pensionsskuldpraxisen 1994

I resultaträkningen fortsätter trenden från 1993 års bokslut. Kommuner och landsting bokför mer frekvent under verksamhetens nettokostnader. 46% av kommunerna och landstingen tillämpar den redovisningslösningen, medan 42% bokför mellan resultat 2 och 3. Föregående år, 1993, var förhållandet det omvända. De kommuner och landsting som inte bokför i resultaträkningen överhuvudtaget har minskat med någon procentenhet.

Sju procent av de studerade kommunerna och landstingen bokför en del av pensionsskulden under verksamhetens nettokostnad och en del som finansiell kostnad. Denna grupp har ökat några procentenheter sedan 1993.

Det är fortfarande 6% som till största delen redovisar pensionsskulden som ansvarsförbindelse. Dessa belastar alltså inte resultaträkningen med någon kostnad.

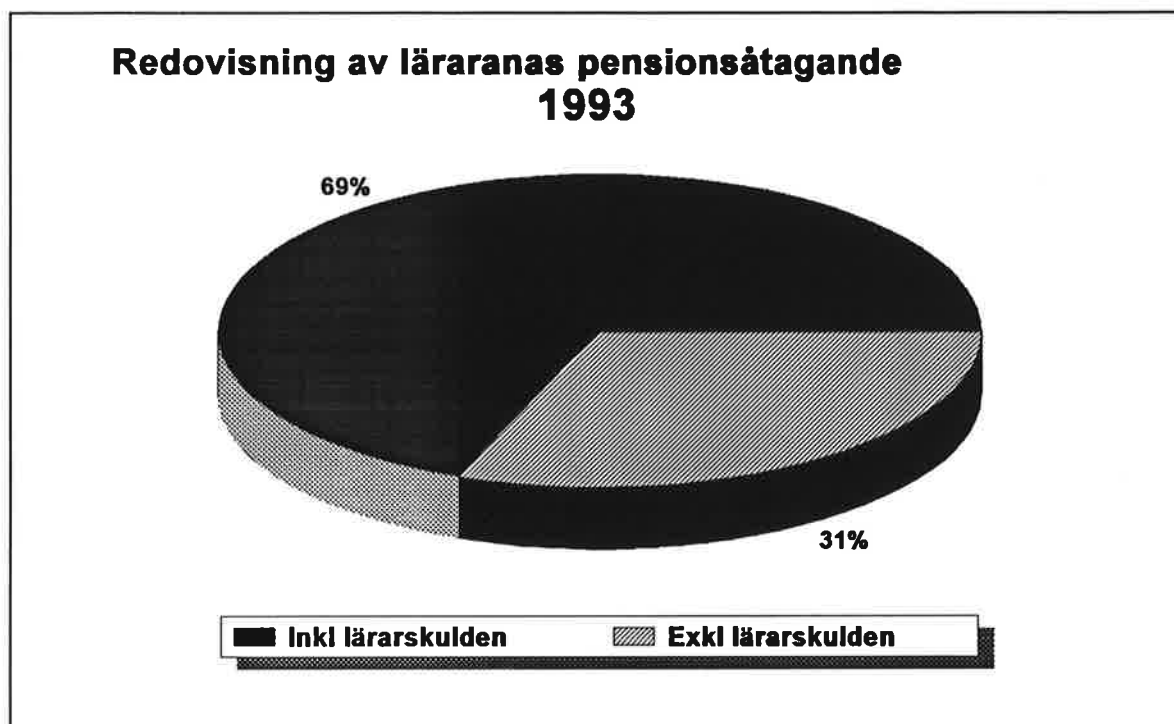


I balansräkningen har det inte skett någon större förändring av praxis mellan 1993 och 1994. Ca 64% följer referensgruppens anvisning 1b och redovisar pensionsskulden på en egen rad med tillhörande not. 24% redovisar fortfarande pensionsskulden i noten till långfristiga skulder.

När det gäller beräkningen av pensionsskulden anlitar 94% KPA, medan 6% fortfarande använder sig av andra varianter.

Det finns ingen enhetlig praxis när det gäller hur pensionsskulden och dess hantering beskrivs i årsredovisningen. 50% beskriver pensionsskulden på ett ställe i årsredovisningen. 28% beskriver den på två ställen. 15% beskriver den på tre ställen eller mera. Det kan också konstateras att 8% inte beskriver hanteringen i årsredovisningen överhuvudtaget. Det vanligaste stället att beskriva och redogöra för pensionsskulden är i noten till balansräkningen. Nästan lika vanligt är dock att beskriva den under redovisningsprinciper eller i den ekonomiska analysen. Det kan konstateras att 44% säger sig göra någon form av beskrivning av pensionsskulden i den ekonomiska analysen.

Hanteringen av lärarskulden i 1994 års bokslut uppvisar samma siffror som 1993. Ca 69% tar upp lärarnas pensionsåtagande i balansräkningen, medan ca 31% redovisar den som en ansvarsförbindelse.



Kommuner och landsting betalar årligen en särskild löneskatt till staten som baserar sig på årets utbetalda pensioner. En diskussion har förts de senaste åren om huruvida man i samband med att pensionsskulden förändring bokas upp även skall boka upp särskild löneskatt för framtida utbetalningar till staten. I praktiken gör 6% av kommuner och landsting detta. Några redovisar den särskilda löneskatten som ansvarsförbindelse, men de flesta kommuner och landsting har inte med den i årsredovisningen överhuvudtaget.

Det har även i olika sammanhang diskuterats om kommande års pensionsutbetalningar skall bokföras som kortfristig skuld. Detta är dock inget som har slagit igenom i praxis. Det är bara 3% av de utvalda kommunerna och landstingen som redovisar någon del av pensionsskulden som kortfristig skuld.

Garantipensioner har beviljats i många kommuner och landsting de senaste åren. 49 av de 72 utvalda kommunerna och landstingen säger sig ha olika former av garantipension, anmärkningsvärt nog är det endast nio kommuner och landsting som redovisar omfattningen storlek i årsredovisningen.

5. Avslutning - redovisningens effekter och gällande praxis

Den kommunala redovisningens utveckling och förändring har givit en modell som lämpar sig väl för analyser och bedömningar av kommunernas och landstingens ekonomi. Modellskiftet och praxisutvecklingen har gjort redovisningsdokumenten mer användbara och därigenom möjliggörs att redovisningen ger upphov till goda effekter. Redovisning kan aldrig lösa ekonomiska problem, men den kan uppmärksamma problem och därigenom bidra till en positiv samhällelig utveckling. Vid den fortsatta utvecklingen av god redovisningssed i kommuner och landsting är det väsentligt att uppmärksamma den goda redovisningssedens effekter.

Ett sätt att uttrycka syftet med extern finansiell redovisning är att den ska ge rätt varningssignaler till användaren och beslutsfattaren. En förutsättning för att rätt signaler ska förmedlas och rätt tolkningar ska kunna göras av utvecklingen och situationen är att redovisningen är upprättad i enlighet med god redovisningssed. Fundamentet i den goda redovisningsseden och den grundläggande redovisningsprincipen är att kommunen eller landstinget betraktas som en enhet som bedriver pågående verksamhet, det vill säga verksamheten antas fortsätta bedrivas principiellt sett i all oändlighet. Redovisningens uppgift är att förmedla en beskrivning av hur denna enhet utvecklas över tiden. För varje enskilt år gäller därvid att intäkter och kostnader som hänger samman ska redovisas under samma period. Vidare gäller som en viktig princip att de värderingar som sker av tillgångar och skulder ska göras försiktigt.

Följer inte redovisningen vedertaget synsätt och etablerad praxis sätts varningssystemet ur funktion och förlorar därmed i värde. Avsteg från etablerade normer förhindrar jämförbarhet i olika avseenden. Risk finns då för att de goda effekterna inte uppstår. Felaktiga bedömningar görs på grundval av redovisningen med eventuellt negativa konsekvenser för kommunens eller landstingets långsiktiga utveckling.

Med ovanstående utgångspunkt kan den redovisningsmässiga hanteringen av pensionsåtagandet problematiseras. Utifrån den gjorda undersökningen kan konstateras att nio av tio kommuner och landsting skuldbokför pensionsåtagandet och redovisar förändringen i resultaträkningen. Andelen är tillfredsställande med tanke på de oklarheter som rått rörande skuldens innebörd, beräkningsproblemet som funnits samt den korta tid som förflutit från det att referensgruppen anvisade skuldbokföring och kostnadsredovisning fram till idag. Samtidigt gäller ändå att 10% av kommuner och landsting idag har en ur redovisningssynpunkt felaktig hantering och således en ej vedertagen uppfattning om den finansiella externa redovisningens roll. Därvid gäller att de kommuner som inte bokför i enlighet med

praxis är stora kommuner. Ett annat kännetecken är att flera av de som inte följer praxis uppvisar finansiella balansproblem.

Av de kommuner som skuldbokför har cirka 1/3 valt att placera lärarkollektivets pensionsdel som ansvarsförbindelse. Dessa följer Svenska kommunförbundets cirkulär och inte den anvisning som referensgruppen utfärdat. En utebliven uppbokning av pensionsåtagandet till lärarna strider mot försiktighetsprincipen och matchningsprincipen och måste därför anses strida mot god redovisningssed.

En ytterligare problematisk omständighet som är orsakad av just referensgruppen är den varierande redovisningen i resultaträkningen. Två huvudvarianter förekommer och dessa tillämpas i ungefär samma omfattning och båda är således förenliga med referensgruppens anvisning. Den ena är att redovisa pensionskostnaden som en verksamhets kostnad och det andra är att placera kostnaden mellan de två sista resultatstegen i resultaträkningen. Det senare sättet att hantera kostnaden kan i praktiken innebära att pensionskostnaden betraktas som ett slags extraordinär post som inte hänger samman med den ordinarie verksamheten. Sker den finansiella styrningen på resultat 2 nivå innebär det att pensionskostnaden inte beaktas vid bestämning av verksamhetens finansiella utrymme. För de kommuner och landsting som styr och analyserar den finansiella utvecklingen på resultat 3 nivå, vilket enligt vår bedömning är den mest relevanta utgångspunkten, spelar placeringen mindre roll. Den kan i de fallet motiveras med att posten har varit föränderlig och svårförståelig och därigenom fordrat en särredovisning. Posten innefattas ju ändå i analysen.

Det är viktigt att avslutningsvis ändå konstatera att en successiv utveckling av praxis har skett sedan lanseringen av den nya modellen i mitten av 80-talet, etableringen av referensgruppen och specifikt vad gäller pensionsåtagandets redovisning utgivningen av anvisning 1b 1990. Den kommunala och landstingskommunala redovisningen präglas idag av stor öppenhet och god följsamhet mot etablerade normer och principer för redovisning.

REFERENSER

Anthony R N., 1978

"Financial Accounting in Nonbusiness Organizations - An Exploratory Study of Conceptual Issues", FASB Research Report p87

Bergevärn L-E & Olson O., 1987

"Kommunal redovisning då och nu. Längtan efter likformighet, rättvisa och afärsmässighet". Doxa, Lund

Brorström B., Fihn G., Ohlson H. & Petersson H., 1995

"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation - En studie i fyra kommuner av beslutsfattares synsätt och tillvägagångssätt". Göteborg, KFi-rapport

Fihn G., 1995

"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet". Göteborg, KFi-rapport nr 29

Johanson S-E & Östman L., 1992

"Lönsamhetskrav - redovisningsmått och styrning. En helhetsansats för extern och intern användning av redovisningsmått". Lund, Studentlitteratur

Jönsson S., 1985

"Eliten och normerna. Drivkrafter i utvecklingen av redovisningspraxis". Lund, Doxa

Petersson H., 1993

"Den finansiella externredovisningen i landsting". Göteborg, U-serien nr 14, KFi

Petersson H., 1994

"Statistik kring den finansiella redovisningen i landsting och kommuner 1993". Stencil KFi

Vatter W J., 1947

"The Fund Theory of Accounting and Its Implications for Financial Reports". Chicago, The University of Chicago Press