

Resultatjustering i kommunsektorn

En studie av perioden
2012–2016

Pierre Donatella

Resultatjustering i kommunsektorn

En studie av perioden 2012–2016

Pierre Donatella

KFi-rapport nr 148

ISBN 978-91-87454-59-2
© KFi tillsammans med författarna 2018
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Förord	7
1. Inledning.....	9
1.1 Tidigare forskning om resultatjustering	9
1.2 Resultatjustering, balanskravet och resultatutjämningsreserver.....	11
1.3 Rapportens disposition.....	12
2. Metod och data	13
2.1 Skattning av onormala periodiseringar – den använda modellen	13
2.2 Onormala periodiseringar och resultatjustering.....	15
2.3 Data.....	16
2.4 Begränsningar.....	17
3. Analys.....	21
3.1 Resultatjustering på kommunnivå och dess effekt på sektorsnivå	22
3.1.1 År 2012.....	22
3.1.2 År 2013.....	23
3.1.3 År 2014.....	24
3.1.4 År 2015.....	26
3.1.5 År 2016.....	27
3.1.6 Sammanfattning	28
3.1.7 Robusthetstester.....	29
3.2 Resultatutjämningsreserver – har det minskat resultatjusteringen?.....	30
4. Slutsatser.....	35
4.1 Resultatjustering på kommunnivå – begränsad påverkan på sektorsnivå..	35
4.2 Mer resultatjustering än vad denna studie visar?	35
4.3 Effekter av resultatjustering	36
Referenser	37

Förord

Föreliggande rapport är framtagen på uppdrag av Riksrevisionen och utgör ett underlag för Riksrevisionens granskningsrapport *Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?* (RiR 2018:23).

I studien analyseras om uppskattningar och bedömningar, vilka alltid finns vid upprättandet av den externa redovisningen, används av kommuner på lokal nivå för att justera resultaten som rapporteras och om dessa justeringar i sådana fall påverkar kommunsektorns totala resultat. Vidare analyseras om införandet av så kallade resultatutjämningsreserver (RUR) har minskat resultatjusteringarna i sektorn. Studien väcker ett antal intressanta frågor om den externa redovisningens tillförlitlighet då analysen visar att justeringarna av resultaten påverkar sektorns samlade resultat vissa år samt att införandet av RUR *inte* bidragit till att dämpa dessa justeringar.

Metoden som använts i rapporten utgår från en modell som utvecklats för att mäta resultatjusteringar i privat sektor. Det har därför varit nödvändigt att göra vissa anpassningar av modellen för att den ska fungera i svenska kommuner. Detta arbete har skett i samarbete med Torbjörn Tagesson, kanslichef på Rådet för kommunal redovisning och professor i redovisning vid Linköpings universitet.

Pierre Donatella
Biträdande föreståndare KFi

1. Inledning

Med *resultatjustering* avses att uppskattningar och bedömningar, som finns vid upprättandet av den externa redovisningen, används för att påverka de ekonomiska resultaten som rapporteras. Syftet med föreliggande rapport är att klarlägga om sådan resultatjustering förekommer i kommuner på lokal nivå och om den i sådana fall påverkar kommunsektorns totala resultat. Vidare syftar rapporten även till att ta reda på om resultatjusteringen har minskat till följd av att så kallade resultatutjämningsreserver har blivit möjliga att tillämpa.

Beroende på vilken redovisningsmodell som används kommer de uppskattningar och bedömningar som skapar möjligheter till att styra resultaten variera. I Sverige, likväl som i många andra västerländska länder, baseras kommunernas redovisning på så kallade bokföringsmässiga grunder (se exempelvis Brusca med flera, 2015). Denna redovisningsmodell innebär att resultatredovisningen ska spegla skillnaden mellan de resurser som erhållits (intäkter) och förbrukats (kostnader) under en given redovisningsperiod. Till skillnad från en renodlad kassamässig redovisning, som mäter resultat baserat på när pengar betalas in och ut, är utgångspunkten för resultatredovisningen alltså tagen i tidpunkten för när resurser erhålls och förbrukas. För att åstadkomma detta krävs att inkomster och utgifter periodiseras och redovisas som kostnader och intäkter under den redovisningsperiod som de tillhör. Periodiseringarna innebär bland annat att uppskattningar och bedömningar om framtiden måste göras baserat på den information som är tillgänglig vid tidpunkten för upprättandet av redovisningen. Detta innebär att ett diskretionärt tolkningsutrymme uppkommer för upprättarna av redovisningen, vilket kan komma att användas för att styra resultaten som redovisas.

1.1 Tidigare forskning om resultatjustering

Det finns mycket som tyder på att resultatjustering förekommer i kommuner på lokal nivå både genom uppskattningar och bedömningar inom och utanför lag och normering. Dels finns det gott om anekdotiska bevis på att enskilda kommuner ibland agerar på detta sätt, varav flera av de mer välkända exemplen är från de senaste årens årsredovisningar. Dels finns kvantitativ forskning som

baserad på data från alla kommuner för vissa år indikerar att sådan resultatjustering är ganska utbredd i sektorn (Stalebrink, 2007; Donatella, 2011; Donatella, 2016; Donatella, Haraldsson och Tagesson, 2018).

Både Stalebrink (2007) och Donatella (2016) drar slutsatsen att resultatjustering förekommer för att över tid jämna ut resultaten som redovisas. Agerandet kopplas till att det finns politiska incitament att undvika underskott men även alltför stora överskott. Dels har det att göra med kommunallagens (11 kap. 5 § andra stycket) balanskrav som fordrar att intäkterna ska överstiga kostnaderna varje år. Förekommer en resultatutjämningsstrategi innebär det att man genom resultatjustering ökar resultatet när det behövs för att nå kravet medan man under år där kravet nås, med god marginal, minskar resultatet genom resultatjustering. I den förstnämnda situationen skapas framförallt handlingsutrymme vid den aktuella tidpunkten eftersom balanskravet kan uppnås utan eller med begränsade åtgärder i verksamheten. Även om det också innebär att ett balanskravsunderskott inte uppstår, vilket enligt kommunallagen (14 kap. 12 § första stycket) hade behövt återställas inom de kommande tre åren, minskar agerandet det framtida handlingsutrymmet. Det beror på att kostnaderna (intäkterna) som senarelagts (tidigarelagts), vilka egentligen tillhör kommande redovisningsperioder, minskar budgetutrymmet framöver. I den andra situationen skapar resultatutjämnningen istället handlingsutrymme i framtiden eftersom kostnader (intäkter) som tidigareläggs (senareläggs) ökar budgetutrymmet framöver.

De politiska incitamenten till att undvika underskott och alltför stora överskott kopplas också till vilken bild av kommunens ekonomi som man vill visa upp för kommuninvånarna och andra potentiella intressenter. Redovisas stora överskott kan det leda till kritik mot överbeskattning eller att kvaliteten på servicen varit för låg i relation till skatteuttaget, medan ett underskott skulle signalera att skatteuttaget och/eller kvaliteten på servicen behöver justeras i framtiden (se även Vinnari och Näsi, 2008; Pilcher och Van Der Zahn, 2010; Ferreira med flera, 2013; Arcas och Martí, 2016).

Sammantaget kan man konstatera att den tidigare forskningen förvisso är begränsad men att studierna ger ett entydigt svar: resultatjustering förekommer i svenska kommuner för att jämna ut resultatet som redovisas. Att den första delen av syftet är att klarlägga om resultatjustering förekommer handlar delvis om att följa upp och pröva resultaten från tidigare studier eftersom de är så pass få till antalet. Vidare är det en förutsättning att resultatjusteringen på kommunnivå kan mätas för att det skall bli möjligt att klarlägga om styrning-

en påverkar kommunsektorns totala resultat. Föreliggande studie baseras, till skillnad från tidigare forskning om resultatjustering i svenska kommuner, på en metod som gör det möjligt att uppskatta om resultatjusteringen påverkar sektorns samlade resultat. Det finns dock vissa begränsningar med metoden, då den exempelvis inte fångar alla typer av periodiseringar som kan användas för att styra resultaten som rapporteras. Metoden och dess begränsningar behandlas vidare i metodkapitlet.

1.2 Resultatjustering, balanskravet och resultatutjämningsreserver

Att det finns incitament till att styra resultaten som redovisas kopplas inom forskningen delvis till kommunallagens krav på ekonomi i balans (se föregående avsnitt). Även i praktiken har denna koppling uppmärksamats. I samband med finanskrisen 2008/2009, när de ekonomiska återverkningarna för kommunsektorn fortfarande förväntades bli omfattande, lyfte kommunföreträdare frågan om att balanskravets utformning innebar alltför omfattande restriktioner. Det talades om att överskotten som många kommuner hade redovisat under de senaste åren blev ”inlåsta i eget kapital” till följd av kravet på att underskott skall återställas (se exempelvis SOU 2011:59). Även om det går att ha invändningar mot resonemanget – dels då många kommuner har ett negativt eget kapital om pensionsåtagandet inom linjen beaktas, dels eftersom kommunallagen medger en möjlighet att hänvisa till synnerliga skäl för att anta en underbalanserad budget (11 kap. 5 § stycke fem) eller inte återställa hela eller delar av ett oplanerat underskott (11 kap. 13 §) – så har vissa kommuner styrt resultatet som redovisas i syfte att undvika dessa ”inlåsnings effekter” (Donatella, 2011).

Den uppkomna situationen ledde till att en statlig utredning tillsattes, Utredningen (Fi 2010:02) om kommunsektorn och konjunkturen. För att skapa stabilare planeringsförutsättningar för sektorn, men också för att minska incitamenten till resultatjustering, var utredningens huvudförslag att så kallade resultatutjämningsreserver (RUR) skulle bli tillåtna att tillämpas (se SOU 2011:59).

Förslaget antogs av Riksdagen och ledde till att lagen reviderades och att det blev möjligt att använda RUR från och med räkenskapsåret 2013. Enligt kommunallagen (11 kap. 14 § första stycket) ska RUR användas till att jämna ut (skatte)intäkterna över en konjunkturcykel. Rent praktiskt innebär det

att överskott under vissa förutsättningar kan *reserveras*ⁱ och senare *disponeras*ⁱⁱ för att helt eller delvis täcka ett balanskravsunderskott. Detta är tänkt att minska den upplevda effekten av att redovisade överskott blir inlåsta i eget kapital och därigenom också minska incitament till resultatjustering i sektorn. Om resultatjusteringens omfattning har minskat till följd av RUR har undersökts av Donatella (2016) som inte finner något tydligt stöd för att så skulle vara fallet. Analysen som ligger till grund för denna slutsats är emellertid endast baserad på data från perioden 2011–2013, vilket innebär att studien enbart fångar första året som RUR användes. Det finns därför anledning att analysera frågan ytterligare men baserat på data från fler år där det har varit möjligt att tillämpa RUR.

1.3 Rapportens disposition

Fortsättningen av rapporten är disponerad på följande sätt: I kapitel 2 redogörs för metoden som använts för att mäta resultatjustering samt vilken data som använts. I kapitel 3 presenteras analysen. I det avslutande kapitlet, kapitel 4, presenteras slutsatserna och några avslutande reflektioner.

i För att få tillämpa RUR måste kommunernas riktlinjer för god ekonomisk hushållning även omfatta hanteringen av RUR (KL kap. 11 § 1). När det kommer till villkoren för att *reservera* medel i RUR så är en undre gräns fastslagen i kommunallagen (kap. 11 § 14 andra stycket). Det anges att kommuner med ett *positivt* eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, får göra reserveringar med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger 1 procent av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. För kommuner med ett *negativt* eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, är gränsen istället satt till 2 procent av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Det är sedan upp till kommunerna själva att avgöra om man i sina lokala riktlinjer vill ha en högre ambitionsnivå än den miniminivå som är lagfäst.

ii När det kommer till *disponering* av medel från RUR så är det inte explicit reglerat i lagen, utan det är upp till kommunerna att inrätta ett lokalt regelverk som fastställer när och hur medel från RUR får användas för att täcka balanskravsunderskott som uppkommer. Även om detta ger visst utrymme för lokala tolkningar bör resonemangen från lagens förarbeten (SOU 2011:59), likväl som den idéskrift som Sveriges kommuner och landsting (2013) har tagit fram, vara vägledande. Många kommuner har i praktiken också valt att följa vad som föreslagits och koppla disponeringen av medel från RUR till när skatteunderlagets utveckling för ett innevarande år faller under den genomsnittliga utvecklingen under de senaste tio åren (Donatella, Jägesten och Petersson, 2014).

2. Metod och data

Det finns inte något direkt mått på resultatjustering. Under de senaste decennierna har det, inom forskningen om resultatjustering i noterade bolag, därför utvecklats olika metoder för att skatta så kallade *onormala periodiseringar* vilka sedan används som en proxy för resultatjustering (för en litteraturgenomgång, se exempelvis Ronen och Yaari, 2008). Inom forskningen om resultatjustering i kommuner (Pilcher och Van Der Zahn, 2010; Ferreira med flera, 2013; Arcas och Martí, 2016) och andra icke vinstdrivande organisationer (se exempelvis Ballantine m.fl., 2007; Pina m.fl., 2012) har alltför börjat anpassa och använda dessa metoder för att kunna skatta styrningens förekomst och omfattning även i dessa sektorer.

I det följande beskrivs modellen som tillämpats för att skatta onormala periodiseringar i föreliggande studie. Därefter redogörs för hur modellen har använts i analysen samt vilken data som analyserats. Avslutningsvis diskuteras studiens begränsningar.

2.1 Skattning av onormala periodiseringar – den använda modellen

Periodiseringarna som en kommun eller annan organisation redovisar brukar delas upp i två komponenter: *onormala periodiseringar* (uppstår till följd av upprättarnas diskretionära handlingsutrymme) och *förväntade periodiseringar* (uppstår till följd av de ekonomiska händelserna och transaktionerna i verksamheten) (se exempelvis Ronen och Yaari, 2008). I den här rapporten är fokus riktat mot onormala periodiseringar då de, som tidigare nämnts, kan användas som ett mått på resultatjustering. Eftersom onormala periodiseringar inte är direkt observerbara skattas de som skillnaden mellan redovisade periodiseringar och förväntade periodiseringar:

$$(1) \quad \text{Onormala periodiseringar} = (\text{redovisade periodiseringar}_{jt} - \text{förväntade periodiseringar}_{jt}) / \text{totala tillgångar}_{jt-1}$$

Precis som i tidigare forskning har varje kommuns redovisade periodiseringar och förväntade periodiseringar skalats med totala tillgångar under det föregå-

ende året för att skapa jämförbarhet. Samma har även gjorts med uppgifterna som ingår i de följande ekvationerna.

Totala periodiseringar kan antingen mätas genom poster från balansräkningen eller kassaflödet. Precis som Arcas och Martí (2016) har kassaflödesposter använts då det minskar risken för mätfel.

$$(2) \quad \text{Redovisade periodiseringar} = (\text{kassaflöde från verksamheten före rörelsekapital}_{jt} - \text{resultat före extraordinära poster}_{jt}) / \text{totala tillgångar}_{jt-1}$$

Medan Arcas och Martí (2016) använder "kassaflödet från den löpande verksamheten" för att beräkna redovisade periodiseringar baseras föreliggande studie på kassaflödet från verksamheten före rörelsekapital.ⁱⁱⁱ Denna anpassning har skett med anledning av de koncerninterna transaktioner och den kortfristiga upplåningen som förekommer i den svenska kommunsektorn. Hade kassaflödet från den löpande verksamheten använts skulle koncerninterna transaktioner i form av förmedlade lån, kortfristiga fordringar och skulder i förhållande till dotterbolag kraftigt slagit igenom i modellens beräkning av redovisade periodiseringar. Kommuner som gör stora investeringar hade också kraftigt slagit igenom i modellens beräkning av redovisade periodiseringar då det förekommer att materiella anläggningstillgångar med lång nyttjandeperiod finansieras genom kortfristig upplåning. Att använda kassaflödet från den löpande verksamheten, men eliminera effekterna av koncerninterna transaktioner och viss kortfristig upplåning, hade kunnat göras om mer specificerade data hade samlats in. Samtidigt är det givet nuvarande redovisningspraxis, där det finns stora brister i kommunernas årsredovisningar när det gäller kompletterande upplysningar och specifikationer samt klassificeringar, sannolikt att en sådan modell skulle leda till ett mycket stort bortfall. För att möjliggöra en meningsfull analys av data, med sådan handpåläggning på kassaflödet från den löpande verksamheten, skulle redovisningen först behöva harmoniseras ytterligare.

Sammantaget kan man konstatera att fördelen med det valda sättet, det vill säga att mäta de redovisade periodiseringarna utifrån kassaflödet från verksamheten före rörelsekapital, är att bruset i modellen kraftigt reduceras. Nackdelen

ⁱⁱⁱ Det som benämns "kassaflödet från verksamheten före rörelsekapital" benämns i kommunernas kassaflödesanalys vanligtvis för "medel från verksamheten före rörelsekapital".

utgörs av att modellen inte fångar all typ av intäktsmanipulation som kan förekomma.

Förväntade periodiseringar har mätts på många olika sätt inom forskningen om resultatjustering i noterade bolag (Ronen och Yaari, 2008). Vissa av dessa metoder är, som tidigare nämnts, möjliga att tillämpa även i kommuner och andra icke vinstdrivande organisationer (se exempelvis Ballantine m.fl., 2007; Pilcher och Van Der Zahn, 2010; Pina m.fl., 2012; Ferreira m. fl., 2013; Arcas och Martí, 2016). I likhet med Arcas och Martí (2016) baseras föreliggande studie på DeFond och Parks (2001) modell med de anpassningar som Francis och Wang (2008) har gjort av den. Denna modell använder varje kommuns tidigare års periodiseringar för att beräkna de förväntade periodiseringarna. De förväntade periodiseringarna är baserade på förhållandet mellan nuvarande periodiseringar och intäkter för det föregående året samt förhållandet mellan av- och nedskrivningar och materiella anläggningstillgångar för det föregående året. De förväntade periodiseringarna är beräknade på följande sätt:

$$(3) \quad \text{Förväntade periodiseringar} = \left\{ \left[\text{verksamhetens intäkter}_{jt} \times \left(\frac{\text{nuvarande periodiseringar}_{jt-1}}{\text{verksamhetens intäkter}_{jt-1}} \right) \right] + \left[\text{materiella anläggningstillgångar}_{jt} \times \left(\frac{\text{av- och nedskrivningar}_{jt-1}}{\text{materiella anläggningstillgångar}_{jt-1}} \right) \right] \right\} / \text{totala tillgångar}_{jt-1}$$

2.2 Onormala periodiseringar och resultatjustering

Den här rapporten syftar, som tidigare nämnts, till att undersöka om resultatjustering förekommer i kommunsektorn. För att testa om så är fallet används de skattade onormala periodiseringarna i absoluta tal, det vill säga värdet av de onormala periodiseringarna utan att hänsyn tas till om värdet är positivt eller negativt. I likhet med Arcas och Martí (2016) så provas om medelvärdet för absolut onormala periodiseringar i sektorn är lika med noll. Om medelvärdet signifikant skiljer sig från noll är det en indikation på att resultatjustering förekommer i sektorn.

För att adressera den andra delen av syftet, det vill säga att undersöka om sådan resultatjustering i sådana fall påverkar det redovisade resultat för sektorn som helhet, måste hänsyn tas till värdet på de onormala periodiseringarna som har skattats. Positiva onormala periodiseringar i modellen indikerar att det redovisade resultatet har minskats genom resultatjustering medan negativa onormala periodiseringar tvärtom indikerar att resultatet har ökat genom resultat-

justering. Om de onormala periodiseringarna påverkar resultatet för sektorn som helhet undersöks genom att jämföra det underliggande resultatet med det redovisade resultatet. Det underliggande resultatet mäts på följande sätt:

$$(4) \quad \text{Underliggande resultat} = (\text{resultat före extraordinära poster}_{jt} - \text{onormala periodiseringar}_{jt}) / \text{totala tillgångar}_{jt-1}$$

Om det finns signifikanta skillnader mellan det underliggande resultatet och det redovisade resultatet indikerar det att resultatjusteringen på kommunnivå har påverkat sektorns samlade resultat.

Den tredje delen av syftet utgörs, som tidigare nämnts, av att undersöka om resultatjusteringen har minskat till följd av att RUR har börjat tillämpas i sektorn. Det görs genom tre olika jämförelser.

Först jämförs om de absolut onormala periodiseringarna under 2012 (det vill säga året innan det blev tillåtet att tillämpa RUR) skiljer sig åt i kommuner som infört respektive inte infört RUR, vilket visar om det fanns skillnader mellan grupperna sedan tidigare. Därefter jämförs om de absolut onormala periodiseringarna under perioden 2013–2016 är mindre i boksluten där RUR tillämpats än i de bokslut där RUR inte tillämpats. Den tredje och sista jämförelsen utgörs av om kommunerna som tillämpar RUR skiljer sig åt, sett till absolut onormala periodiseringar, före och efter det år då RUR började tillämpas.

2.3 Data

Den modell som tillämpas för att analysera onormala periodiseringar och resultatjustering fordrar data från framförallt de finansiella rapporterna resultaträkning, balansräkning och kassaflödesanalys men ibland även från notapparaten. Eftersom Räkenskapsammandraget inte innehåller alla uppgifter som behövs till modellen har det varit nödvändigt att handplocka data från kommunernas årsredovisningar. Detta tillvägagångssätt innebär att det även funnits möjlighet att samla in kompletterande information, såsom exempelvis hur pensionsåtagandet redovisats, som använts för att öka precisionen i analysen. De enda uppgifterna som inte handplockats från årsredovisningarna, utan istället hämtats från Räkenskapsammandraget, är uppgiften om skatteintäkter, statsbidrag och vilka kommuner som tillämpar RUR. Uppgifterna från Räkenskapsammandraget rörande RUR visade sig dock vara bristfälliga vilket gjorde det nödvändigt att göra omfattande avstämningar mot kommunernas årsredovisningar och även mot den praxisundersökning som Donatella med flera (2014) gjort.

Eftersom det är ett tidskrävande arbete att handplocka uppgifter från årsredovisningar var det nödvändigt att begränsa tidsperioden men även specificiteten i datan som samlades in. Data kom därför att samlas in för alla kommuner på lokal nivå för perioden 2011–2016. Det innebär att en analys av resultatjusteringen under de senaste fem åren varit möjlig att göra^{iv}, vilket torde vara en tillräckligt lång tidsperiod för att kunna fånga om resultatjustering systematiskt förekommer samt om sådan styrning i sådana fall påverkar det redovisade resultatet för sektorn som helhet.

Det ska avslutningsvis nämnas att Gotland har exkluderats till följd av att de bedriver verksamhet som motsvarar såväl en kommun på lokal nivå som en region. Vidare finns det ett begränsat bortfall då vissa kommuner saknade uppgifterna i kassaflödesanalysen som behövs för att – utan väsentlig handpåläggning eller kompletterande datainsamling – kunna göra beräkningarna enligt den modell som tillämpats. Dessa kommuner ingår därför inte i analysen. Av de totalt 1 445 årsredovisningarna (289 kommuner x 5 år) som ingick i urvalet så finns komplett data från 1 419 stycken.

2.4 Begränsningar

Modellen som använts för att skatta onormala periodiseringar har vissa begränsningar. Ett generellt problem med studier av det här slaget är att det inte är möjligt att ta fram en bas att jämföra med där redovisningen är neutral, det vill säga helt opåverkad av resultatjustering. Vare sig man gör som i modellen som används i föreliggande studie – där beräkningen av förväntade periodiseringar sker baserat på det föregående årets periodiseringar – eller väljer en modell där beräkningen sker baserat på de genomsnittliga periodiseringarna i sektorn, så kommer basen i beräkningarna att vara påverkad av den resultatjustering som förekommit. Detta måste beaktas när riktningen på de skattade onormala periodiseringarna tolkas. Vidare bör också beaktas att kommuner som över tid är väldigt konsekventa i sin resultatjustering – som flera år i följd minskar eller ökar resultatet genom exakt samma periodiseringsposter – inte kommer ge utslag i modellen då beräkningen av förväntade periodiseringar bygger på det föregående årets periodiseringar.

Vid skattningen av onormala periodiseringar kommer redovisningen av vissa händelser och transaktioner i enskilda kommuner medföra att modellen över- eller underskattar resultatjusteringen, men det är inget som bör påverka

iv Då modellen bygger på jämförelser med föregående år används 2011 endast som jämförelseår.

analysen som helhet. Detta är heller inte något som är specifikt för föreliggande studie, utan det är en generell begränsning vid studier av resultatjustering som sker genom att skatta onormala periodiseringar (se exempelvis McNichols, 2000). Vad som däremot är en specifik begränsning i föreliggande studie är att skattningen av onormala periodiseringar blir ganska försiktig då den endast fångar kostnadsmanipulation samt intäktsmanipulation som sker genom återföringar av tidigare redovisade avsättningar, avskrivningar och nedskrivningar. Det beror på att den ursprungliga modellen har behövt anpassas till förutsättningarna i kommunsektorn. För att minska bruset i modellen har, som tidigare redogjorts för, kassaflödet från verksamheten före rörelsekapital använts istället för kassaflödet från den löpande verksamheten. Det innebär att modellen inte fångar när intäkter skuldförs istället för att intäktsredovisas, vilket är en begränsning då exempelvis tillfälliga stöd till kommuner med anledning av flyktingsituationen samt andra statsbidrag förekommit under perioden och i redovisningen hanterats på olika sätt inom sektorn. Analysen av framför allt 2016 har sannolikt påverkats av detta då hela det tillfälliga flyktingstödet till kommuner skulle ha varit intäktsfört detta år men, enligt uppgifterna som rapporterats i Räkenskaps sammandraget, var det cirka 800 miljoner som istället hade skuldförts. Utöver att sektorns redovisade resultatet under 2016 minskar med detta belopp så kommer resultatet framöver förbättras i den takt bidraget intäktsförs i enskilda kommuner. Inte minst av den anledningen är det en styrka att analysen omfattar flera år, där påverkan genom sådan intäktsmanipulation sannolikt inte varit lika omfattande.

Intäktsmanipulation genom sale and lease back-transaktioner fångas inte heller i modellen. Under de senaste åren finns några välkända exempel på där kommuner vid sådana affärer felaktigt intäktsredovisat hela den uppkomna vinsten det aktuella året istället för att periodisera vinsten över hela leasingperioden. Sådana felaktigheter vid sale and lease back-transaktioner är av allt att döma inte lika utbrett som avvikelserna från intäktsredovisningen av det tillfälliga flyktingbidraget men när det väl förekommer så har det mycket stor resultat effekt.

Vad gäller urvalet så är det en begränsning att den analyserade perioden endast utgörs av år med relativt stabila ekonomiska förutsättningar för sektorn. Det är möjligt att förekomst och omfattning av resultatjustering skiljer sig åt jämfört med en situation där skatteunderlagets utveckling inte är lika stark. Vidare ger urvalet begränsade möjligheter att göra jämförelser mellan resultatjusteringen innan och efter att det blev möjligt att tillämpa RUR. Från början

var ambitionen att tidsperioden för den insamlade datan skulle ha varit något längre, vilket i sådana fall hade medfört att denna begränsning inte existerat.

3. Analys

Sammantaget fanns komplett data från 1 419 bokslut. I analysen har det dock varit nödvändigt att exkludera ett antal av dessa bokslut. Två av kommunerna (Kiruna och Gällivare) avviker från övriga kommuner under perioden till följd av de ekonomiska händelser och transaktioner som skett med anledning av att delar av centralorten flyttas till en annan plats. För att extremvärdena som uppkommit till följd av denna speciella situation inte ska påverka analysen, har de fem boksluten som påverkats av händelserna exkluderats i analysen. Vidare har en kommun (Göteborg) genomfört en omstrukturering av bolagen vilket kraftigt påverkat resultat och ställning. De två boksluten som påverkades har även de exkluderats från analysen. Datan innehåller även andra värden som skulle kunna ha definierats som outliers. De fåtal observationer det rör sig om skiljer sig emellertid åt eftersom dessa inte är lika extrema. Dessa värden har därför behållits men också motiverat en kompletterande analys där metoden Winsorize använts för att transformera de högsta och lägsta värdena för alla kontinuerliga variabler. Denna analys kommenteras tillsammans med övriga robusthetstester i slutet av detta kapitel.

Vidare har pensionsåtagandet, i strid med lagen om kommunal redovisning (5 kap. 4 §), redovisats enligt fullfonderingsmodellen i 87 bokslut. En jämförelse mellan boksluten där fullfonderings- respektive den lagstadgade blandmodellen tillämpas under perioden 2012–2016 visar att gruppen med fullfonderingsmodellen har signifikant mer onormala periodiseringar i absoluta tal (t -statistic = 2,472, $p = 0,015$). Det kan naturligtvis vara så att dessa skillnader delvis förklaras av att det finns betydande resultatjusteringar i gruppen som använder fullfonderingsmodellen men då det, utifrån informationen som tillhandahålls i den externa redovisningen, är svårt att isolera och sedan rensa för effekten av detta redovisningsval så presenteras analysen endast baserad på data från de bokslut där blandmodellen har tillämpats. Det ska dock nämnas att kompletterande analyser har gjorts där boksluten med fullfonderingsmodellen ingår för att kontrollera om det påverkar resultaten. Dessa analyser presenteras och kommenteras tillsammans med de andra robusthetstesterna i slutet av föreliggande kapitel.

Från de 1 419 bokslut med komplett data har följaktligen 94 exkluderats av tidigare nämnda anledningar. Sammantaget innebär det att analysen baseras på data från 1 325 bokslut, varav 261 från 2012, 263 från 2013, 264 från 2014, 266 från 2015 och 271 från 2016. Analysen av dessa bokslut är uppdelad i två olika delar. I den första delen presenteras analysen av resultatjustering på kommunnivå och om den påverkat kommunsektorns samlade resultat. I den andra delen presenteras analysen om införandet av RUR har minskat resultatjusteringen på kommunnivå.

3.1 Resultatjustering på kommunnivå och dess effekt på sektorsnivå

Analysen av resultatjusteringen omfattar perioden 2012–2016 för kommuner på lokal nivå. Då skattningen av onormala periodiseringar sker i relationen till det föregående året presenteras varje år separat för att visa skillnaderna som finns under perioden.

3.1.1 År 2012

Tabell 1. Beskrivande statistik och test av resultatjustering 2012 ($n = 261$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max	% positiva	One sample T-test (sig)
Redovisade periodiseringar	0,045	0,025	-0,045	0,125		
Absolut onormala periodiseringar	0,012	0,015	0,000	0,098		13,217 (p = 0,000)
Onormala periodiseringar	-0,004	0,019	-0,098	0,069	38,1	

Av tabell 1 framgår att de redovisade periodiseringarna i genomsnitt utgör 4,5 procent av föregående års totala tillgångar, medan motsvarande andel för absoluta periodiseringar är 1,2 procent. De genomsnittliga onormala periodiseringarna i absoluta tal är signifikant skilt från noll (t -statistic = 13,217, $p = 0,000$) vilket indikerar att resultatjustering har förekommit under 2012.

Av tabell 1 framgår också att 38,1 procent av de onormala periodiseringarna under perioden har varit positiva. Positiva onormala periodiseringar är en indikation på att kommunerna genom resultatjustering har sänkt resultatet som redovisas. De resterande 61,9 procenten av kommunerna har genom periodiseringarna tvärtom ökat resultatet som redovisas. Det finns därmed skillnader inom sektorn under 2012 när det gäller på vilket sätt som det redovisade re-

sultatet styrs på. I genomsnitt uppgick de onormala periodiseringarna till -0,4 procent av de totala tillgångarna under föregående år.

Tabell 2. Beskrivande statistik och test av skillnader mellan underliggande och redovisat resultat 2012 ($n = 261$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max
Underliggande resultat	0,018	0,023	-0,055	0,116
Redovisat resultat	0,022	0,021	-0,051	0,142
Independent sample T-test (sig)	t = -2,073 p = 0,039			

Tabell 2 visar att det redovisade resultatet är signifikant större än det underliggande resultatet (t-statistic = -2,073, $p = 0,039$). Sammantaget innebär detta att resultatjusteringen som förekom under 2012 medförde att sektorn som helhet förbättrade det redovisade resultatet.

Resultatet i kommunsektorn ställs ofta i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning för att skapa jämförbarhet. Under 2012 uppgick det redovisade resultatet till 2,4 procent av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning. Det underliggande resultatet uppgick samma år till 2,0 procent av dessa intäkter. Det innebär att resultatjusteringens resultatpåverkan utgjorde 0,4 procent av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning under 2012.

3.1.2 År 2013

Tabell 3. Beskrivande statistik och test av resultatjustering 2013 ($n = 263$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max	% positiva	One sample T-test (sig)
Redovisade periodiseringar	0,048	0,032	-0,133	0,235		
Absolut onormala periodiseringar	0,015	0,022	0,000	0,171		10,625 (p = 000)
Onormala periodiseringar	0,005	0,026	-0,171	0,164	64,3	

Av tabell 3 framgår att de redovisade periodiseringarna i genomsnitt utgör 4,8 procent av föregående års totala tillgångar, medan motsvarande andel för absoluta periodiseringar är 1,5 procent. De genomsnittliga onormala periodiseringarna i absoluta tal är signifikant skilt från noll (t-statistic = 10,625, $p = 0,000$), vilket indikerar att resultatjustering har förekommit under 2013.

Av tabell 3 framgår också att 64,3 procent av de onormala periodiseringarna under perioden har varit positiva och att de resterande 35,7 procenten varit negativa. Det finns alltså skillnader inom sektorn när det gäller på vilket sätt som det redovisade resultatet har styrts. I genomsnitt uppgick de onormala periodiseringarna till 0,5 procent av föregående års totala tillgångar.

Tabell 4. Beskrivande statistik och test av skillnader mellan underliggande och redovisat resultat 2013 ($n = 263$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max
Underliggande resultat	0,023	0,037	-0,235	0,134
Redovisat resultat	0,018	0,033	-0,235	0,099
Independent sample T-test (sig)	t = 1,498 p = 0,135			

Tabell 4 visar att det underliggande resultatet under 2013 var större än det redovisade resultatet, men att dessa skillnader inte är signifikanta. Skillnaderna är följaktligen så pass begränsade att det inte kan uteslutas att det är slumpen som gör att det redovisade resultatet påverkas på detta sätt. Det beror på att den resultatutjämning som förekommer – där vissa kommuner ökar och andra minskar det redovisade resultatet – leder till att effekten för sektorn som helhet neutraliseras.

Precis som tidigare ställs resultatet också i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning för att visa uppgifterna enligt den standard som ofta används i kommunsektorn. Det redovisade resultatet i relation till dessa intäkter uppgick till 2,0 procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning under 2013, medan det underliggande resultatet uppgick till 2,6 procent samma år. Det innebär att resultatjusteringens resultatpåverkan utgjorde -0,6 procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning under 2013.

3.1.3 År 2014

Tabell 5. Beskrivande statistik och test av resultatjustering 2014 ($n = 264$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max	% positiva	One sample T-test (sig)
Redovisade periodiseringar	0,045	0,029	-0,177	0,183		
Absolut onormala periodiseringar	0,016	0,028	0,000	0,253		9,494 (p = 000)
Onormala periodiseringar	-0,003	0,032	-0,253	0,166	33,0	

Av tabell 5 framgår att de redovisade periodiseringarna i genomsnitt utgör 4,5 procent av föregående års totala tillgångar, medan motsvarande andel för onormala periodiseringar i absoluta tal är 1,6 procent. De genomsnittliga onormala periodiseringarna i absoluta tal är signifikant skilda från noll (t-statistic = 9,494, $p = 0,000$), vilket indikerar att resultatjustering också har förekommit under 2014.

Av tabell 5 framgår också att 33 procent av de onormala periodiseringarna under perioden har varit positiva och att de resterande 66 procenten varit negativa. Vi kan alltså återigen konstatera att det finns skillnader inom sektorn när det gäller på vilket sätt som det redovisade resultatet har styrts. I genomsnitt uppgick de onormala periodiseringarna till -0,3 % av föregående års totala tillgångar.

Tabell 6. Beskrivande statistik och test av skillnader mellan underliggande och redovisat resultat 2014 ($n = 264$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max
Underliggande resultat	0,009	0,033	-0,163	0,165
Redovisat resultat	0,012	0,025	-0,096	0,235
Independent sample T-test (sig)	t = -1,081 p = 0,280			

Tabell 6 visar att det underliggande resultatet under 2014 var mindre än det redovisade resultatet, men att dessa skillnader inte är signifikanta. Även om det som tidigare nämnts finns indikationer på att sektorn som helhet under perioden ökat det redovisade resultatet (en konsekvens av negativa onormala periodiseringar) så neutraliseras denna effekt till stor del av kommunerna som minskat det redovisade resultatet (en konsekvens av positiva onormala periodiseringar).

Det redovisade resultatet i relation till skatteintäkter, statsbidrag och utjämning uppgick 1,3 procent, medan motsvarande underliggande resultat uppgick till 1,0 procent av dessa intäkter. Det innebär att resultatjusteringens resultatpåverkan utgjorde 0,3 procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning under 2014.

3.1.4 År 2015

Tabell 7. Beskrivande statistik och test av resultatjustering 2015 ($n = 266$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max	% positiva	One sample T-test (sig)
Redovisade periodiseringar	0,038	0,039	-0,352	0,157		
Absolut onormala periodiseringar	0,020	0,036	0,000	0,370		8,809 (p = 000)
Onormala periodiseringar	-0,007	0,041	-0,370	0,112	48,9	

Av tabell 7 framgår att de redovisade periodiseringarna i genomsnitt utgör 3,8 procent av föregående års totala tillgångar, och motsvarande andel i absoluta tal är 2 procent. De genomsnittliga onormala periodiseringarna i absoluta tal är signifikant skilda från noll (t-statistic = 8,809, $p = 0,000$), vilket indikerar att resultatjustering har förekommit under 2015.

Vidare framgår av tabell 7 att 48,9 procent av de onormala periodiseringarna under perioden har varit positiva. Positiva onormala periodiseringar är, precis som tidigare nämnts, en indikation på att kommunerna genom resultatjustering har sänkt resultatet som redovisas. De resterande 51,1 procenten av kommunerna har genom periodiseringarna tvärtom ökat resultatet som redovisas. Det finns därmed skillnader inom sektorn under 2015 när det gäller på vilket sätt som det redovisade resultatet har styrts. I genomsnitt uppgick de onormala periodiseringarna till -0,7 procent av de totala tillgångarna under föregående år.

Tabell 8. Beskrivande statistik och test av skillnader mellan underliggande och redovisat resultat 2015 ($n = 266$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max
Underliggande resultat	0,012	0,046	-0,392	0,125
Redovisat resultat	0,019	0,037	-0,349	0,328
Independent sample T-test (sig)	t = -2,068 p = 0,039			

Tabell 8 visar att det redovisade resultatet är signifikant större än det underliggande resultatet (t-statistic = -2,068, $p = 0,039$). Sammantaget innebär detta att resultatjusteringen som förekom under 2015 medförde att sektorn som helhet förbättrade det redovisade resultatet.

När det redovisade resultatet ställs i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning uppgick det till 2,2 procent, medan det underliggande resultatet uppgick till 1,4 procent. Det innebär att resultatjusteringens resultatpåverkan utgjorde 0,8 procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning under 2015.

3.1.5 År 2016

Tabell 9. Beskrivande statistik och test av resultatjustering 2016 ($n = 271$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max	% positiva	One sample T-test (sig)
Redovisade periodiseringar	0,041	0,022	-0,015	0,179		
Absolut onormala periodiseringar	0,015	0,026	0,000	0,305		9,235 (p = 000)
Onormala periodiseringar	0,003	0,030	-0,144	0,305	47,6	

Av tabell 9 framgår att de redovisade periodiseringarna i genomsnitt utgör 1,4 procent av de totala tillgångarna under föregående år, medan motsvarande andel i absoluta tal är 1,5 procent. De genomsnittliga onormala periodiseringarna i absoluta tal är signifikant skilda från noll (t -statistic = 9,235, $p = 0,000$), vilket indikerar att resultatjustering har förekommit under 2016.

Av tabell 9 framgår också att 47,6 procent av de onormala periodiseringarna under perioden har varit positiva och att de resterande 52,4 procenten varit negativa. Det finns alltså skillnader inom sektorn när det gäller på vilket sätt som det redovisade resultatet styrts på under detta år. I genomsnitt uppgick de onormala periodiseringarna till 0,3 procent av det föregående årets totala tillgångar.

Tabell 10. Beskrivande statistik och test av skillnader mellan underliggande och redovisat resultat 2016 ($n = 271$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max
Underliggande resultat	0,037	0,042	-0,148	0,338
Redovisat resultat	0,034	0,030	-0,123	0,150
Independent sample T-test (sig)	$t = 0,939$ $p = 0,348$			

Tabell 10 visar att det för sektorn som helhet är mycket begränsade skillnader mellan det underliggande resultatet och det redovisade resultatet för år 2016. Även om det som tidigare nämnts finns indikationer på att sektorn som helhet under perioden minskat det redovisade resultatet (en konsekvens av positiva onormala periodiseringar) så neutraliseras denna effekt till stor del av att det också finns kommuner som ökat det redovisade resultatet (en konsekvens av negativa onormala periodiseringar). Att resultatjustering inte har någon större effekt på sektornivå beror alltså återigen på att kommunerna agerar på olika sätt. Samtidigt är det som tidigare nämnts viktigt att beakta modellens begränsning vad gäller att fånga intäktsmanipulation, vilket sannolikt påverkat analysen för detta år.

När det redovisade resultatet ställs i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning uppgick det till 3,7 procent av dessa intäkter, medan det underliggande resultatet uppgick till 4,0 procent. Det innebär att resultatjusteringens resultatpåverkan utgjorde -0,3 procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning under 2016.

3.1.6 Sammanfattning

Analysen av onormala periodiseringar och dess påverkan på det redovisade resultatet har skett utifrån respektive år. Resultatet från den genomförda analysen är sammanfattad i tabell 11.

Tabell 11. Sammanfattning

År	Resultatjustering på kommunnivå (absolut onormala periodiseringar skiljer sig signifikant från 0)	Resultatpåverkan på sektornivå (onormala periodiseringar har signifikant positiv/negativ effekt på redovisat resultat)
2012	Ja	+
2013	Ja	(- ej signifikant)
2014	Ja	(+ ej signifikant)
2015	Ja	+
2016	Ja	(- ej signifikant)

Som framgår av tabell 11 visar analysen att resultatjustering har förekommit varje år under perioden. Vad som också styrker detta är att de onormala periodiseringarna påtagligt varierar mellan de olika åren under perioden. Effekten av resultatjusteringen som sker i enskilda kommuner visar sig emellertid vara begränsad på sektornivå. Att det förhåller sig på detta sätt beror på att de skattade onormala periodiseringarna varit negativa i vissa kommuner (ökat det redovisade resultatet) och positiva i andra kommuner (minskat det redovisade

resultatet), vilket till stor del tagit ut varandra. Det är endast under 2012 och 2015 som resultatjusteringen haft en tydlig resultatpåverkan på sektorns samlade resultat.

Vad som vidare bör beaktas är att skattningen av onormala periodiseringar, precis som tidigare diskuterats, sker i relation till det föregående årets redovisade periodisering. Skattningen kan följaktligen vara påverkad av om resultatjustering förekommit under det föregående året. Positiva onormala periodiseringar under år t kan exempelvis vara en konsekvens av att en kommun under år $t-1$ kraftigt tryckte ner det rapporterade resultatet. Man bör därför vara försiktig vid tolkningen av riktningen men också av vilka år resultatjusteringen har skett. Att det finns betydande variationer av de onormala periodiseringarna mellan åren är dock i sig en stark indikation på att resultatjustering har förekommit.

3.1.7 Robusthetstester

För att kontrollera de presenterade resultatens robusthet har två kompletterande analyser genomförts. I den första av dessa analyser har Winsorize använts på 98 procents nivå för att kontrollera huruvida data innehåller extremvärden som påverkar analysen.^v Det kan konstateras att det medför att skillnaderna mellan det underliggande resultatet och det redovisade resultatet, som presenterades i huvudanalysen, förstärks något för samtliga år under perioden men inte leder till några signifikanta skillnader. När det gäller absolut onormala periodiseringar finns inga signifikanta skillnader mellan huvudanalysen och analysen där variabeln har transformerats med Winsorize på 98 procents nivå.

I den andra av de kompletterande analyserna har kommunerna som använder fullfonderingsmodellen inkluderats. För 2013 och 2014 leder detta till att skillnaderna mellan det underliggande resultatet och det redovisade resultatet förstärks något jämfört med huvudanalysen. Det medför att skillnaderna mellan det underliggande resultatet och det redovisade resultatet blir signifikanta för 2013 (t -statistic = 2,128, p = 0,034) och 2014 (t -statistic = -2,148, p = 0,032). För 2015 innebär det tvärtom att de signifikanta skillnaderna mellan de två resultatmått från huvudanalysen inte står sig. För övrigt finns inga signifikanta skillnader mellan analyserna när fullfonderingskommunerna exkluderas respektive inkluderas.

^v Winsorize på denna nivå innebär att de 1 procent mest extrema värdena i varje svans transformeras. I det här fallet innebär detta att de 3 mest extrema värdena i respektive svans har ersatts av den 4:e största/minsta observationen.

Sammantaget visar de kompletterande analyserna att resultaten som presenterats i grunden är robusta. Det är endast om resultatjusteringen har påverkan på sektorns samlade resultat som varierar för några av åren under perioden. Vad som dock skall understrykas är att analysen inklusive fullfonderingskommunerna visar att resultatjusteringen har en signifikant resultatpåverkan på sektornivå för fler år än vad huvudanalysen visar.

3.2 Resultatutjämningsreserver – har det minskat resultatjusteringen?

Möjligheten att använda RUR trädde i kraft räkenskapsåret 2013. Merparten av kommunerna som använt sig av denna möjlighet gjorde det omedelbart. Under 2013 hade 48,3 procent av kommunerna som ingår i analysen infört RUR. Därefter, under perioden 2014–2016, är det relativt få som börjar tillämpa en sådan reserv. Utvecklingen under perioden innebär att 57,2 procent av kommunerna som ingår i analysen hade inrättat RUR 2016.

I tabell 12 presenteras deskriptiv statistik över absolut onormala periodiseringar i kommuner med och utan RUR. Huruvida en kommun infört RUR mäts utifrån om medel har reserverats i RUR. Denna operationalisering innebär att kommunerna från och med första bokslutet som medel har reserverats definieras som användare av RUR.

Tabell 12. Beskrivande statistik och test av resultatjustering i kommuner med och utan RUR 2012 ($n = 261$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max	%
Absolut onormala periodiseringar för kommuner som införde RUR under 2013	0,011	0,016	0,000	0,098	49,0
Absolut onormala periodiseringar för kommuner som ej införde RUR under 2013	0,014	0,015	0,000	0,069	51,0
Independent sample T-test	t = 1,364				
(sig)	p = 0,174				

I tabell 12 presenteras en analys av skillnaderna under 2012, det vill säga året innan det blev tillåtet att tillämpa RUR, mellan gruppen av kommuner som införde RUR under 2013 och gruppen av kommuner som antingen inte införde RUR eller som införde en sådan reserv senare under perioden. Även om det är en begränsning att jämförelsen endast omfattar ett år ger denna förmätning en möjlighet att undersöka de ingående värdena i respektive grupp.

Jämförelsen visar att de absolut onormala periodiseringarna för kommunerna som införde RUR 2013 (medelvärde 0,011) var lägre än för kommu-

nerna som *inte* införde RUR 2013 (medelvärde 0,014). Skillnaderna mellan grupperna ska emellertid tolkas med viss försiktighet eftersom de inte är signifikanta och således är så pass begränsade att de kan ha orsakats av slumpen. Ett kompletterande test har också gjorts där gruppjämförelsen utgått från kommunerna som införde RUR under perioden 2013–2016 och de som inte införde RUR under samma period. Detta test visar samma resultat. Vidare har en analys gjorts där variabeln absolut onormala periodiseringar har transformerats, med Winsorize på 98 procents nivå. Analysen visar att gruppen som införde RUR under 2013 hade signifikant (t -statistic = 1,653, $p=0,100$) större absolut onormala periodiseringar än gruppen som inte gjorde det. Även om det handlar om svagt signifikanta skillnader indikerar det att den presenterade analysen till viss del påverkats av ett fåtal extremvärden.

Tabell 13. Beskrivande statistik och test av resultatjustering i kommuner med och utan RUR 2013–2016 ($n = 1\ 064$)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max	%
Absolut onormala periodiseringar i bokslut där RUR införts	0,015	0,024	0,000	0,253	51,7
Absolut onormala periodiseringar i bokslut där RUR ej införts	0,018	0,033	0,000	0,370	48,3
Independent sample T-test	$t = 1,995$				
(sig)	$p = 0,046$				

I tabell 13 presenteras absolut onormala periodiseringar för 2013–2016 då det varit möjligt att tillämpa RUR. Samtliga kommuners bokslut från denna perioden har poolats och analyseras samtidigt. Det innebär att varje bokslut har hanterats som en enskild observation. Under denna period var de absolut onormala periodiseringarna i boksluten där RUR tillämpats (genomsnitt 0,015) fortsatt något lägre än i boksluten där RUR inte tillämpats (genomsnitt 0,018). Precis som tidigare är dessa uppgifter relaterade till föregående års totala tillgångar, vilket innebär att de följaktligen representerar 1,5 respektive 1,8 procent av dessa tillgångar.

Analysen visar vidare att boksluten där RUR tillämpats hade signifikant (t -statistic = 1,995, $p=0,046$) lägre absolut onormala periodiseringar än de bokslut där RUR *inte* tillämpats, vilket indikerar mindre resultatjustering. Till skillnad från tidigare kan man utesluta att det är slumpen som orsakat skillnaderna mellan grupperna sett över perioden 2013–2016, men samtidigt handlar det om så pass begränsade skillnader under enskilda år att resultatet inte är en-

tydigt. Under 2013, 2014 och 2016 är de absolut onormala periodiseringarna fortsatt lägre i boksluten där RUR tillämpas men skillnaderna mellan gruppen av bokslut med och utan RUR är inte signifikanta. Det är endast under 2015 som boksluten med RUR har signifikant (t -statistic = 1,942, p = 0,054) större absolut onormala periodiseringar än boksluten utan RUR. Som tidigare nämnts är skillnaderna i förmätningen mellan grupperna också signifikanta när extremvärdena transformerats. Vidare analys behövs därför för att med större säkerhet kunna uttala sig om skillnaderna under perioden avseende resultatjustering verkligen är en effekt av RUR.

För att undersöka saken vidare har kommunerna som infört RUR under perioden analyserats för att se om de skiljer sig åt före och efter att de började tillämpa RUR. Denna jämförelse presenteras i tabell 14.

Tabell 14. Beskrivande statistik och test av resultatjustering före och efter RUR började tillämpas (n = 757)

	Medel	Standard- avvikelse	Min	Max	%
Absolut onormala periodiseringar före RUR	0,012	0,014	0,000	0,098	27,3
Absolut onormala periodiseringar efter RUR	0,015	0,024	0,000	0,253	72,7
Independent sample T-test (sig)	$t = -1,893$ $p = 0,059$				

Som framgår av tabell 14 är onormala periodiseringar i absoluta tal faktiskt något lägre i boksluten före RUR (genomsnitt 0,012) än efter att RUR började tillämpas (genomsnitt 0,015). Detta indikerar att införandet av RUR inte haft någon generell effekt när det gäller att dämpa resultatjusteringen. Det är vidare noterbart att dessa skillnader är signifikanta. Om jämförelsen istället görs årsvis kvarstår sambanden, det vill säga att de absolut onormala periodiseringarna var lägre före RUR infördes. Dock är skillnaderna före och efter RUR infördes endast signifikanta för 2014 (t -statistic -1,790, $p=0,075$) och 2015 (t -statistic -1,697, $p=0,091$). Riktningen på sambanden kvarstår också när variabeln absolut onormala periodiseringar har transformerats med Winsorize på 98 procents nivå. Skillnaderna är dock inte längre signifikanta, vilket indikerar att resultatet från den presenterade analysen påverkats av några extremvärden. Framförallt handlar det om ett fåtal större värden bland de bokslut där RUR tillämpats som påverkar. Även om det måste beaktas att de flesta kommuner införde RUR 2013 och att antalet bokslut från förmätningen därmed är klart färre än efter-

mätningen, så ger analysen sammantaget en tydlig indikation på att RUR inte har gett önskat resultat när det gäller att dämpa resultatjusteringen i sektorn.

För att kontrollera robustheten i resultaten har samma kompletterande analyser som tidigare genomförts. Analysen med Winsorize på 98 procents medför som tidigare nämnts att de grundläggande sambanden kvarstår men att de inte längre är signifikanta. I båda fallen handlar det dock om samband som visar att de absolut onormala periodiseringarna ökat sedan RUR infördes, så även om det inte kan uteslutas att det är slumpen som medför att dessa samband existerar är det inget i denna kompletterande analys som indikerar att RUR minskat resultatjusteringen. Mönstret är detsamma i analyserna när fullfonderingskommunerna inkluderas. De kompletterande analyserna bekräftar följaktligen huvudanalysens resultat.

4. Slutsatser

4.1 Resultatjustering på kommunnivå – begränsad påverkan på sektornivå

Utifrån analysen kan man dra slutsatsen att resultatjustering har förekommit under perioden 2012–2016. Analysen indikerar vidare att både negativa och positiva onormala periodiseringar förekommer. Baserat på resultaten från tidigare svenska studier (Stalebrink, 2007; Donatella, 2016) finns det mycket som tyder på att dessa variationer kan förklaras av att det finns en strategi bland kommunerna att utjämna resultatet för att undvika att redovisa underskott, men även för att begränsa storleken på de underskott och överskott som redovisas. På sektornivå innebär agerandet att positiva och negativa onormala periodiseringar under vissa år tar ut varandra och att effekten av resultatjusteringen delvis neutraliseras. Dock bör noteras att effekten för sektorn som helhet varierar mellan åren, något som försvårar jämförelser över tiden även på sektornivå. Utifrån analysen går det också att dra slutsatsen att RUR saknar en generell effekt när det gäller att dämpa resultatjusteringen i sektorn.

4.2 Mer resultatjustering än vad denna studie visar?

Modellen som använts i föreliggande studie beaktar endast vissa av periodiseringarna. Det har inte varit möjligt att fånga effekten av resultatpåverkande periodiseringar som exempelvis kortsiktig inkomstperiodisering. Som exempel kan nämnas det tillfälliga stöd till kommuner och landsting med anledning av flyktingsituationen som utbetalades i december 2015 och som skulle varit intäktsfört i sin helhet vid bokslutet 2016. En betydande andel av detta bidrag var inte intäktsfört vid utgången av 2016 utan hade istället skuldförts. Detta påverkar resultatet negativt för 2016, men kommer att få en positiv resultatpåverkan när enskilda kommuner väljer att intäktsföra stödet. Utgår man från de uppgifter som rapporterats i Räkenskapssammandraget så blir resultateffekten, av det ej intäktsförda statsbidraget avseende det tillfälliga flyktingstödet, cirka 800 miljoner kronor för kommunerna på lokal nivå. Utöver detta bidrag finns det även andra statsbidrag, som i redovisningen hanterats olika av landets kommuner. Det finns följaktligen mycket som tyder på att resultatpåverkan i

sektorn kan vara betydligt större än vad denna studie visar. En studie med bättre precision kräver emellertid mer detaljerade och tillförlitliga uppgifter. Detta kräver i sin tur att redovisningspraxis behöver utvecklas och harmoniseras.

Det bör också beaktas att kommunerna använder bolag och andra associationsrättsliga former för att bedriva verksamhet där resultatjustering kan förekomma. För att fånga detta var ambitionen att föreliggande studie även skulle innehålla en analys av kommunernas sammanställda räkenskaper. Kvaliteten på dessa visade sig, efter avslutad datainsamling, emellertid vara av så låg kvalitet att någon meningsfull analys inte kunde genomföras på grund av stora bortfall. Det bekräftar både bilden som Carlson med flera (2016) ger av den sammanställda redovisningen i sektorn och deras slutsats att det finns ett mycket stort utvecklingsbehov.

4.3 Effekter av resultatjustering

När resultatjusteringar förekommer försvagar det redovisningens tillförlitlighet. Det är givetvis bekymmersamt om det inte går att lita på redovisningen då den är en viktig förutsättning för politiskt ansvarsutkrävande. På mikronivå handlar det om att kommunmedlemmar, långivare, intermediärer såsom massmedia samt andra potentiella intressenter ska ha möjlighet att följa upp hur skatt och bidrag använts samt om målen för god ekonomisk hushållning, som kommunfullmäktige enligt kommunallagen skall besluta om, har uppfyllts. Risker är att en bristfällig kvalitet på den finansiella rapporteringen döljer avsteg från den, för god ekonomisk hushållning, grundläggande generationsprincipen. I avsaknaden av en regelrätt marknad är det också viktigt att kunna göra jämförelser med andra för att utvärdera verksamhet och ekonomi. Utan en tillförlitlig redovisning riskerar dock jämförelser, såväl över tid som mellan olika kommuner och kommungrupper, att bli missvisande. Då kommunernas finansiella rapportering aggregeras riskerar en låg kvalitet på redovisningen även få betydelse på makronivå. En bristfällig nationell statistik påverkar förutsättningarna för staten och andra aktörers beslutsfattande.

Referenser

Arcas, M.J. och C. Martí, (2016). Financial performance adjustments in English local governments. *Australian Accounting Review*, 77: 141–152.

Ballantine, J., J. Forker och M. Greenwood (2007). Earnings management in English NHS hospital trusts. *Financial Accountability and Management*, 23: 421-440.

Carlsson, J, S. Chen Ye Ekström, M. Haraldsson och N. Sandell (2016). Sammanställd redovinsing: En kartläggning av Sveriges kommuners årsredovisningar. KEFU:s skriftserie, 2016:6.

DeFond, M. L. och C. W. Park, (2001). The reversal of abnormal accruals and the market valuation of earnings surprises. *The Accounting Review*, 76: 375–404.

Donatella, P. (2011). Under medverkan av B. Brorström och H. Petersson. Bokslutspolitik i kommuner och landsting: En konsekvens av kravet på ekonomi i balans? Bilaga 7, SOU 2011:59. Spara i goda tider: För en stabil verksamhet. Betänkande från utredningen (Fi 2010:02) om kommunsektorn och konjunkturen.

Donatella, P. (2014). Under medverkan av B. Jägesten och H. Petersson. Resultatutjämningsreserver i kommuner och landsting: En praxisundersökning. KFi-rapport 128.

Donatella, P. (2016). Artificiell styrning av resultat: om ekonomi, politik och tjänstemän, Göteborg: Bokförlaget BAS.

Donatella, P., M. Haraldsson och T. Tagesson (2018). Do audit firm and audit costs/fees influence earnings management in Swedish municipalities? *International Review of Administrative Science*, in press.

Falkman, P. och T. Tagesson (2008). Accrual accounting does not necessarily mean accrual accounting: Factors that counteract compliance with accounting standards in Swedish municipal accounting. *Scandinavian Journal of Management*, 24: 271–283.

- Ferreira, A., J. Carvalho, och F. Pinho (2013). Earnings Management Around Zero: A motivation to local politician signalling competence. *Public Management Review*, 15: 657–686.
- Francis J.R. och Wang, D. (2008). The Joint Effect of Investor Protection and Big 4 Audits on Earnings Quality Around the World. *Contemporary Accounting Research*, 25: 157-191.
- Haraldsson, M. och T. Tagesson (2014). Compromise and avoidance: The response to new legislation. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 10: 288-313.
- McNichols, M. (2000). Research design issues in earnings management studies. *Journal of Accounting and Public Policy*, 19: 313–345.
- Pilcher, R. och M. Van der Zhan (2010). Local governments, unexpected depreciation and financial performance adjustment. *Financial Accountability and Management*, 26: 299–324.
- Pina, V., M. J. Arcas och C. Martí (2012). Accruals and ‘accounting numbers management’ in UK executive agencies. *Public Money and Management*, 32: 273-280.
- Ronen, J. och V. Yaari (2008). Earnings management: Emerging insights in theory, practice, and research. Springer.
- SOU 2011:59. Spara i goda tider: För en stabil verksamhet. Betänkande från utredningen (Fi 2010:02) om kommunsektorn och konjunkturen.
- Stalebrink, O. J. (2007). An investigation of discretionary accruals and surplus-deficit management: evidence from Swedish municipalities. *Financial Accountability and Management*, 23: 441–457.
- Sveriges kommuner och landsting (2013). RUR i praktiken: Resultatutjämningsreserv, balanskravsutredning.
- Vinnari, E. och S. Näsi (2008). Creative accrual accounting in public sector: ‘Milking’ water utilities to balance municipal budgets and accounts. *Financial Accountability and Management*, 24: 97–116.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se