

Vinst eller budgetsaldo?

BERTIL LINDSTRÖM

INLÄGG

Två redovisningstraditioner

När företags resultat redovisas, utmynnar resultatanalysen i en redovisning av vinst eller förlust, dvs en skillnad mellan intäkter och kostnader. Det handlar inte alltid om enkla räknestycken. Beräkning av såväl intäkter som kostnader förutsätts genomföras i enlighet med både vetenskap och praxis. Det finns etablerade standards, t ex principer fastlagda av Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR). Varken intäkter eller kostnader behöver entydigt sammanfalla med förändringar av företagets finansiella tillgångar. Det kan ha förekommit finansiella inflöden, som inte klassas som intäkter liksom intäkter, som inte har någon direkt motsvarighet i finansiella inflöden. På motsvarande sätt kan man peka ut kostnader, som inte motsvaras av finansiella utflöden och finansiella utflöden, som inte motsvaras av kostnader.

Stat, kommuner, landsting och offentliga organ, t ex myndigheter i anslutning till dessa enheter, redovisar saldo (eller balans) som utgör skillnaden mellan finansiella inflöden och finansiella utflöden. När ett sådant saldo är positivt sägs enheten ifråga uppvisa ett positivt finansiellt sparande. När saldot är negativt sägs enheten uppvisa ett negativt finansiellt sparande. Den här sortens redovisning griper in i ett räkenskapssystem som i slutändan omfattar hela världen. Världen som helhet måste definitionsmässigt ha ett finansiellt sparande lika med noll. Om en enhet uppvisar ett underskott måste minst en annan enhet uppvisa överskott.

De två nettona, vinst respektive

budgetsaldo, beräknas alltså med varsin algoritm. Det går (åtminstone normalt) att ange relationen mellan de två nettona, men de är känsliga för relevanta ekonomiska omständigheter på olika sätt.

Båda systemen har sin egen rationalitet, som jag återkommer till. Det kan ändå vara nyttigt att diskutera om det alltid är rationellt att hålla fast vid den princip som har blivit etablerad för t ex offentliga organ (respektive för företag). Det kan hända att funktionalitet går över till dysfunktionalitet.

Olika hushåll som mellanexempel

Det har inte etablerats någon princip för hur hushåll ska förhålla sig till vare sig ekonomisk redovisning eller till signaler från redovisning. Däremot går det att beskriva olika förhållningssätt.

Det finns hushåll som regelbundet har "månad kvar på lönen", dvs i slutet av varje månad tvingas välja mellan att köpa på kredit och att vänta med köp till nästa avlöningstillfälle. Vanligheten av sådant hushållsbeteende avspeglas till viss del i hur stor rusningen är till olika butiker på avlöningsdagarna.

En kontrasterande motsats till dessa hushåll är de som har finansiella reserver som leder till att de aldrig behöver välja mellan att å ena sidan köpa på kredit och å andra sidan avvakta med köp till nästa avlöningsdag. Sådana hushåll gör en del strategiska vinster. En sådan är att slippa stå i köer och trängas med andra i butikerna, även då de kanske går miste om en del extraerbjudanden som gäller just i anslutning till avlöningsdagarna.

Redovisningsregler för offentliga organ i förhållande till mellanexemplen

Så sent som på 1980-talet fanns i praktiken ett *förbud mot balansräkningar* vad gäller offentliga organ. Det blev redovisningstekniskt problematiskt med leverantörsfakturor som kom in så sent att de inte hann betalas före budgetårets

Bertil Lindström är universitetslektor emeritus vid Mittuniversitetet. Han har publicerat forskningsrapporter och artiklar inom internationell ekonomi, efterfrågeanalys och teorin för ekonomiska regleringar. Bertil.lindstrom856@bredband.net

slut. Det fanns helt enkelt ingen balansräkning, där posten ”leverantörsskulder” kunde anges.

Motsvarande redovisningstekniska problem fanns vad gällde icke förbrukade anslag. Sådana fick egentligen inte behållas och föras in som tillgång i kommande budgetårs ingående balans. Medlen skulle i stället återgå till anslagsgivaren.

Balansräkningsförbudet innebar att det inte fanns någon möjlighet att koppla olika budgetår till varandra på samma sätt som mellan företags verksamhetsår. Varje budgetår var en egen, helt fristående enhet utan ingående balans men däremot en notering vid budgetårsslutet om överskridna anslag, oförbrukade anslag eller precis överensstämmelse mellan givna och förbrukade anslag.

Ca 1990 började sk balansräkningsenheter införas. Vissa delverksamheter inom kommuner och landsting fick tillåtelse att också arbeta med balansräkningar inom sin redovisning. Redan tidigare hade det funnits dels medgivanden (betecknade som undantag) att helt eller delvis behålla oförbrukade anslag, dels krav att använda delar av tilldelade anslag för att betala av ”ryggsäckar” skapade genom anslagsöverskridanden.

Det här sättet att ange regler hänger samman med ett etablerat förhållningsätt, eller en institution (North 1991). Vi behöver inte här fundera över höna och ägg. I nära nutid handlar det emellertid om en etablerad ordning som många tar som något givet.

Med sättet att redovisa och förhålla sig till redovisning ligger ett beteende i linje med hushåll med ”månad kvar på lönen” nära till hands. Ett skämt utan direkt motsvarighet i verkligheten: På nyårsafton måste brandkåren vänta med uttryckning till tolvslaget, eftersom det gamla årets anslag var förbrukade. I det följande kommer emellertid en del exempel som inte ligger särskilt långt ifrån

brandkårsexemplet och som motsvarar faktiska händelser.

I den mån det ser ut som om givna anslag inte hinner förbrukas i tid finns många exempel på köphysteri och förbrukningshysteri inom offentlig verksamhet. I något fall kan det dock finnas inslag av rationell hushållning. Ett exempel är en vaktmästare som bl a ansvarade för och drev enhetens kopieringsanläggning. Nära budgetårets slut köpte han in en mycket stor kvantitet kopieringspapper som sedan räckte under flera kommande budgetår.

Som detta exempel visar finns hos en del enheter strävanden efter strategiskt handlande som sträcker sig över flera budgetår. Hushållet, som inte har månad kvar på lönen, har alltså sina motsvarigheter även om detta hushåll mer liknar det typiska företaget som ska upprätta balansräkningar. Det kan vara fruktbart att diskutera själva spänningsförhållandet inom offentlig hushållning.

Budgetbalans i förhållande till lönsamhet

Som framgår ovan beräknas budgetsaldo respektive vinst med olika algoritmer. Största möjliga budgetsaldo och största möjliga vinst kan därmed normalt aldrig uppnås samtidigt. I en del fall kan dessutom krav på att undvika negativt budgetsaldo innebära påtagliga hinder mot vinst.

I en tidigare artikel har jag visat att krav på att upprätthålla budgetbalans kan stå i vägen för underhåll som förhindrar fysisk kapitalförstöring (Lindström 2011). Styrelsen och ledningen för ett aktiebolag skulle hållas ansvariga för misskötsel av sina uppdrag om de lät bli att satsa medel på underhåll, om försummelsen ledde till en kapitalvärdeminskning som starkt överskred den ”sparade” underhållssumman. Enligt principen om budgetbalans kan ledningen för en offentligfinansierad enhet tvingas avstå från att genomföra motsvarande under-

håll om särskilda anslag inte har beviljats för underhållet.

Under sommaren 2014 kom information om att Sverige inte helt kommer att utnyttja EU-stöd för att hjälpa unga arbetslösa till anställning. Staten vill undvika att redovisa ett budgetunderskott som under senare budgetår skulle motsvaras av inflytande budgetmedel (SVT 2014). Här diskuteras inte EU-programmets rationalitet. Själva omständigheten att staten har förklarat sig beredd att satsa egna medel för att genomföra projektet med stöd från EU får väl ändå ses som en indikation på att själva projektet har bedömts som fördelaktigt för det svenska medborgar- och skattebetalarkollektivet. EU-organ, som beviljar projektmedel, kan rimligen inte förfoga över en kontrollapparat som gör det möjligt att redan tidigt vara säkra på att själva genomförandet av projekten kommer att ske. Därför bör medlemsstaterna och deras olika organ bejaka att beviljade medel betalas först när projekten är i huvudsak genomförda. Detta i sin tur innebär då att medlemsstaterna och deras organ måste ligga ute med pengar under ett övergångsskede. Här kan krav på kassamässigt balanserade årsbudgetar komma i konflikt med genomförandet av EU-projekt.

Aktiebolag som ägs av staten eller av kommuner/landsting ska lämna årsredovisning på samma sätt som andra aktiebolag. Resultat anges alltså i termer av vinst eller förlust och alltså inte som kassamässigt saldo. Bolagens möjligheter att handla strategiskt är beroende av både likviditet och soliditet. Bolagen får inte vara sämre betalare av fakturor, löner etc än bolag med andra ägare. Soliditeten handlar om att ha "fallhöjd" för förskjutningar i tiden mellan kostnader och intäkter och för utfall, som blivit sämre än förväntat. Ju lägre soliditeten är, i desto högre grad måste bolagsledningen tänka på att styra undan från

risken att behöva upprätta kontrollbalansräkning och/eller be ägaren om kapitaltillskott.

Ett bolags ägare har givetvis ett syfte för själva verksamheten och en bevekelsegrund för att välja att driva verksamheten i bolagsform. Ägardirektiv borde vara en självklarhet i den mån ägaren inte nöjer sig med att huvudregeln för aktiebolags skötsel, dvs strävan efter högsta möjliga vinst, ska gälla. Ägarna kan naturligtvis tänkas vilja ha de möjligheter till styrning av styrelse och ledning som låg likviditet och soliditet ger. Då handlar det alltså om att inte ge styrelse och ledning utrymme för eget strategiskt handlande. Om ägarna däremot ser det som en fördel att bolaget leds av en självständig styrelse/ledning, blir det angeläget att se till att fallhöjd finns vad gäller likviditet och soliditet.

Det är egentligen svårt att här se någon skillnad mellan offentligägda aktiebolag och t ex myndigheter. Även de senare kan tänkas få agera med stor självständighet inom ramen för regeringens regleringsbrev och annan offentlig reglering.

"När det regnar välling, har den fatige ingen sked", är ett ordspråk. Enskilda enheter kan vara hårt begränsade av både direktiv och anslag från organ högre upp i hierarkin. Svenska staten lyder inte under sådana begränsningar, men kan ändå – mer eller mindre självpåtaget – avstå från att "använda sked" när detta hade kunnat vara fördelaktigt. Nog borde rationaliteten i ett sådant förhållningssätt diskuteras mer än vad som nu sker?

Att svenska staten i praktiken visade sig beredd att avstå från det ovan nämnda sysselsättningsprojektet med EU-stöd, därför att staten ansåg sig förhindrad att tillfälligt ligga ute med pengar, kan ses som en självpåtagen begränsning av den egna handlingsfriheten.

Finns det någon rationalitet bakom valet av algoritm?

Richard Musgraves *The Theory of Public Finance* publicerades 1959. Här presenterades ett systematiskt tänkande kring mål och medel i ekonomisk politik. I anslutning till Musgraves bok har senare ett antal artiklar publicerats. Här finns det alltså en analytisk tradition att knyta an till. Min anknytning blir att använda traditionen som ett raster, när måluppfyllelse diskuteras. Det kan gå att peka på olika utfall, när algoritmen för beräkning av budgetsaldo respektive en algoritm för vinst- (eller förlust-) beräkning används. Jämförelserna avser stabilisering (sysselsättning respektive inflationstakt) och resursallokering.

Strävan efter budgetbalans kan leda till allokering förluster jämfört med om vinst (eller undvikande av förlust) eftersträvas. Eftersatt underhåll leder dels till senare högre kostnader för att återställa fysiskt kapital, dels driftsförluster innan kapitalutrustningen har reparerats. I exemplet med inte fullt utnyttjade EU-anslag kan pekas på dels förlust av EU-insatser till förfång för svenska medborgare (möjligen motsvarat av att andra medlemsländers medborgare slipper undan en del av kostnaderna), dels förlust vad gäller användningen av arbetskraft. I det senare fallet uppkommer dessutom en direkt synlig försämring i förhållande till stabiliseringsmålet. Arbetslösheten kan ju bli större än den anars hade blivit.

I Sverige, liksom inom både andra EU-länder och USA, är centralbankens främsta uppgift att ansvara för att inflationsmålet uppnås. Om regeringen väljer algoritmen för vinst i stället för algoritmen för budgetsaldo finns risk för budgetunderskott. Allt annat lika skulle detta kunna leda till en kreditexpansion inom bankväsendet. En sådan kreditexpansion skulle sedan kunna verka inflationsdrivande via sänkt yttre

värde på den egna valutan och via ökad real efterfrågan från hushåll och företag. "Annat" ska emellertid inte vara lika. Centralbankens uppgift blir ju att parera inflationstendenser i den mån inflationstakten ser ut att hamna ovanför inflationsmålet.

Dags att (åter) få de två redovisnings-traditionerna att konvergera?

Ekonomisk vetenskap finns (förutom inom ekonomisk historia och finansrätt) inom två akademiska discipliner, nämligen företagsekonomi och nationalekonomi. Till stora delar präglas analys och lärosatser av starkt besläktat tänkande i dessa två discipliner.

Det finns emellertid en klar skillnad mellan sätten att bokföra. Företagsbokföring bygger på en nu 600-årig redovisningstradition. Den nationalekonomiska bokföringstraditionen började med försök att beskriva relationer mellan ekonomiska enheter, bl a *Tableau Economiques* (Quesnais 1759). Statistik och ekonometri kom så småningom in. Dessutom kom efterhand något av en ganska primitiv kassabokföring för stater och för offentliga organ. Nationalekonomer blev ganska snart väl skolade i visst företagsekonomiskt tänkande, t ex vad som ganska snart började kallas för kostnads-/intäktsanalys. Här var rentav nationalekonomer snarare än företagsekonomer banbrytande.

Däremot förblev redovisning och revision främmande för huvuddelen av nationalekonomerna. I samband med den kris som inleddes med den svarta torsdagen 1929 uppkom efter en tid tendenser att revidera synen på statens budget. I Sverige introducerade finansminister Ernst Wigforss statssekreterare, Dag Hammarskjöld, år 1937 ett nytt sätt att tänka. Han delade upp statens budget i två delar, nämligen driftbudget och kapitalbudget (Lindbeck 2005). Med det nya sättet att tänka ansågs det

vara legitimt att åtminstone delvis låna till offentliga investeringar. Här motsvarades ju ökningen av skulder av en ökning av fysiska tillgångar. Om driftbudgeten uppvisade ett överskott, dvs om kapitalbudgeten delvis skattefinansierades, ökade statens förmögenhet. Med det nya synsättet ansågs budgeten vara stark, när driftbudgeten var överbalanserad.

Det nya sättet att tänka kombinerades emellertid inte med något byte av algoritm. Budgetsaldot beräknades alltså med samma algoritm som tidigare (och med samma algoritm som i dag). Uppdelningen på drift- och kapitalbudget blev emellertid endast en episod om knappt två decennier. Finansminister Gunnar Sträng (tillsammans med dåvarande statssekreteraren, Erik Westerlind) avskaffade uppdelningen på drift- och kapitalbudget och återinförde totalbudget vid mitten av 1950-talet. Därmed lyckades man skapa accept för tanken att driftbudgeten alltid skall vara ordentligt överbalanserad och att t o m totalbudgeten emellanåt kan vara överbalanserad. Detta är numera det helt dominerande tänkandet i såväl Sverige som i hela EU (bl a i anslutning till stabilitets- och tillväxtpakten).

Fasthållandet vid budgetsaldotalgoritmen kan tolkas som att det aldrig blev någon fullständig konvergens mellan bolagsredovisning och budgetredovisning. Frågan är om man någonsin insåg att det handlade om två olika beräknings- och redovisningsmodeller. Är det inte nu dags att ordentligt föra en diskussion om det är ändamålsenligt att arbeta med två olika sätt att tänka, vad gäller å ena sidan bolagsredovisning och å andra sidan redovisning för offentlig verksamhet och offentliga organ?

REFERENSER

- Lindbeck, A (2005), "Dag Hammarskjölds insats som ekonom och ämbetsman i Sverige", *Penning-och valutapolitik*, nr 3, s 9–12.
- Lindström, B (2011), "Hur tänker styrelse och revisorer? Trafikverket som exempel", *Ekonomisk Debatt*, årg 39, nr 7, s 70–73.
- Musgrave, R A (1959), *The Theory of Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill, New York.
- North, D C (1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol 5, s 97–112.
- Quesnay, F (1759), *Tableau Economiques*, tillgängligt t ex via Mueller, A L (1978), "Quesnay's Theory of Growth: A Comment", *Oxford Economic Papers*, vol 30, s 150–156.
- SVT (2014), "Hundratals miljoner i stöd till unga arbetslösa brinner inne", <http://www.svt.se/nyheter/sverige/hundratals-miljoner-i-stod-till-unga-arbetslosa-brinner-inne>.