

Kommunal redovisning à la Reefat El-Sayed?

År 1990 trädde en ny kommunallag i kraft. Med denna försvann en mera kameral syn på den kommunala ekonomin. Krav på att "förmögenheten inte fick minskas" ersattes med ett krav på "god ekonomisk hushållning". Vidare gäller självkostnadsprincipen, som innebär att kommuner inte får sätta avgifter så att de går med ett överskott. Denna ger ett skydd för dagens kommuninvånare mot monopolpriser. Det finns emellertid inte någon motsvarande princip som skyddar framtida generationer; den nya lagens krav på god hushållning visar sig vara alltför svag för att utgöra ett sådant skydd.

Tolkningen av att förmögenheten inte fick minska var minst sagt problematisk, särskilt med tanke på våra inflationserfarenheter och med tanke på att kommunernas tillgångar huvudsakligen består av byggnader och mark. Den nya lagformuleringen är emellertid inte heller lättolkad. En nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning är att det finns ett beslutsunderlag som gör en "god ekonomisk hushållning" möjlig. Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet har gett ut rekommendationer till sina medlemmar om hur ett sådant beslutsunderlag bör se ut, dvs anvisningar om god redovisning.

Rekommendationerna om god redovisning följer i princip samma grunder för redovisning som i privata näringslivet. Syftet med redovisning är

att ge information, både inåt organisationen som ett styrinstrument och utåt till företagets eller kommunens intressenter. Rättvisande information är nödvändig för att korrekta avvägningar av knappa resurser mellan olika användningsområden ska vara möjliga. En redovisning som inte innehåller relevant information vilseleder intressenterna. God redovisningssed har vuxit fram ur mer än ett sekels erfarenheter. För privata företag är värderingsreglerna lagstadgade. För kommuner handlar det om rekommendationer.

På ett område har de nya redovisningsmetoderna skapat särskild oro och tveksamhet, nämligen hur redan intjänade pensionsrättigheter i det kommunala avtalssystemet ska redovisas. Vi har här en pensionsskuld som idag skattas till 150 miljarder kronor, en skuld som dessutom växer långt snabbare än övrig kommunal verksamhet och beräknas uppgå till mellan 230 och 290 miljarder (1993 års priser) år 2020. Skulden består av nuvärdet av framtida utbetalningar av redan intjänade pensioner.

Denna skuld har vuxit i det fördolda under en lång följd av år. Med de nya redovisningsrekommendationerna, som innebär att skulden ska tas upp i balansräkningen och skuldförändringen i resultaträkningen, blir den synlig. Skenbart (eller synbart) har kommunernas ställning försämrats. Ett sådant mått på ekonomisk

styrka som soliditet visar i genomsnitt en försämring från ca 70 procent utan pensionsskuld till ca 30 procent med skulden; ett antal kommuner och landsting uppvisar negativ soliditet då skulden redovisas, dvs det egna kapitalet är förbrukat.

Försök att återupprätta den finansiella styrkan innebär att man i de ekonomiska besluten måste ta hänsyn till den kommunala pensionsskulden. Då uppkommer frågan om pensionskulden ska få tränga undan angelägen kommunal verksamhet. Ca 10 procent av kommunerna besvarar frågan genom att inte följa kommunförbundens rekommendationer om god redovisning. Skulden tas inte upp i balansräkningen utan redovisas som en ansvarsförbindelse.

Några kommuner har t o m använt den nya redovisningen några år, men under trycket av en bister ekonomisk verklighet valt att ta bort pensionskulden från balansräkningen igen; budgeten går inte ihop annars. Gullspång är en av flera kommuner som valt att inte följa rekommendationerna, vilket har överklagats. Kamrarrätten har därför prövat om detta strider mot kommunallagen och funnit att så inte är fallet. Domen är överklagad till Regeringsrätten. Oavsett utgången är lagen ännu så oprecis att Gullspångs med flera kommuners tolkning är möjlig.

Ur nationalekonomens synvinkel är svaret på frågan, om pensionsskulden ska få tränga undan angelägen kommunal verksamhet, självklart: det vet vi inte förrän kommuninvånarna sagt sitt. Och de kan inget säga förrän de har rättvisande kostnadsinformation. Det är först då de kan avgöra om de

föredrar minskad verksamhet eller höjda skatter/avgifter, som motsvarar avsättningar till framtida pensioner. Att inte ta någon hänsyn alls är det samma som att skicka notan vidare till nästa generation.

Reefat El-Sayed dömdes till fängelse för att ha vilselett sina intressenter/aktieägare genom att i redovisningen ta upp icke-existerande vinster. Resultatet framstod därmed som bättre än vad det egentligen var. På motsvarande sätt vilseleder en kommun sina intressenter/kommuninvånare om pensionsskulden inte tas upp som en skuld i balansräkningen. Kommunens ekonomi framstår då som bättre och verksamheten som billigare än vad den faktiskt är genom att skulden undervärderas.

Värt att notera är att lagen skyddar aktieägare mer än kommuninvånare. Här finns naturligtvis vår historia och vår tradition som förklaring. Med mindre kommuner var avståndet inte så stort mellan kommunledning och kommuninvånare. Informations- och övervakningsproblemet (*principal-agent-problemet*) var därmed mindre. Med en mindre omfattande verksamhet var möjligheterna till överblick bättre. Med 286 kommuner och 23 landsting och med en omfattning på den kommunala verksamheten på mellan en tredjedel och en fjärdedel av den svenska ekonomin är detta inte fallet längre.

Till försvar för bruket att inte ta upp skulden i balansräkningen anförs ofta den kommunala särarten, särskilt beskattningsrätten. Beskattningsrätten anges som en garant för att pensioner verkligen kommer att kunna betalas ut. Observera dock att dagens

pensionsskuld består av redan intjänade pensioner. En del av lönekostnaderna för dagens (och gårdagens) konsumtion betalas inte ut samtidigt som produktionen sker; pensionsdelen av lönen hålls inne. Om inga avsättningar görs för denna del av lönen, utan man hänvisar till en framtida beskattningsrätt låter man framtida skattebetalare betala dagens konsumtion. Beskattningsrätten är inte obetingad. Erfarenheten har lärt oss att staten kan gå in och besluta om skattestopp. Statsbidrag till kommunerna påverkas av skatteunderlag och har

ibland även påverkats av skattesatser. Vidare kan framtida skattebetalare göra motstånd. De kan välja andra politiker och de kan minska sitt arbetsutbud och därmed skattebasen.

Framtida skatteintäkter tillhör framtida skattebetalare, som ska göra sina avvägningar mellan olika användningsområden. Att inteckna det framtida utrymmet med dagens konsumtion är inte "god ekonomisk hushållning".

AGNETA KRUSE