

Kandidatuppsats



**Institution för ekonomi
VT 2008**

Kommunernas ”pensionsbomb”

En fallstudie i fyra skånska
kommuner

Handledare:
Leif Holmberg
Nils-Gunnar Rudenstam

Författare:
André Andersson
Marcus Fronda

Förord

Vi vill rikta tack till alla som tagit sig tid och hjälpt oss med vår uppsats. Speciellt tack till våra respondenter, som bidragit med givande kunskap och insikt inom det problem vi undersökt. Vi vill även passa på att tacka Leif Holmberg och Nils-Gunnar Rudenstam, för handledning och hjälp under resans gång.

Kristianstad 2008-06-04

André Andersson

Marcus Fronda

Sammanfattning

Titel:	Kommunernas ”pensionsbomb” – en fallstudie i fyra skånska kommuner
Seminariedatum:	29 maj 2008
Ämne/Kurs:	FE6190, Kandidatuppsats, 10 poäng, 15 hp.
Författare:	André Andersson och Marcus Fronda
Handledare:	Leif Holmberg och Nils-Gunnar Rudenstam
Fem nyckelord:	Pensionsskuld, kommuner, demografisk utveckling, kapitalförvaltning, försäkring
Syfte:	Uppsatsens syfte är att se hur kommunerna förbereder sig för framtida pensionsutbetalningar. Syftet är även att ta reda på vilka åtgärder som kommunerna tillämpar för att klara finansieringen av pensionsåtagandena.
Metod:	Uppsatsen har en kvalitativ ansats då syftet är att göra en fallstudie, d.v.s. undersöka ett fåtal fall på djupet.
Teori:	För att ge en förklaring till varför kommunen valt att agera på ett visst sätt i frågan om pensionshanteringen kommer vi att använda oss av beslutsteori och intressentteori.
Empiri:	Det empiriska materialet består i huvudsak av information hämtad genom intervjuer med personer kunniga i ämnet i Eslöv, Helsingborg, Landskrona och Kristianstad. Utöver intervjuerna består empirin av uppgifter från respektive kommuns årsredovisningar och beräkningsmaterial från KPA.
Slutsatser:	Förberedelserna för kommande ökade pensionskostnader är olika i de kommuner vi undersökt. I ett fall anser kommunen inte att några avsättningar behövs för att klara av kostnaderna när 40-talisterna går i pension, medan en kommun är väldigt beroende av det kapital som avsatts för framtida pensionsutbetalningar. Det är viktigt att poängtera att ingen av kommunerna ser den ökade kostnaden som ett hot mot verksamheten, utan lyfter fram större bekymmer, så som att befolkningen blir allt äldre och kostnaderna inom äldreomsorg kommer att öka betydligt de kommande åren.

Abstract

- Title:** The municipal “pensionbomb” – a case study in four municipalities in Skåne.
- Seminar date:** 29th of May 2008
- Course:** Bachelor thesis in Business Administration, 10p, 15 ECTS
- Authors:** André Andersson and Marcus Fronda
- Advisors:** Leif Holmberg and Nils-Gunnar Rudenstam
- Keywords:** Pension deficit, municipality, demographic development, asset management, insurance
- Purpose:** The paper is designed to see how the municipalities are preparing for future pension disbursements. The aim is also to find out what measures the municipalities are putting in place to manage the financial support of pension funds.
- Methodology:** The paper has a qualitative approach and the aim is to make a case study, namely examine a few cases in depth.
- Theoretical perspectives:** In order to provide an explanation as to why the municipality has chosen to act in a certain way on the issue of dealing with rising pension costs, we will make use of decision-theory and stakeholder- theory.
- Empirical foundation:** The empirical evidence consists mainly of information obtained by interviews with people knowledgeable on the subject in Eslöv, Helsingborg, Kristianstad and Landskrona. In addition to the interviews, the empirical evidence consists of data from each municipality's financial statements and estimates from KPA.
- Conclusions:** Preparations for future increases in pension costs vary between each of the communities we studied. In one case, the municipality does not believe that preparations are needed to meet the costs when the people born in the 40's are due to retire. Whilst one of the other municipalities is very dependent on the capital set aside for future pension payments. It is important to point out that none of the municipalities are seeing the increased cost as a major threat to the overall operations. However, there are greater concerns raised, such as the growing population of elderly people which subsequently will lead to a significant increase in the cost of care in the forthcoming years.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Problem	9
1.2.1 Frågeställning	10
1.3 Syfte	11
1.4 Avgränsning	11
1.5 Disposition	11
2. METOD	12
2.1 Tillvägagångssätt.....	12
2.2 Fallstudie	12
2.3 Val av teoretisk referensram	13
2.3.1 Primär- och sekundärdata.....	13
2.3.2 Intervjuer	13
2.3 Metodkritik.....	14
3. TEORI	15
3.1 Finansiering av pensioner.....	15
3.2 Beslutsteori.....	17
3.2.1 Rationella beslut.....	17
3.3 Intressentteori.....	18
4. ALLMÄNT KRING PENSIONER	19
4.1 Pensionssystemet.....	19
4.2 Pensionsutveckling.....	20
5. EMPIRI	21
5.1 Kristianstad.....	21
5.1.1 Befolkningsstruktur	21
5.1.2 Personalstruktur.....	22
5.1.3 Kristianstad intervju	22
5.2 Eslöv.....	24
5.2.1 Befolkningsstruktur i Eslöv.....	24
5.2.2 Personalstruktur i Eslöv kommun	25
5.3.3 Eslöv intervju	25
5.3 Helsingborg	27
5.3.1 Befolkningsstruktur	27
5.3.2 Personalstruktur.....	28
5.3.3 Helsingborg intervju.....	29
5.4 Landskrona	30
5.4.1 Befolkningsstruktur	31
5.4.2 Personalstruktur.....	31
5.4.3 Landskrona intervju.....	32
5.5 Viktiga nyckeltal	34

6. ANALYS	35
6.1 Kristianstad.....	35
6.2 Eslöv.....	36
6.3 Helsingborg	38
6.4 Landskrona.....	39
6.5 Likheter/Skillnader i kommunerna.....	40
7. SLUTSATS	42
8. KÄLLFÖRTECKNING	44
Bilaga 1: Frågeformulär	47

1. INLEDNING

I inledningen kommer pensionsfrågan att presenteras utifrån kommunens komplexa sammansättning. De frågeställningar och funderingar vi vill ha svar på kommer att presenteras i kapitlet, samt syftet med uppsatsen. Vilka avgränsningar som gjorts och hur uppsatsens disposition är uppdelat kommer även att presenteras.

1.1 Bakgrund

En del av oss ser fram emot den dagen vi skall gå i pension, andra har inte ens börjat fundera på det. Gemensamt har vi alla att vi vill ha ekonomisk trygghet, då vi uppnår det stadiet i livet. Kommuner har väldigt behov att tillgodose idag och många intressenter som påverkar kommuners beslut och beslutsprocess. För att förstå kommunernas komplexitet, kan vi ha i åtanke några väsentliga skillnader mellan att driva en kommun och ett privat bolag. En sådan skillnad är att kommunernas främsta syfte inte är att vinstmaximera, utan själva verksamheten är målet. Detta gör bl.a. att kommunernas ekonomiska redovisning skiljer sig en del ifrån privata bolags redovisning. Kommuner måste dock hålla sig till de generella regler och rekommendationer som gäller och som ligger till grund för så kallad ”god redovisningssed”. Redovisningen ska ge en så korrekt bild av kommunens ekonomi som möjligt, bland annat för att kunna ta korrekta beslut för framtiden, fast även återspegla vad man har gjort under det gångna året.

Kommuner kan sägas bestå av två parallella organisationer, en politisk som fattar beslut och en tjänstemannaorganisation som genomför besluten. Så är det i varje fall tänkt att fungera. Den kommunala redovisningslagen bygger inte på ekonomiska utan på politiska grunder. Detta gör att det kan uppstå en konflikt mellan god redovisningssed och den kommunala redovisningslagen som är beslutad av riksdagens politiker.

Ett särskilt problem gäller kommunernas redovisning av avtal för anställdas och före detta anställdas framtida pensioner. Sveriges kommuner har ett sammanlagt pensionsåtagande för intjänade pensionsrätter fram till 1998– den så kallade ansvarsförbindelsen – på 156 miljarder kronor (Rapport Danske Capital, 2008). Allt eftersom pensionsavtal och rekommendationer har utvecklats borde även kommunerna ha förändrat sin redovisning. Under de senaste tjugo åren har två pensionsreformer genomförts, vilka inneburit att mer ansvar lagts på varje individ att ta egna beslut angående sin pensionsutveckling.

År 1998 kom balanskravet som innebär att kommuner måste ha högre intäkter än kostnader. Syftet bakom detta krav är att varje generation ska bära sina egna kostnader för service och konsumtion som de fattat beslut om. Enligt kommunal redovisningslag skall också pensionsåtaganden sedan 1998 redovisas enligt blandmodellen, vilket innebär att pensionsförmåner som intjänats före 1998 ska tas upp som en ansvarsförbindelse och pensionsförmåner intjänade efter 1998 skall tas upp som en avsättning i balansräkningen. Alternativt kan kommuner använda sig av en fullfonderingsmodell, vilken innebär att samtliga pensionsförmåner ska avsättas i balansräkningen. Hur kommunerna har valt att redovisa pensionskulden har stor betydelse för soliditeten, vilket visar den ekonomiska styrkan på sikt. Hanteringen av pensionsskulden har även stor betydelse för resultaträkningen

och därmed även för balanskravet. Den samlade effekten av de regler för pensionskulden är, att kommunerna framöver kan förväntas bli pensionsförvaltare av betydande format enligt Jennergren (2000). Det är av intresse att kunna säga något mer precist om hur stor den kommunala pensionskulden kommer att bli framöver. Skuldens storlek är av intresse i sig själv eftersom skulden bidrar till ökade kostnader för kommuner. Därutöver följer omfattningen på den kommunala pensionsförvaltningen av storleken på skulden, eftersom det ju är tal om en övergång till ett fonderat system.

Media har beskrivit pensionskulden som ett stort problem för kommunerna. Senast var en artikel på internetsidan E24, en del av Svenska Dagbladet, som baseras på en färsk rapport av Danske Capital med titeln ”Kommuner hotas av pensionsbomb”. Artikeln nämner att fyra av fem kommuner inte satt av något kapital över huvud taget till anställdas pensioner och att flera kommuner kommer att få problem och tvingas skära i verksamheten.

1.2 Problem

Kommunala pensionsåtagande är ett högaktuellt ämne och det finns ett obegränsat urval av olika infallsvinklar av ämnet. Rapporter har skrivits om kommuners olika sätt att redovisa pensioner och huruvida pensionsåtagandet ska tas upp i sin helhet i balansräkningen eller inte. Vi har också frågat oss: hur skall pensionsåtagandena finansieras i en tid då pensionsavgångarna i den kommunala sektorn kommer att bli högre än på väldigt länge?

Sveriges kommuner och landsting har idag ungefär 250 miljarder i oredovisade kommunala pensionskulder, inklusive kostnader för löneskatter, vilket är den totala summan av de ansvarsförbindelser Sveriges kommuner och landsting innehar (KPA - Pensionskulder i kommuner och landsting). Som tur är handlar det inte om pengar som måste betalas ut vid ett tillfälle. Kommunernas och landstingens årliga pensionsutbetalningar motsvarar trots allt bara några procent av deras totala utgifter. Därmed är det ingen risk att de tidigare anställda inte ska få ut sina pensioner, för det är reglerat via lagstiftning. Risken ligger i att ökade pensionskostnader kan tvinga kommunerna att minska kvalitén på annan kommunal verksamhet. Det verkliga hotet ligger alltså inte i att pensionsutbetalningarna ställs in, utan i att kommunernas totala resurser inte räcker till, för att tillgodose alla behov inom andra kommunala verksamheter, såsom utbildning, äldreomsorg, sjukvård, om inte förberedelser för ökade pensionsutbetalningar görs nu. Det kan även komma att krävas åtgärder för att öka kommunernas intäkter, som exempelvis skattehöjningar.

Ett viktigt skäl till att den kommunala pensionskulden diskuteras just nu, är den utveckling som innebär att allt färre förvärvsarbetande försörjer allt fler pensionärer och andra som inte arbetar. Problemet är inte unikt för Sverige, utan ökade pensionskostnader till följd av stora demografiska förändringar är något som även diskuteras i större delen av västvärlden idag (Reforming Pensions in Europe, 2004).

Table 1.1 Projections of Old-Age Dependency in EU Member States (ratio of people over age 64 to the working age population, percent)

<i>Member state</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>2020</i>	<i>2030</i>	<i>2040</i>	<i>2050</i>
Belgium	28.1	29.4	35.6	45.8	51.3	49.7
Denmark	24.1	27.2	33.7	39.2	44.5	41.9
Germany	26.0	32.9	36.3	46.7	54.7	53.3
Greece	28.3	31.6	35.8	41.7	51.4	58.7
Estonia	27.1	28.9	33.1	41.7	55.7	65.7
France	27.2	28.1	35.9	44.0	50.0	50.8
Ireland	19.4	19.1	24.5	30.3	36.0	44.2
Italy	28.8	33.8	39.7	49.2	63.9	66.8
Luxembourg	23.4	26.2	31.0	39.8	45.4	41.8
Netherlands	21.9	24.6	32.6	41.5	48.1	44.9
Austria	25.1	28.8	32.4	43.6	54.5	55.0
Portugal	25.1	26.7	30.3	35.0	43.1	48.7
Finland	24.5	27.5	38.9	46.9	47.4	48.1
Sweden	29.6	31.4	37.6	42.7	46.7	46.1
United Kingdom	26.4	26.9	32.0	40.2	47.0	46.1
EU15	26.7	29.8	35.1	43.8	52.4	53.4

Figur 1: (Holzman, Oreustien & Rutkowski 2002:4)

Figur 1 visar hur den demografiska förändringen kommer att vara fram till år 2050. För Sveriges del kommer 46.1 % av befolkningen att vara äldre än 64, år 2050, jämfört med ungefär 30 % som är andelen i dagsläget. Det går även att utläsa att problemet är stort i större delen av Europa. Denna trend kommer att förstärkas under de kommande åren när 40-talisterna går i pension. Eftersom många av de anställda i kommuner och landsting är födda just på 1940-talet, kommer den kommunala sektorn att påverkas mer än andra sektorer av de närmaste årens stora pensionsavgångar (KPA - Pensionskulder i kommuner och landsting).

1.2.1 Frågeställning

- Vilka alternativ och metoder har kommuner idag för att planera och handskas med framtida pensionsutbetalningar?
- Förbereder kommunerna sig på den kommande högre kostnaden för pensionsavgångar, eller sitter de avvaktande eller till och med ovetande om de högre pensionsutbetalningar som väntar?
- Ser kommunerna över huvud taget framtida pensionsåtaganden som ett problem eller är frågan uppblåst?

1.3 Syfte

Uppsatsens syfte är att se hur kommunerna förbereder sig för framtida pensionsutbetalningar. Syftet är även att ta reda på vilka åtgärder som kommunerna tillämpar för att klara finansieringen av pensionsåtagandena. Vi vill även få en inblick i vad som ligger bakom respektive kommuns beslut om hur man valt att handskas med ökade pensionsutbetalningar.

1.4 Avgränsning

Studien är begränsad till fyra kommuner, Helsingborg, Eslöv, Kristianstad och Landskrona. Uppsatsen kommer inte att beröra skillnader i politiskt styre mellan de granskade kommunerna, inga partipolitiska skillnader kommer heller att beröras. Anledningen är att vi antagligen skulle få partisk respons om vi skulle intervjua politiker om frågan. Vi kommer att avgränsa intressenterna till tjänstemän, kommuninvånare, politiker samt kapitalförvaltare.

1.5 Disposition

I inledningskapitlet presenteras bakgrunden till problemet, som leder till uppsatsens syfte och redogör för dess avgränsningar. Rapportens andra kapitel kommer att behandla vilka metoder som använts vid insamling av information, gällande kommunens finansiering av pensioner. Vidare beskriver vi i det tredje kapitlet de teoretiska referensramar vi har valt att förhålla oss till i arbetet. Det fjärde kapitlet kommer beröra lite allmän info om pensioner och dess uppbyggnad i Sverige, även pensionsutvecklingen i Sverige och i Europa kommer beröras.

I det femte kapitlet kommer resultatet från undersökningen av problemet i fyra Skånska kommuner att presenteras och vilken data som framkom av diverse informationsutbyte med kommunerna. Vi kommer i empirikapitlet visa hur åldersstrukturen i varje kommun såg ut i slutet av år 2007, det gör vi för att läsaren ska kunna få en bild av hur kommunens underlag för skatteintäkter ser ut, men även hur den kan komma att fluktuera i framtiden. Vi kommer att arbeta efter ett antagande om att den största delen av den arbetsföra befolkningen är mellan 25 – 64 år. Vi har även valt att visa personalens åldersstruktur i kommunerna, även detta för att läsaren ska kunna få en bild av när pensionsutbetalningarna kommer att vara som högst och även se hur pensionsåtagandena kommer att växa i framtiden. Därefter kommer en sammanställning av intervjun vilket direkt berör pensionshanteringen och de faktorer som kan påverka i frågan. Det sjätte kapitlet kommer innefatta en analys av den empiriska data som insamlats utifrån de teorier vi valt att utgå ifrån. Kapitel sju kommer innehålla egna reflektioner i frågan och kritisk granskning, vi kommer här även ge förslag till framtida forskning.

2. METOD

Metodkapitlet visar var uppsatsens information är hämtad och hur vi gått tillväga för att samla in data. Vidare presenteras vilken typ av studie som vi utfört. Ett avsnitt om metodkritik och vad vi kunde gjort annorlunda finns även att tillgå.

2.1 Tillvägagångssätt

Under de första sex veckorna ägnade vi oss främst åt informationssökande angående pensioner och på att sätta oss in i ämnet. Under uppstarten av examensarbetet tog vi första kontakten via mail med Eslöv, Helsingborg och Lunds kommun. Med Kristianstad kommun hade en mailkontakt redan inletts i januari månad och upptogs igen efter att tidsperioden för uppsatsarbetet hade påbörjats. De kommuner som vi ansåg vara mest mottagliga valdes, samt utifrån ett egenintresse valdes de kommuner som vi ansåg vara bara bäst lämpade. I och med att årsredovisningen för 2007 var under bearbetning och inte riktigt färdig i alla kommuner under inledningen av arbetet fick vi vänta tills ungefär halva perioden för tidsramen hade gått innan vi fick tillgång till dem. Under vår datainsamlingsperiod fann vi att enbart en kommun hade öronmärkt medel för pension, vilket vi ansåg vara för lite för att kunna skapa oss en bild av varför vissa väljer att öronmärka och avsätta kapital för pensioner. Därför valde vi även att kontakta Landskrona, även detta skedde via mail. Landskrona valdes i och med att vi visste att de hade en stor portfölj för kapitalförvaltning och aktivt arbetar för att underlätta för framtida finansiering av pensioner, samtidigt som den första av vår kommun som vi intervjuade nämnde att Landskrona hade bra kontroll och hantering angående pensioner. Samtliga intervjuer genomfördes under sista månaden av tidsramen, detta för att vi skulle få tid att kunna läsa in oss i ämnet och därmed kunna föra en diskussion och ställa följdfrågor utifrån vad respondenten svarar och de data vi tidigare hade att tillgå. Det hade även praktiska skäl då årsredovisningen för 2007 ännu inte varit uppe i fullmäktige och på grund av arbetsbelastningen på kommunen fanns inte tid att genomföra någon intervju vid en tidigare tidpunkt.

2.2 Fallstudie

Uppsatsen bygger på en kvalitativ fallstudie av fyra kommuner. En fallstudie innebär att få objekt studeras på djupet, till skillnad från en tvärsnittsstudie där man studerar många objekt ytligt för att kunna presentera statistiska generaliseringar (Christensen, Engdahl, Gräas & Haglund, 2001). Skälet att vi valde fallstudie var att vi ville ha mer djupgående info, vad som påverkar beslutet om att spara för pensioner. Nackdelen med fallstudie i och med att ett fåtal objekt studeras är att det är svårt att bearbeta materialet statistiskt och därmed kan inga direkta generaliseringar göras. Fallstudiers syfte kan vara olika, beroende på vilket problem som granskas. Fallstudier brukar delas in i fyra olika inriktningar: explorativ, deskriptiv, förklarande och värderande (www.nova.edu). Uppsatsen kommer vara av en deskriptiv karaktär, det vill säga att vi beskriver ett visst fenomen. Kommunerna vi valt att granska är Kristianstad, Helsingborg, Eslöv och Landskrona. En stor anledning till att vi valde de fyra kommunerna, är att de har olika förutsättningar gällande antal invånare, yta, attraktionskraft och så vidare. Vi vill även se hur fyra närliggande kommuner agerar i frågan. En annan viktig faktor vid valet av kommunerna var tillgängligheten, i form av snabb tillgång till lämpliga intervjupersoner.

2.3 Val av teoretisk referensram

När det gäller forskning så finns det inte ett rätt sätt att utföra undersökningar på, utan vi ställs hela tiden inför olika strategiska val. Vi kommer att utgå från de regler och normer som finns för att hantera pensionsskulder i kommunala sammanhang för att därefter successivt komma in på frågor som rör på vilka sätt reglerna och normerna tillämpas praktiskt.

Uppsatsen kommer att bygga på besluts- och intressentteori, med en deskriptiv synvinkel, det vill säga att vi beskriver situationen i varje kommun.

2.3.1 Primär- och sekundärdata

Uppsatsens empirikapitel utgörs av både sekundär och primärdata, främst primärdata, det vill säga information insamlad av författarna. Den allmänna kommuninformationen som varje kommun inleds med och dess befolkningsstruktur kommer ifrån data ifrån årsredovisningar och statistiska centralbyråns hemsida. Den andra biten, om kommunernas personalstruktur, kommer ifrån årsredovisningen. I det fall det inte fanns den data vi ville ha skedde en kontakt via mail med personalavdelningen i berörd kommun för att kunna få personalstrukturen. Den tredje biten, intervjun, härtstammar ifrån själva intervjutillfället. Vi har valt att tala med en person i vardera kommun som har insikt i pensionsfrågan. Insamlad sekundärdata består i huvudsak av litteratur inom kommunala pensionssystem, offentligt tryck i form av lagtext och utredningar och informationsmaterial från bl.a. KPA. I vårt empiriska material om kommunerna har vi även hämtat data ifrån kommunernas årsredovisning för år 2007. Vi har även studerat diverse magister- och kandidatuppsatser inom ämnet samt de berörda kommunernas årsredovisningar. Det vi främst tagit intryck ifrån och använt andra examensarbeten till är att titta på deras struktur och upplägg, de som vi ansett vara goda och tydliga har vi delvis adopterat till vårt arbete. Vi har använt oss utav information som finns tillgänglig på internet. Uppsatsens teoretiska referensram bygger på större delen av insamlad sekundärdata.

2.3.2 Intervjuer

Det finns olika typer av intervjuer och insamlingen av primärdata till uppsatsen bygger på personliga intervjuer. *Marknadsundersökning – en handbok* (2001) beskriver tre olika sätt att genomföra en personlig intervju: strukturerade, semistrukturerade och ostrukturerade intervjuer. Vi använder oss av en semistrukturerad variant, då vi inte kommer att använda oss av ett standardiserat frågeformulär, utan en intervjuguide med olika teman och frågor. Anledningen till att vi valt intervjuguide, är att mer utrymme ges för diskussion med respondenten samt att det är lättare för oss att ställa följdfrågor. Det ger oss även en större anpassningsmöjlighet av frågorna utifrån de olikheter i sekundärdata som vi har haft tillgängligt. Ett semistrukturerat frågeformulär ger oss även större möjlighet att anpassa frågorna efter varje kommuns unika förutsättningar.

I *Den uppenbara verkligheten* (1998) skrivs det en del om vissa problem då intervjuer görs med personer i ledande ställning. Problem som kan uppstå är att personen som intervjuas hellre pratar om ämnen som de är intresserade av istället för att svara på frågor. Det finns även risk för att svaren blir väldigt diplomatiska och luddiga för att inte riskera att säga något fel om den egna organisationen. Då vi intervjuar personer i ledande ställning på kommuner

där offentlighetsprincipen är central tror vi inte att problemen urskiljer sig i lika stor utsträckning som i privata sammanhang. Mycket av den information vi är ute efter grundar sig i offentliga politiska beslut och därför bör det inte vara något hinder för intervjuobjekten att svara på frågorna. Vi har dock valt att anonymisera respondenterna.

Intervjuerna i Eslöv, Kristianstad och Landskrona genomfördes på respektive kommuns stadshus. Intervjun med respondenten i Helsingborg genomfördes per telefon. Vid samtliga intervjuer frågade vi om det gick bra med ljudupptagning, och eftersom ingen hade något emot det, så spelades samtliga intervjuer in med hjälp av en mobiltelefon. Intervjun med respondenten i Helsingborg som genomfördes via telefon hanterades enbart av en person, däremot var vid de tre andra tillfällena båda skribenterna närvarande. Vi hade strukturerat det så att den ena av skribenterna främst antecknade och den andra skötte själva frågeställningen/diskussionen. Detta främst för att inte båda ska sitta och titta ned i ett papper och anteckna utan det är alltid trevligare att tala med respondenten och samtidigt ha ögonkontakt med personen som intervjuas.

Intervjuerna baserades på intervjuguiden (Bilaga 1). Det ska dock nämnas att intervjuguiden inte följdes till punkt och pricka, vilket heller inte var vår intention, utan intervjuerna kom mer att bli som diskussioner. Telefonintervjun gav däremot inte lika stort utrymme för diskussion, vilket beror både på respondenten och på att endast en av oss genomförde intervjun. Frågorna vi ställde fick vi utmärkt respons på och ingen av respondenterna verkar ha haft problem med att förstå frågorna. De inledande intervjuerna gav ett utmärkt diskussionsunderlag för efterföljande intervjuer och de gav även nya synvinklar och frågeställningar att ta med sig.

Respondenterna har även fått möjlighet att i efterhand korrigera ett utkast av intervjusammanställningen samt den övriga informationen som inleder varje kommun, detta för att minimera risken för missförstånd av svaren. Detta skedde via e-post och svar kom från Helsingborg, Kristianstad och Landskrona. Efter att svar inkommit har vi i efterhand inte velat göra några större ändringar i det empiriska material vi haft.

2.3 Metodkritik

Tidsaspekten har varit den största begränsningen i form av resurser. Det som vi även löpande under arbetet och i efterhand har funderat över är om beslutsteori är den mest lämpade teorin. För att få ut mer av beslutsteorin hade vi behövt följa beslutsprocessen genom hela den politiska och tjänstemannaprocessen. Det hade i och med de tidsramar vi haft att tillgå varit omöjligt. Även vårt frågeformulär skulle kunna omarbetas efter hand och mer anpassats efter de förutsättningar som är unika för respektive kommun. På grund av den tidsperiod vi hade att förhålla oss till gjordes ett urval om fyra kommuner, vilket är ett för litet urval för att kunna göra några uttalanden och generaliseringar för landets övriga kommuner.

3. TEORI

Teorikapitlet inleds med en introduktion till de teorier vi kommer att behandla i analysen. Teorierna som uppsatsen innefattar är beslutsteori samt intressentteori. Den teoretiska referensramen behandlar även de metoder som finns för att avsätta medel till framtida pensionsutbetalningar.

3.1 Finansiering av pensioner

Det finns fyra alternativ för finansieringen av framtida ökade pensionsutbetalningar:

- Tillskapa medel för pensionsreserver i egen balansräkning.
- Sätta av medel till pensionsstiftelse.
- Teckna försäkringar hos olika pensionsförsäkringsbolag.
- Strunta i att bygga upp särskilda medel för framtida pensioner.

Bakgrunden till att man tagit fram olika finansieringsalternativ för kommande pensioner ligger i beräkningar som visar på successivt ökade pensionsutbetalningar fram till år 2010-2020 då utbetalningarna når sin kulmen. Utbetalningarna kan komma att påfresta kommuners likviditet och därmed påverka verksamheter negativt. (Cirkulär 2005:96)

Tillskapa medel i balansräkning (BR)

Alternativet innebär att kommunen bygger upp egna reserver för pensionsändamål. Det finns olika sätt att bygga upp egna reserver. Exempelvis kan en kommun öronmärka en försäljning av en tillgång till pensionsutbetalningar.

Öronmärkning innebär att skatt eller andra intäkter avsätts till ett specifikt ändamål. Oftast sätts öronmärkta medel av till ett speciellt konto för att ge vidare avkastning. Öronmärkning av medel underlättar beräkning och budgetplanering. (Michael, 2008)

Beslut kan fattas om att årliga överskott i budgeten ska öronmärkas till pensioner och oförutsedda överskott kan förflyttas till kommunala pensionsreserver. Öronmärkningen föregås av ett politiskt beslut i fullmäktige.

Det finns både för- och nackdelar med den här typen av hantering. Fördelarna är att kommunen själv förvaltar sina reserver för pensionsändamål och därmed behåller fullständig kontroll över tillgångarna. Eftersom tillgångarna redovisas i kommunal regi belastas de inte av så kallad avkastningsskatt. De största nackdelarna framgår i att kommunen måste själva besitta viss kompetens för att kunna förvalta tillgångarna på bästa sätt. Tillgångarna är inte heller låsta till pensioner utan kan, efter ett politiskt beslut, användas till andra ändamål. (Cirkulär 2005:96)

Avsättning till Pensionsstiftelse

En pensionsstiftelse är en självständig juridisk person som syftar till att trygga pensionen för antingen en ägare, en grupp anställda eller för hela företaget (www.pensionsstiftelse.se). En

pensionsstiftelse är en pant som tryggar arbetsgivarens förpliktelser och kan inte själv betala ut pension. När arbetsgivaren har betalt ut pension kan denne vända sig till stiftelsen och begära ersättning för pensionskostnaderna. En pensionsstiftelse kan vara gemensam för flera arbetsgivare vilket kan resultera i stordriftsfördelar.

Särskild löneskatt utgår med 24,26 % på pensionskostnaderna och då man väljer att trygga pensionerna i en stiftelse tas skatten ut redan vid betalning till stiftelsen. Vid egen förvaltning tas skatten ut då pensionerna betalas ut till anställda.

Fördelar med att avsätta medel i en stiftelse är att dessa inte kan användas till något annat än pensioner. Det är stiftelsen själv som bestämmer över kapitalförvaltning och vilka placeringar som ska göras. Oftast blir kostnader för administration låga jämfört med olika försäkringslösningar. En nackdel är däremot att kostnaderna kan bli högre än om kommunen själv skulle förvaltats medlen. Ytterligare en nackdel är att stiftelsen betalar avkastningsskatt (15 %) på pensionsmedlen, något kommunen undviker vid val av förvaltning i egen regi. (Cirkulär 2005:96)

Försäkringslösningar

En försäkringslösning innebär att arbetsgivaren gör kontinuerliga avbetalningar på pensionsåtagandet genom premiebetalningar. Ett stort antal kommuner använder sig av försäkringslösningar, i huvudsak gällande PFA-avtalet, det vill säga att kommunerna försäkrat pensionsåtaganden efter 1998. Några få kommuner har även valt att försäkra delar av pensionsförpliktelser intjänade före 1998, tillhörande PA-KL avtalet, så kallad partiell inlösen. Partiell inlösen innebär att man i förtid betalar för framtida pensionskostnader och betalningen kan exempelvis finansieras av realisationsvinster. Precis som vid avsättning till pensionsstiftelser kommer löneskatten att betalas samma år som försäkringspremien betalas.

Försäkringslösningarnas fördelar är bland annat att avsätta medel endast kan användas till pensioner och oftast garanterar försäkringsbolaget en viss avkastning på insatta medel. Den största nackdelen är att kommunen inte kan påverka placeringen av medlen, och liksom pensionsstiftelsen måste avkastningsskatt betalas på försäkringskapitalet. Kostnaderna för administration, avkastning/vinst och andra omkostnader är högre vid försäkringslösningar än vid både egen förvaltning av medlen och avsättning till pensionsstiftelse.

Diskretionär förvaltning

En kommun som har egna placeringsregler kan välja att anlita en extern förvaltare för diskretionär förvaltning. Detta innebär att kapital förvaltas i en särskild portfölj som följer de specifika riktlinjer som kommunen har bestämt.

(www.kammarkollegiet.se)

3.2 Beslutsteori

Det finns många olika sätt att använda beslutsteori och att teorisera beslut är nästan som att studera mänskligt beteende. Beslutsteori brukar delas in i två grenar; normativ och deskriptiv teori. Den normativa beslutsteorin behandlar hur beslut *bör* fattas för att beslutet ska vara rationellt, medan deskriptiv teori beskriver *hur* beslut faktiskt fattas. (Hansson, 2005)

Om beslutsfattare är så pass rationella, som deras begränsade beräkningsförmåga och deras informationsbrist tillåter dem att vara, kommer det finnas ett nära samband mellan normativ och deskriptiv beslutsteori (Simon, 1978).

Den deskriptiva teorin menar att människans förmåga att behandla information försämras när individen står inför komplexa problem, exempelvis att fatta beslut i värdeladdade situationer med stor osäkerhet. Normativ beslutsteori föreslår metoder för att kompensera människans begränsade förmåga att behandla information. (Brennan, 1995)

En gren inom beslutsteori berör beslutsfattande som är svåra på grund av komplexiteten av själva beslutet eller komplexiteten av organisationen i vilken beslutet ska fattas. I sådana fall är inte problemet avvikelser mellan verkligt och optimalt beteende utan problemet är att från början bestämma det optimala beteendet. (www.wikipedia.org)

3.2.1 Rationella beslut

För att ett beslut ska framstå som fullständigt rationellt måste ett antal kriterier vara uppfyllda. Att fatta ett rationellt beslut innebär att beslutet ska fattas i rätt ordning och vid rätt tidpunkt (Olve, 1985). Många olika modeller har skapats inom området och delas in i sekventiella och icke-sekventiella beslutsmodeller. 1962 skrev Brim et al om fem olika steg i en beslutsprocess. Processen delades in i: 1 – identifiera problemet, 2 – Samla nödvändig information, 3 – ta fram möjliga lösningsalternativ, 4 –Utvärdera lösningarna, 5 – Välj strategi för att lösa problemet. Ett sjätte alternativ tillkom senare och tillförde behovet av implementering av beslutet.

Ett alternativ anses vara det unikt bästa endast om det är bättre än alla andra alternativ. Finns denna typ av alternativ, välj det. Det kan även finnas flera som är lika bra, i det fallet spelar det ingen roll vilket man väljer. Alternativet med den högsta nyttan är det bästa alternativet. (Hansson, 2005)

Begränsad rationalitet innebär att beslut inte är fullständigt rationella när allvetandet är ofullständigt. Allvetandets brister är i stora drag brister i att ha kunskap om alla alternativ, osäkerhet om relevanta externa effekter och svårigheten med att beräkna konsekvenserna av beslutet (Simon, 1978).

Rationalitet begränsas även av organisationens normer och regler för att organisationen ska uppnå legitimitet och stabilitet. Därmed kan individer fatta beslut som inte är fullständigt rationella. (Heikkila, 2004)

Många individer och beslutsfattare ser den information de vill se. Alla förställningar är givetvis ofullständiga, på grund av människans fria vilja vilket innebär att konsekvenser för

varje beslut inte kan förutses. Människor söker ofta bekräftelser på sina antaganden, eftersom man vill att de ska stämma med våra egna förväntningar. Vi vill tro att andra tänker som oss och att det inte finns andra sätt att tänka på. Intuitionen har även del i beslutsprocessen, exempelvis säg hur många gånger som vi bollar för- och nackdelar i någon fråga mot varandra där vi i slutändan ändå väljer det alternativ med flest nackdelar. Slumpens roll ska inte föringas i processen, för ofta kan små detaljer vara avgörande för valet av alternativ. (Olve, 1985)

3.3 Intressentteori

Intressentteori försöker att beskriva, föreskriva, och härleda alternativ för bolagsstyrning som inkluderar och balanserar en mängd olika intressen. Teorin har dragit stor uppmärksamhet och stöd sedan dess tidiga formulering. Teorin är ursprungligen utformad för att ge chefer ett handtag för att utveckla mer balanserade och mer robusta strategier som återspeglar de förändringar som sker inom organisationen och i miljön av företaget. (Scholl, 2001)

Det finns flera definitioner som beskriver vad en intressent är. Definitionen “Any person, group, or organization that can place a claim on the organization’s attention, resources or output, or is affected by that output”, passar väl till den offentliga verksamheten. Intressenterna i offentliga planeringssammanhang är: lagstiftare, ledare och chefer, planerare, kommuninvånare, skattebetalare, arbetsgivare, samhället som helhet, kommande generationer. (Bryson, 2003)

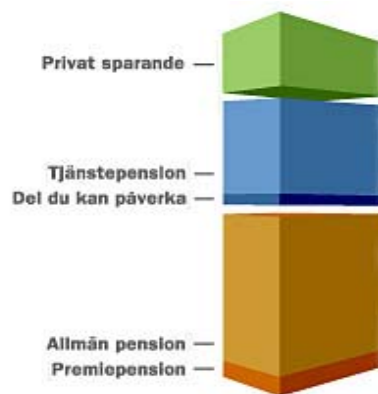
De intressenter vi valt att använda i uppsatsen har begränsats efter vilka som är delaktiga och påverkas av de beslut som fattas angående de granskade kommunernas beslut gällande ökade pensionskostnader. Intressenterna vi identifierat är; politiker, kommunala tjänstemän, kapitalförvaltare, kommuninvånare, finansiella institutioner, normgivare samt personal inom den kommunala sfären.

4. ALLMÄNT KRING PENSIONER

I detta kapitel kommer det svenska pensionssystemet att presenteras i korthet, och vi kommer även presentera hur pensionsutvecklingen i Sverige och i Europa ser ut.

4.1 Pensionssystemet

Det svenska pensionssystemet är uppdelat i tre delar: allmän pension, tjänstepension och privat pension.



<http://social.regeringen.se/sb/d/2634/a/93644>

Allmän pension

18,5 procent av din lön och andra skattepliktiga ersättningar går till den allmänna pensionen vilket utgör basen av din pension. Av det beloppet går den större delen, 16 procent, till inkomstpensionen som växer i takt med genomsnittsinkomsten i Sverige. Resterande 2,5 procent går till premiepensionen som kan förvaltas i fonder. Förvaltningen av premiepensionen har du själv möjlighet att påverka med aktiva val.

De pengar du betalar till inkomstpensionen hamnar i någon av de s.k. AP-fonderna (Allmänna Pensionsfonderna). Fondförvaltarna placerar pengarna i värdepapper, främst aktier och obligationer men en viss del kan även placeras i fastigheter. AP-fonderna ska se till att det finns lagom mycket pengar i pensionssystemet hela tiden. Om några år kommer många människor som är födda på 1940-talet att gå i pension, då gäller det att det finns tillräckligt med pengar i AP-fonderna.

Tjänstepension

De flesta som har fast anställning får tjänstepension som arbetsgivaren betalar. Ofta består även tjänstepensionen av en liten del som du själv får bestämma över. Den allmänna pensionen och tjänstepensionen tillsammans, kommer att ge dig upp till 60-80 procent av din lön när du går i pension.

Privat pension

Om du inte är nöjd med 60 - 80 % av din lön när du går i pension, krävs det att du sparar ytterligare till din pension. Den delen som du själv sparar till din pension är din privata del av pensionen.

4.2 Pensionsutveckling

Europa

Den centrala frågan i Europa har varit, och är fortfarande, huruvida finansieringen av pensionerna ska förlita sig till ett pay-as-you-go (PAYG) system eller om man ska välja fonderade privata lösningar. De flesta västeuropeiska länderna har tidigare endast använt sig av ett PAYG-system, men trenden är att fler och fler länder använder sig av privata fondsystem som ett komplement till det allmänna PAYG. Under 1990-talet införde flera västeuropeiska länder reformer för att reducera kostnaderna för den allmänna PAYG pensionen. (Hughes & Stuart, 2004) Alla pensionssystem inklusive PAYG transfererar kapital från dagens arbetare till dagens pensionärer. De som är medverkande i ett offentligt PAYG system får ett löfte av regeringen att framtida öronmärkta skatteintäkter kommer att tillgodose behovet av service den dagen man går i pension. När skatteintäkten inte är tillräcklig, p.g.a. demografiska förändringar och att allt färre arbetande försörjer en äldre befolkning, kan systemet inte längre hålla löftet. (Willmore, 2004)

Sverige

Under 1990-talet introducerades ett flertal fundamentala reformer angående pensionen. Man insåg att pensionen skulle bli ett framtida problem på grund av ändrade demografiska förutsättningar och generösa pensioner samt beräkningar visade på att pensionssystemet skulle vara bankrutt inom 20-25 år om inte något ändrades (Matton, 2006). Reformerna innebar att Sverige gick från ett PAYG system med defined benefit¹ till att bli ett notional defined contribution² system. (Hughes & Stuart, 2004) Reformen infördes stegvis från 1998 för att användas fullt ut 2003. Den största anledningen var för att reducera pensionskostnaderna, men även för att det gamla systemet var orättvist mot dem som haft låg inkomst och arbetat under en längre tidsperiod. (Socialdepartementet, 2003)

Kommunala pensioner

De kommunala pensionsalternativen har förändrats relativt mycket under de senaste åren. Avtalet PA-KL gällde fram till 1998, därefter infördes PFA och numera heter det KAP-KL. (www.kpa.se) Det äldre pensionsavtalet (PA-KL) var ett förmånsbestämt system, vilket innebär att ålderspensionen är utformad som ett löfte om en viss pension i förhållande till slutlönen, förutsatt en viss intjänandetid. PFA är huvudsakligen ett avgiftsbestämt system, vilket innebär att varje arbetsgivare ska avsätta en årlig avgift till den anställdes framtida ålderspension. En del av den avgiften avsätts till en individuell del där den anställde själv väljer hur pengarna ska förvaltas. Resterande del förvaltas av arbetsgivaren. (Cirkulär 2000:52) KAP-KL innebär ytterligare ett kliv framåt mot en mer avgiftsbestämd pension. Den förmånsbestämda delen minskar ytterligare (Cirkulär 2006:10). KAP-KL innebär också en höjning av den avgiftsbestämda delen från ca 3,5 % av lönen till ca 4,5 % (www.amfpension.se).

¹ Engelsk term används då ingen god motsvarande svensk översättning hittats.

² Engelsk term används då ingen god motsvarande svensk översättning hittats.

5. EMPIRI

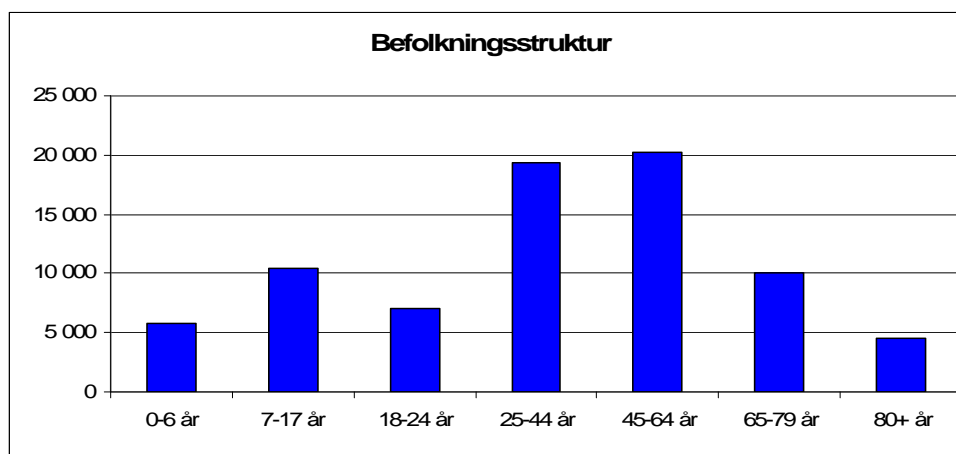
I det empiriska kapitlet kommer de fyra kommunerna och deras agerande i pensionsfrågan att presenteras. Under rubriken *intervju* kommer resultatet från utförda intervjuer att presenteras. Åsikter och citat är hämtat från respondenterna i respektive kommun. Avslutningsvis kommer kapitlet att innehålla en tabell över de viktigaste nyckeltalen.

5.1 Kristianstad

Resultat före extraordinära poster för Kristianstad kommun 2007 låg på 60,7 mnkr, vilket kan jämföras med 2006 då resultatet landade på 78,9 mnkr. Det underliggande resultatet 2007 var emellertid betydligt bättre, men kommunen har i bokslutet tagit det ekonomiska ansvaret för miljösaneringar och avsatt sammanlagt 49 mnkr. Under de senaste fem åren var det endast under 2004 som det lagstiftade balanskravet inte kunde uppnås. Det negativa resultatet återställdes redan 2005 när kommunen återigen visade positiva resultat. Kommunens nettokostnadsandel för skatteintäkter och statsbidrag ska enligt fullmäktiges målsättning inte vara över 98 %, vilket har efterlevts de senaste två åren. 2007 var nettokostanden 98 % och har de fem senaste åren legat ungefär mellan 97 och 101 %. Vid utgången av 2007 var soliditeten exkl. pensionsskulden 76,3 %. Soliditeten inklusive pensionsskulden uppgick till 34,5 %, vilket är en avsevärd försämring jämfört med föregående år. Anledningen till försämringen är att ansvarsförbindelsen värderats upp kraftigt på grund av ändrade antaganden om livslängd och ändrad kalkylränta. Kristianstads kommunala skattesats ligger på 20,86 kr, och den har legat på samma nivå åtminstone sedan 2003. (Kristianstad kommun årsredovisning 2007)

5.1.1 Befolkningsstruktur

Kristianstads kommun har under en längre period växt med ca 300 personer/år. Om ökningen fortsätter i samma takt beräknas invånarantalet vara omkring 81 000 år 2020. Problemet är att ökningen mestadels kommer att bestå av personer över 65 år. Det innebär en ökning av de kommunala åtagandena och ett svagare skatteunderlag. (Kristianstad kommun årsredovisning 2007)

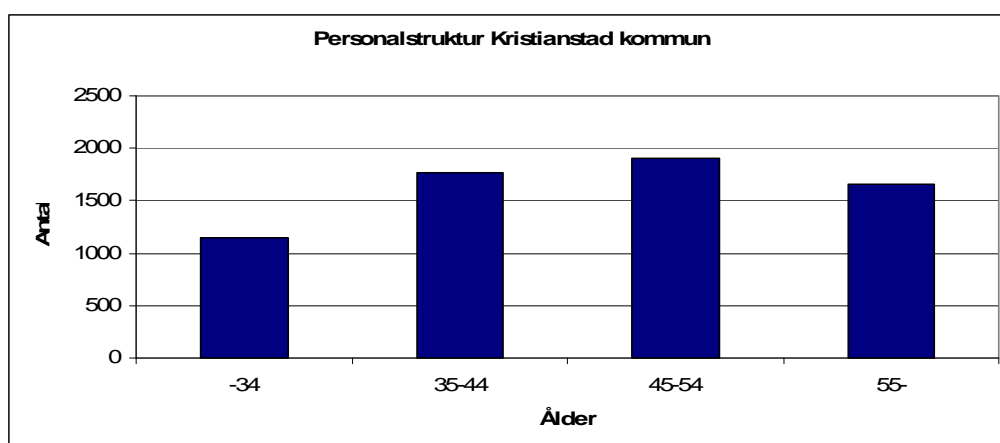


(www.scb.se)

I diagrammet ovan konstateras att den grupp som vi antar är den största delen av den arbetsföra befolkningen mellan 25-64 år motsvarar omkring 51 % av kommunens invånare. Den andel som är 24 år och yngre står för cirka 30 %, den del som nått den pensionsrättsliga åldern 65 år och äldre står för omkring 19 % av kommunens invånare. Kristianstads totala befolkning år 2007 var 77 245. (www.scb.se)

5.1.2 Personalstruktur

Antal anställda i Kristianstad kommun var under året 6480 stycken (Kristianstad kommun, personalavdelningen). Antalet i de kommunala bolagen var 375 personer (379) där AB Kristianstadsbyggen är den största arbetsgivaren bland bolagen med 154 personer (148). Kommunens totala personalkostnad, inklusive sociala avgifter, för 2007 var 2612 mnkr. Det var en ökning ifrån året innan med 6,3 % då den totala personalkostnaden låg på 2456 mnkr. (Kristianstad kommun årsredovisning 2007)



Diagrammet visar att Kristianstad kommun har en relativt jämn fördelning mellan åldersgrupperna, utifrån deras egna val av gruppindelning. Den personal som är 34 år eller yngre står för nästan 18 % av den totala personalen, de mellan 35-44 år är omkring 27 %, de mellan 45-54 år är cirka 29 %, den personal som är 55 år eller äldre motsvarar omkring 26 %. (Kristianstad kommun, personalavdelning)

5.1.3 Kristianstad intervju

Kristianstads pensionsskuld kommer att öka de kommande åren precis som i kommuner i allmänhet. Kristianstad gör som de allra flesta kommuner i Sverige och köper beräkningstjänsten från pensionsförvaltaren. Prognosen för Kristianstad visar att pensionskostnaderna som belastar resultatet kommer att öka successivt fram till ungefär år 2020.

Varje år görs en prognos på skuldförändringen och prognosen sträcker sig fem år fram i tiden. Kommunen har även valt att göra långtidsprognoser, på 40 år, men inte lika frekvent. En prognos gjordes innan RIPS07³ infördes men då RIPS07 ändrade antaganden om livslängd och ränta drastiskt fick en ny prognos beställas. RIPS07 medförde att Kristianstads ansvarsförbindelse ökade med 260 mnkr vid samma tillfälle.

Kostnaden för pensionerna som belastar resultaträkningen varje år är ungefär 180 miljoner. Den förväntas stiga med ungefär fem-tio miljoner kronor per år fram till 2020. 180 miljoner avser kommunens totala pensionskostnad, vilket inkluderar utbetalningar till dem som redan gått i pension, avsättningar för pensionsdelen tillhörande åren efter 1998, den individuella delen samt löneskatten på 24,26 %. Pensionsåtagandet efter 1998 försäkras hos KPA för att minska framtida belastning.

Kristianstad har i dagsläget ingen kapitalförvaltning eller öronmärkning till framtida pensionsutbetalningar. Ansvarsförbindelsen är omkring 1,7 miljarder kronor och ligger utanför balansräkningen enligt blandmodellen.

Resultatnivån kommer enligt budgetförslag fram till 2009, förväntas ge möjlighet att göra någon form av reservation för framtida utbetalningar och sätta av medel i balansräkningen. De ökande pensionskostnaderna beräknas motsvara en successiv ökning fram till 2018 med ca 35 mnkr eller en utdebitering på ca 25 öre. Skattesatsen i Kristianstad är femte högst i Skåne och det finns ingen ambition att höja skatten i Kristianstad för att klara av de ökade pensionsutbetalningarna. 25 öres utdebitering som motsvarar pensionskostnadsökningen är ca 1 % av kommunens totala verksamhet.

Under den senaste tiden har beräkningarna från KPA justerats för att passa verkligheten bättre och därför är kommunens medvetande om problemet och vilka konsekvenser det får väsentligt bättre. Det finns även en motion om att börja sätta av medel. När tjänstemannautlåtet kom fanns det ingen reell möjlighet att göra någon form av kapitaluppbyggnad men förslaget var att kommunen ska verka för att tillskapa medel i egen balansräkning. Ett annat alternativ som diskuterats är att kommunen skulle kunna betala av en ålderskull och lösa ut dem genom att betala en premie till pensionsförvaltaren. Finanspolicyen håller på att omarbetas och ska i framtiden även inkludera pensioner för att man tydligare ska identifiera vilka risker som finns.

Kristianstad har utvecklat en praxis som innebär att kommunen ska ha ett överskott om 2 %, i förhållande till generella statsbidrag och skatteintäkter. Det innebär ungefär 65 mnkr. Överskottet tillsammans med försäljning av anläggningstillgångar skapar ett likviditetsutrymme för att klara kommande investeringar. Det bidrar även till att problemet med pensionskostnaderna minskar. Det är viktigt att hantera problemet och försöka kapa av topparna av kostnaderna för att på så vis jämna ut kostnadsfördelningen över tiden.

Pensionskostnaderna konkurrerar om de pengar som finns till förfogande i kommunens verksamhet. Den ekonomiska utvecklingen i kommunen är god, sysselsättningen har ökat vilket har lett till att kommunen får in mer intäkter. Det är viktigt att det ekonomiska målet om en nettokostnadsandel som får uppgå till maximalt 98 % kan infrias.

³ RIPS07 är ett nytt beräkningsmaterial för pensionsskulder.

Respondenten: ”Pensionsproblematiken skall inte underskattas men inte heller överskattas”. Som exempel kan nämnas att kostnaderna för vård och omsorg enligt prognoserna kommer att öka vilket är ett allvarigare problem för kommunen att brottas med. Respondenten: ”Frågan är långt från löst, men den är uppe på agendan” Ett annat område värt att nämnas är att Kristianstad kommuns stora geografiska område innebär stora belopp i form av investeringar i infrastruktur och underhåll.

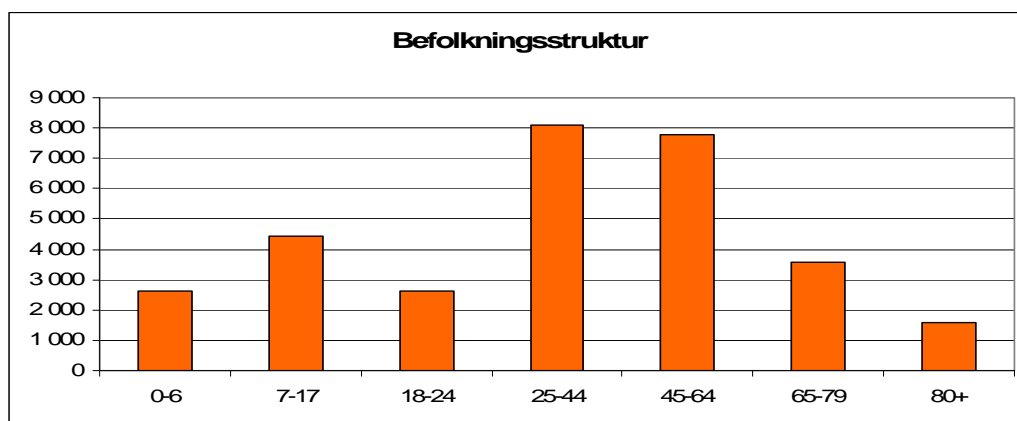
Kristianstad kommer allt närmre någon form av lösning för pensionerna. Politikerna är väl medvetna om problemet och det ligger i ett kommande budgetförslag att sätta av medel till pensionerna.

5.2 Eslöv

Eslövs kommun har de senaste fem åren visat positiva resultat, 2007 visade Eslöv ett resultat på 22,4 mnkr, så det lagstadgade balanskravet har uppfyllts samtliga år. Eslöv nettokostnadsandel har de senaste fem åren legat mellan 97 – 100 %, 2007 låg nettokostnadsandelen omkring 99 %. Det innebär att nästan samtliga skatteintäkter fördelas till den löpande verksamheten. Soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen 2007 minskade med en procent till 78,6 %, soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen minskade med över sju procent till 27,1 %. Den kommunala skattesatsen har legat still de senaste fem åren på 19,74 kr. (Eslöv kommun årsredovisning 2007)

5.2.1 Befolkningsstruktur i Eslöv

2007 ökade antalet kommuninvånare till 30 775, vilket var en ökning med 338 personer. De senaste tio åren har befolkningen ökat i snitt med något mindre än 250 invånare per år. Under perioden 2008-2010 beräknas befolkningen öka med knappt 300 invånare per år. (Eslöv kommun Årsredovisning 2007)

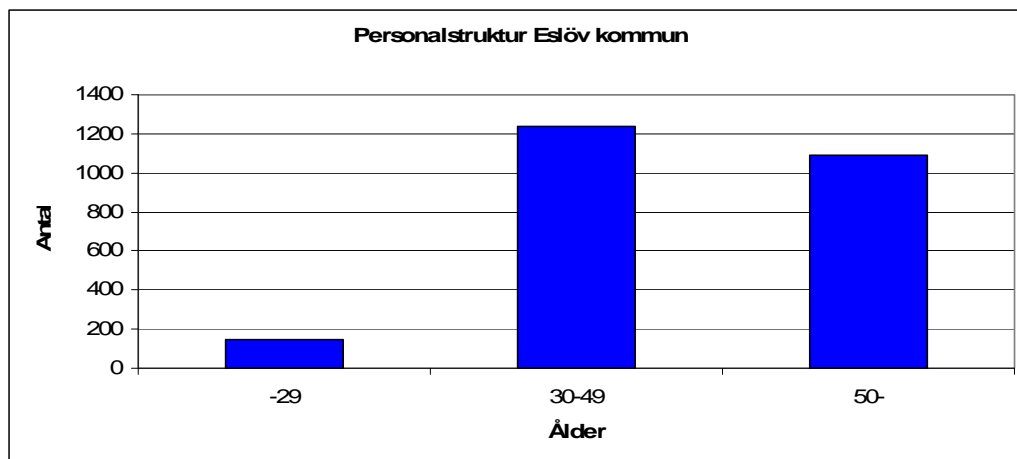


(www.scb.se)

Diagrammet ovan visar att över hälften, cirka 52 %, utav Eslövs befolkning är inom den arbetsföra åldern 25-64 år. Närmare 32 % av Eslövs befolkning är mellan 0-24 år, och den del av befolkningen som är över 65 år motsvarar närmare 16 %. (Eslöv kommun årsredovisning 2007)

5.2.2 Personalstruktur i Eslöv kommun

Antal tillsvidareanställda i Eslöv kommun var 2473 stycken under 2007. Personalkostnaden för året ökade med 67 mnkr eller 7,2 % till totalt 996 mnkr, vilket delvis beror på en ökning av personalstyrkan.



Ser vi på hur åldersfördelningen bland kommunens anställda ser ut kan vi se i diagrammet ovan att i stort sätt hälften, 50 %, av de anställda är mellan 30-49 år och nära på den andra hälften är över 50 år, 44,1 %. En väldigt liten andel utav kommunens anställda är under 29 år, 5,9 %. (Eslöv kommun årsredovisning 2007)

5.3.3 Eslöv intervju

Eslövs kommun redovisar enligt blandmodellen vilket innebär att ansvarsförbindelsen ligger utanför balansräkningen (BR). Ansvarsförbindelsen kommer att bli en belastning för kommunen då många fyrtyotalister går i pension de närmsta åren. Däremot kommer pensionen till dem som är anställda från 1998 och framåt inte att belasta framtiden då kostnaden tas löpande genom att den delen sköts via försäkring hos KPA.

Eslövs totala pensionsskuld kommer att öka de kommande åren. Prognoser kommer från KPA där Eslöv valt att köpa pensionsberäkningar två gånger per år. Beräkningar av pensionskostnader görs enligt RIPS, efter god redovisningssed. Kommunen har även valt att köpa långtidsprognoser vid enstaka tillfällen, som avser en tidsperiod på 40 år. Prognoserna avser att visa pensionsutbetalningar per år och skuldens förändring inför framtiden. Prognosen, som köps från KPA, används som underlag till budgetering och bokslut varje år.

Eslöv har en ekonomisk strategi som innebär att skulder ska betalas av för att stärka ekonomin. Kommunen vill därmed slippa onödiga räntekostnader och därför lånas inget nytt kapital i onödan, utan de anser det är viktigare att sätta av likvida medel för nyinvesteringar. Kommunen har därför valt att sätta av överskottslikviditet som ska användas till pensionsskulden. Målsättningen är att sätta av fem miljoner varje år, men endast om det finns utrymme i likviditeten till det. För tillfället finns inte utrymme att sätta av kapital på grund av att likviditet behövs för att finansiera andra investeringar.

Många kommuner i Sverige väljer att sälja av någon tillgång för att sätta av pengar till pensioner eller till andra investeringar. Så är fallet även i Eslöv där kommunen fick aktier för ca 250 mnkr i utbyte då energibolaget Ringsjö Energi AB såldes. Kapitalet är inte låst till pensionsåtaganden men ses som en säkerhet för framtiden.

Avsättningen till pensioner 2007 minskade med 1,4 mnkr till 7,7 mnkr och ansvarsförbindelsen avseende pensionsrätter intjänade till och med 1997 ökade med 94 mnkr till 625 mnkr. Liksom skulden så kommer även pensionsutbetalningarna att öka framöver. Pensionsutbetalningar som tillhör den delen av pensionsåtagandena efter 1998 försäkras bort hos KPA, då regelbundna premier inbetalas. Eslövs pensionsutbetalningar är relativt höga redan under 2007 vilket beror på att försäkringspremien fluktuerat mer än väntat.

Kapital som är öronmärkt till pensioner förvaltas genom externa kapitalförvaltare. Förvaltare av pensionsmedel har under året varit Carlson Investment Management och Danske Capital. År 2000 avsattes 20 miljoner i kapitalförvaltning, under 2006 avsattes tio miljoner och 2007 avsattes ytterligare fem miljoner. Anskaffningsvärdet på portföljen var 36 miljoner den sista december 2007 inklusive utdelningar och reinvesteringar på en miljon, markandsvärdet var då 40 miljoner. Marknadsvärdet på portföljen var fyra miljoner högre än det bokförda värdet. Den sista december var fördelningen i portföljen mellan aktiemarknaden och räntemarknaden 49 % respektive 51 %. Finanspolicyn för förvaltning av pensionsmedlen är att 50 % ska bestå av aktier och 50 % ska vara räntebärande värdepapper. Det sker inga enskilda aktieköp utan man handlar indirekt med aktier via aktiefonder och räntefonder. För tillfället diskuterar kommunen om att minska den räntebärande delen för att försöka maximera avkastningen, vilket innebär att risknivån skulle höjas. Diskussionen omkring placeringsfilosofin är att bredda placeringsmöjligheterna, inte bara placera kapital i aktiefonder och räntefonder utan även att hedgefonder och obligationer skall vara ett alternativ för placering. Kapitalet är inte låst till pensioner utan kan användas till andra ändamål via ett beslut i fullmäktige. För att kapitalförvaltningen ska vara så effektiv som möjligt är Eslöv med i ett nätverk på åtta kommuner som tillsammans har kapital på ca 500 mnkr. Upphandling av förvaltning sker gemensamt och har skett två gånger sedan starten. Grundavtalet ligger på tre år men förvaltaren är inte bunden enligt kontrakt utan kan bytas ut av kommunerna när som helst.

Nivån på utbetalningarna tillhörande ansvarsförbindelsen kommer att ligga på ungefär samma nivå fram till 2009, därefter kommer ökningen att ske successivt fram till 2020-2025 då ”toppen” är beräknad att vara. Pensionsutbetalningarna från ansvarsförbindelsen ökar i snabb takt från 2009 för att omkring 2015 beräknas vara närmare 10 mnkr mer än vad utbetalningen är idag. Målsättningen för det förvaltade kapitalet i real avkastning är 4 % per år, vilket skulle innebära att kostnadsökningen kan komma att stanna vid cirka 7 mnkr per år. Det har hittills varit svårt att nå då börsen har varit orolig den senaste tiden. Resultatuppföljning och rapportering av kapitalet sköts månadsvis.

Ansvarsförbindelsen är på 625 mnkr och därmed kommer kapitalförvaltningen inte att täcka kostnaderna. Ansvarsförbindelsen uppräknades efter att kalkylräntan sänkts och nya antaganden om livslängd, vilket har påverkar utbetalningarna. Kommunen betalar idag ca 20 miljoner på ansvarsförbindelsen via resultaträkningen, och när läget är som värst kommer utbetalningarna ligga omkring 30 mnkr. De räknar med att kunna finansiera ungefär fem miljoner av tio via kapitalförvaltningen och därmed ”kapa toppen”. Även en ökning av kostnaden med 10 mnkr skulle vara hanterbart, som respondenten uttrycker det: ”10 miljoner för oss är ungefär 25 öre skatt, det klarar vi”. Eslövs kommun har idag en omsättning på

ungefär 1,6 miljarder och därför ses fem miljoner om året inte som någon större förändring. Även om utbetalningen skulle öka med tio miljoner ser kommunen det inte som något stort problem.

Eslöv har en av de lägsta skattesatserna i Sverige och någon skatthöjning för att klara ökade pensionskostnader kommer inte att behövas. Om inte medel hade avsatts hade man fått påverka resultatet mer än vad som görs idag. Även om börserna skulle stört dyka och de exempelvis kanske bara kan kapa tre miljoner från toppen så är det hanterbart, det är fortfarande inte så mycket pengar det rör sig om. Det finns betydligt större risker på andra områden än pensioner.

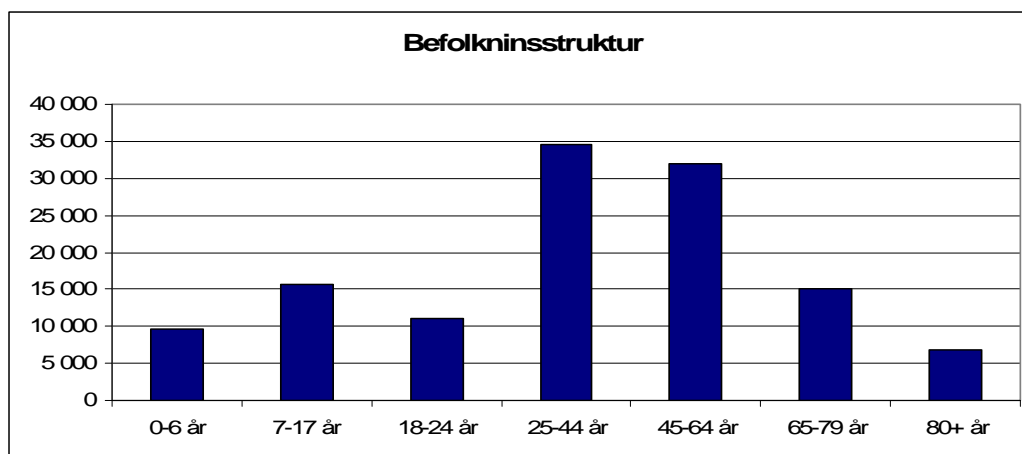
De räknar med att behöva använda avsatta medel först år 2013. Pensionsskulden ser kommunen idag inte som ett av de största problemen för framtiden, respondenten uttryckte det tydligt: ”jag ser ju inte den här paniken alls, som det pratas om”. Det som kommer vara en betydligt större utmaning för kommunen är att befolkningen blir äldre och det är färre som arbetar. Det kommer innebära att kostnader för äldreomsorg och omsorg ökar kraftigt samtidigt som det finns mindre pengar att röra sig med i kommunal verksamhet. Eslövs förberedelser inför den ökade pensionskostnaden anses vara fullständigt tillräckliga och de vet ungefär vad som komma skall. Respondenten: ”Kapitalförvaltare ser att det finns pengar att tjäna, det kan vara en av anledningarna till att pensionsskulden har blivit upphaussat på senare tid i media”.

5.3 Helsingborg

Helsingborg är den nionde största kommunen i riket. Det lagstadgade balanskravet har efterlevts de senaste fem åren, 2007 redovisade Helsingborgs stad ett positivt resultat efter finansiella poster på 237 mnkr. Helsingborg har valt att arbeta efter fullfonderingsmodellen gällande pensioner, vilket betyder att hela pensionsskulden tas med i balansräkningen och inget åsidosätts i ansvarsförbindelse enligt den lagstadgade blandmodellen. Detta gör att Helsingborgs stad har en soliditet på 59 %, vilket kan jämföras med 46 % föregående år. De senaste fem åren har kommunens soliditet hållit sig mellan 46 – 51 %. Soliditeten i staden ligger efter koncernombildning och exklusive pensionsskuld på över 80 %. Skattenettots andel av verksamhetens nettokostnad låg 2007 på 104 %, vilket har haft en viss uppåtgående trend de senaste åren. De var senast omkring år 2004 som nettokostnadens andel låg under 100 %. Helsingborg stads skattesats ligger på 20,21 kr, vilket både är lägre än genomsnittet för riket och även för gruppen större städer. (Helsingborgs stad, Årsredovisning 2007)

5.3.1 Befolkningsstruktur

Helsingborg hade vid årsskiftet 124 986 invånare, vilket var en ökning med 1597 personer sedan föregående år. Ökningen bestod mestadels av inflyttade från utlandet samt ett positivt födelsenetto. Denna positiva trend med ökad antal invånare är något som hållit i sig ett antal år och staden räknar med att den ska hålla i sig till år 2030 då stadens befolkning beräknas uppgå till cirka 155 000 invånare.

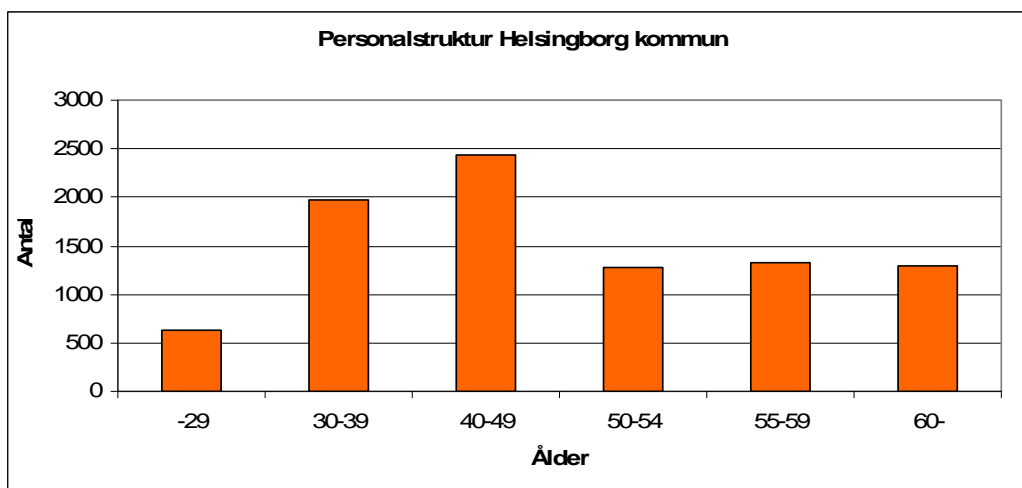


(www.scb.se)

I Helsingborgs stad är befolkningsstrukturens största grupp mellan 25-64 år, vilket motsvarar omkring 53 % av kommunens invånare. Den andel som är 24 år eller yngre är omkring 29 % och den grupp som uppnått 65 år och äldre som enligt lag är berättigade att gå i pension motsvarar omkring 18 % av invånarna. (www.scb.se)

5.3.2 Personalstruktur

Vid årsskiftet 2007-2008 hade Helsingborgs kommun 8940 anställda. Beräknat till årsarbetare hade kommunen 8299,7 anställda. (Helsingborgs kommun, personalplan 2007)



Diagrammet ovan visar att de under 29 år står för enbart ett par procent av kommunens anställda, och tar vi även med åldersgruppen 30-39 år motsvarar de totalt omkring 23 %. Gruppen mellan 40-49 år står för omkring 22 % av kommunens anställda. Sedan har Helsingborg valt att arbeta med grupper om fem år för dem över 50 år, vi kan se att storleken till antal är ungefär jämt fördelade. Under nästkommande femårsperioden från 2007 är det 1287 personer, motsvarande 14,4 %, som har uppnått pensionsåldern 65 år av personalen i Helsingborgs kommun. (Helsingborgs kommun, personalplan 2007)

5.3.3 Helsingborg intervju

Den demografiska förändringen ser i stort sett likadan ut i Helsingborg som i resten av landet. Det är många kommunalt anställda som går i pension inom den närmsta framtiden, medelåldern på anställda i Helsingborg är ca 46-47 år. Enligt beräkningar från KPA kommer pensionsskulden för åren före 1998 att öka med ca 5 mnkr per år. KPA:s prognoser räknar med en ökning fram till år 2017, innan skulden börjar minska. Prognoserna från KPA står fast och kommunen lägger inte ner mer tid och resurser på att ta fram kontinuerliga prognoser.

Det som varit det största problemet är att medellivslängden ökat markant under ett antal år. Fenomenet upptäcktes sent och därför innebar det en väldigt stor skuldökning för kommunen. Ett annat problem är att räntan som skulden diskonteras med också ändrats vilket leder till en högre skuld. Ex: en anställd ska pensionera sig om 14 år och den nuvarande skulden är 100 kr. Prognosen är att skulden ska vara 200 kr när den anställde går i pension. Är ränteläget lågt så är skulden låg. Det innebär att skulden måste skrivas upp till uppskattningsvis 115 kr för att räntenivån vi har nu ska kunna växa med ränta på ränta till det är dags att börja betala ut pensionen. Sammanfattningsvis kan fastställas att ju högre ränteläge desto bättre är det för pensionsskulden.

Beräkningen av pensionsskulden och kommande utbetalningar är komplex och det viktigaste att ta hänsyn till är demografiska faktorer och mortalitetsfaktorer. Hänsyn måste tas till att kommunen har två pensionsåtaganden, de före 1998 och de efterkommande. Mortalitet är väldigt svårberäknat då speciella förhållanden kan påverka dödligheten men oftast jämnas mortalitetsfaktorn ut med tiden.

Helsingborg har valt att försäkra bort pensionsåtaganden efter 1998 hos KPA. Det innebär att man gör kontinuerliga inbetalningar till KPA vilket handlar om mellan 90 och 110 mnkr varje år. Eftersom kostnaden för åtagandet tas löpande borde det inte bli ett framtida problem, så tillvida att KPA:s beräkningar inte är helt fel. Däremot kommer kommunsektorn att plana ut på grund av att det finns mindre pengar i samhället, vilket innebär lägre skatteintäkter för kommunen. Antingen kommer det att betyda färre jobb inom kommunsektorn eller högre avgifter på verksamheter, som till exempel dagis med mera.

Helsingborgs kommun har valt att inte redovisa pensionsskulden enligt blandmodellen, precis som ett tiotal andra kommuner. I Helsingborg lyftes pensionsåtagandet före 1998 in i balansräkningen (BR), vilket innebar en kraftigt försämrad soliditet. Beloppet som togs in i BR uppgick till drygt två miljarder. När kommunen valde att ta hela pensionsåtagandet i BR var befolkningsprognosen att medelåldern var högre och räntan var låg. Det innebar att samtidigt som man lyfte in skulden var man tvungen att öka den med ca 200 mnkr. Året därpå räknades bara en av parametrarna med och därav lade kommunen till ytterligare 500 mnkr för att täcka både för den ökade medelåldern hos dem som gått i pension och för den låga räntan.

En del av Helsingborgs målsättning i ekonomistyrningen är att skapa ett finansiellt utrymme för att generera likvida medel till finansiering av investeringar. Det ska uppnås genom att kommunen ska generera ett resultat på minst 100 mnkr inom skattefinansierad verksamhet exklusive V/A och renhållningsverksamhet. Likviditeten är inget som är tänkt att avsättas till ökade pensionsutbetalningar utan kommer endast att användas till nya investeringar.

Anledningen till att kommunen väljer att inte göra någon öronmärkning av kapital till pensionskostnader är att beräkningar visar att skatteintäkterna är tillräckliga för att täcka ökningen. Helsingborg har idag en budget på ca sex miljarder om året, därmed är inte skuldökningen på fem miljoner något orosmoment.

Ansvarsförbindelsen som lyftes in i BR är endast en skuldförändring och går direkt mot resultatet. Under 2008 kommer skuldförändringen avseende ansvarsförbindelsen att vara 44 miljoner och därmed kommer resultatet att försämrats med samma belopp. Från ett tjänstemannaperspektiv anses det vara bra att försämra resultatet eftersom ett för bra resultat ofta leder till att politiker vill öka investeringarna och det kan även leda till uppskrivade förväntningar på löneavtal.

Respondenten: ”Min absoluta uppfattning är att det lagstiftaren åtminstone borde göra, är att tvinga kommuner att ta pensionsskuldförändringen över resultaträkningen”. Därmed belastar skuldökningen inte kommande år och det spelar heller ingen roll hur de valt att redovisa ansvarsförbindelsen.

Genom att ha lagt in ansvarsförbindelsen i balansräkningen kommer Helsingborg att få en skuldlättnad år 2017 och det kommer bli en positiv effekt efterhand som antalet pensionärer minskar. Det kommer förenkla för kommande tider då kommunen tar skulden över resultatet och därmed tar kostnaderna för skuldökningen löpande och när skulden börjar minska så får man en återhållsammare effekt vilket ger positiva värden.

Sammanfattningsvis kommer pensionsskulderna inte att vara några problem för Helsingborgs kommun. Helsingborg gör för tillfället infrastrukturella investeringar på mellan tre och fem miljarder, därmed ser man inte skuldökningen på fem miljoner per år som ett hot på något sätt. Ett problem som däremot uppmärksammas och ses som det stora hotet är att en stor del av befolkningen inte kommer att arbeta, vilket leder till ett stort intäktsbortfall för kommunen. Samtidigt kommer kostnader för äldreomsorg och vård att öka väsentligt, i Helsingborg har man räknat med att långtidsvårdplatser kan komma att öka med ca 40-50 %, och hur kommunen ska klara av att brottas med det problemet är väldigt oklart i nuläget.

Framtida placeringsalternativ är på gång i Helsingborg där man bland annat tittar på alternativet att köpa obeskattade reserver i Luxemburg för att ta tillvara på skatteeffekten som uppstår. Exempel: Köper man obeskattade reserver för en halv miljard får man tillbaka hela beloppet samtidigt som kommunen tjänar ca en procent per år genom skatteeffekten. Det kan ses som en parallell till investeringsfonder som fanns tidigare i Sverige. Eftersom beslutet är politiskt kan det dröja innan ett sådant alternativ godkänns och för tillfället är det inaktuellt med tanke på investeringsnivån i kommunen.

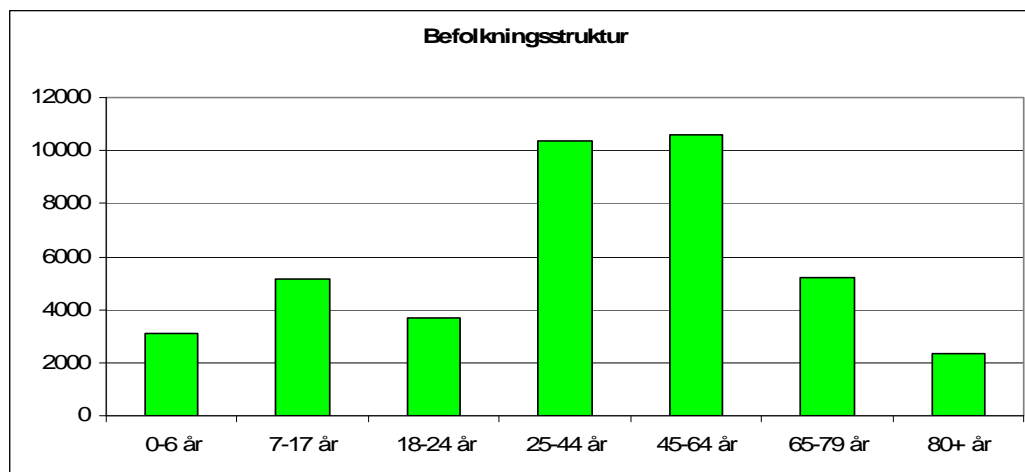
5.4 Landskrona

Landskrona kommun har de senaste två åren visat positiva resultat, 2007 visade Landskrona ett resultat på 66,2 mnkr, så det lagstadgade balanskravet har uppfyllts. Det som måste beaktas i det goda resultatet är att 36,6 mnkr kommer ifrån de affärsdrivna verksamheterna samt att 10,6 mnkr är obudgeterade reavinster, och när hänsyn tas till de två aspekterna blir resultatet 29,6 mnkr. Landskronas nettokostnadsandel vid bokslutstillfället 2007 uppgick till 101,7 %, vilket är en ökning med 1,1 % sedan 2006. Landskronas soliditet exklusive de pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse låg på 77,8 % vid slutet av 2007,

inkluderas alla pensionsåtaganden blir soliditeten 47,0 %. Den kommunala skattesatsen har legat på 20,24 kr sedan 1999.

5.4.1 Befolkningsstruktur

Landkrona kommun hade den 31 december 2007, 40 419 invånare. Sedan 2002 har befolkningen ökat med 1900 personer, under 2007 ökade befolkningen med 401 personer. Under 2000-talet har Landskrona haft en positiv trend i befolkningsutvecklingen. Den positiva trenden under 2007 kunde hållas tack vara ett stort antal inflyttande ifrån utlandet.

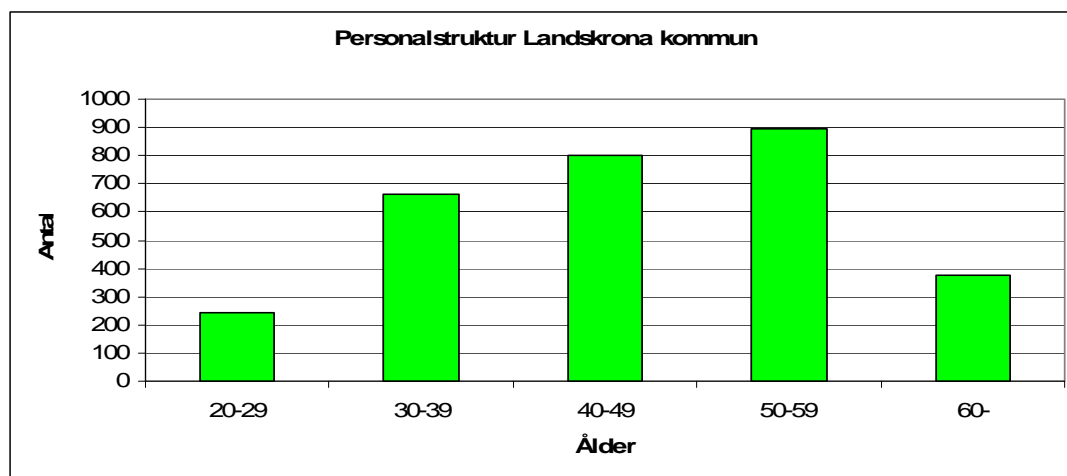


(www.scb.se)

Diagrammet ovan visar att andelen under 24 år i kommunen står för drygt 29 % och i åldersgruppen mellan 25-64 år återfinns 52 % av Landskronas befolkning. Den andel som är 65 år och äldre utgör omkring 19 %.

5.4.2 Personalstruktur

Landkrona kommun hade 2982 anställda vid slutet av år 2007. Vilket var på samma nivå som året innan, antal årsarbetare hade dock minskat med 11 personer. Den totala lönekostnaden för kommunen ökade mellan åren med nästan 50 miljoner kronor eller 6,3 % till 828,1 mnkr totalt.



(Personalredovisning 2007, Landskrona)

Diagrammet ovan visar hur åldersstrukturen ser ut för dem som arbetar för Landskrona kommun. Den flesta av de anställda befinner sig mellan 50-59 år, vilka står för omkring 30 % av kommunens anställda. Den nästa största gruppen befinner sig i åldersgruppen 40-49 år, vilket motsvarar cirka 27 %. De mellan 30-39 år är nästan 23 % av personalen och de som befinner sig i intervallet 20-29 år är ungefär 8 %. De som uppnått 60 år eller äldre är omkring 12 % av de kommunanställda. (Personalredovisning 2007, Landskrona)

5.4.3 Landskrona intervju

Landskrona har ungefär likadana demografiska förutsättningar som övriga kommuner i landet. Befolkningen blir allt äldre och det är stora pensionskullar som kommer att pensionera sig de närmsta åren. Det medför även i Landskrona en ökning av pensionsskulden. Utmaningen för kommunen kommer bli att återbesätta alla tjänster som kommer att bli lediga med kvalificerad arbetskraft.

Pensionsskulden i Landskrona kommer att öka. Landskrona har en ansvarsförbindelse som uppgår till 805 miljoner kronor. Kostnaden för ansvarsförbindelsen och åtagandet efter 1998 beräknas tre år fram i tiden, efter kommunala budgetperioder. Landskrona har ungefär 75 miljoner i pensionskostnader som belastar resultatet. Kontinuerliga prognoser på ansvarsförbindelsen görs inte utan ungefär vart femte år, 2002 var senast. Anledningen till att man behöver prognosen är att pengar är placerade för tryggheten av pensionsskulden vilket medför att kommunen måste veta hur hög avkastningen behöver vara.

Landskrona har valt att avsätta medel för att trygga pensionsskulden. År 2002 såldes aktier i Sydkraft och kommunen fick 1,2 miljarder efter försäljningen. Därefter valde kommunen att lösa upp alla lån, totalt handlade det om ungefär 250 mnkr. Av den återstående miljarden placerades 800 miljoner i kapitalförvaltning. Ett beslut i fullmäktige angav att minst 553 miljoner av det placerade kapitalet ska avsättas till kommande pensioner och resterande kan användas till driftsfond där kommunen kan ta ut pengar för att tillgodogöra sig överskottet i den löpande verksamheten. I beslutet framgår även att pensionsskulden aldrig får överstiga det placerade beloppet. Sedan 2003 då kapitalförvaltningen startade har pengar plockats ut

efter hand samtidigt som skulden växt. Det har inneburit att skulden närmast sig det placerade beloppet och kommer kommunen i ett läge med sämre ekonomi kommer kapitalet inte att

räcka till för att täcka skulden. En del av avkastningen används till den löpande verksamheten och inte bara till pensioner, för att täcka upp för underskott i resultaträkningen.

Kapitalförvaltningen sker till 100 % via externa kapitalförvaltare. En placeringspolicy utformades innan kapitalet placerades och utifrån den gjordes en upphandling. Man valde två förvaltare på svenska aktier, två på globala aktier och två på räntemarknaden. Kommunen handlar inte med enskilda aktier utan har fonder. På räntemarknaden har kommunen avtalat om diskretionär förvaltning. Fördelningen mellan räntebärande värdepapper och aktier är fastlagd till 60/40. På grund av den senare tidens börsoro har fördelningen ändrats till 70/30 för att minimera riskerna. Placeringspolicyn ändras även utefter den simulering Landskrona har fått på hur pensionskulden kommer att förändras.

Upphandlingen av kapitalförvaltningen avser fyra år med möjlighet till förlängning på två år. Förvaltarna är inte bundna utan kan bytas ut löpande om missnöje föreligger och sedan starten har ungefär hälften bytts ut. Bolagen kommunen samarbetar med är bland annat Carnegie, Nordea, Robur och Öhmans. Anledningen till att man valt flera olika förvaltare är för att sprida riskerna. Kapitalet förväntas ge en avkastning på 5,75 % varje år, vilket innebär mellan 45 och 50 miljoner om året. Avkastningen har legat betydligt högre sedan starten 2003 och snittavkastningen är 9 %. Resultatuppföljning angående kapitalförvaltningen görs månadsvis. En rapport lämnas in till Kommunstyrelsen varje månad och utöver det får kommunen kvartalsrapporter från de externa förvaltarna.

Landskrona har valt att inte använda sig av försäkringslösningen från KPA för att trygga pensioner som är intjänade efter 1998. Det är inte många kommuner i Sverige som valt att ta hand om den delen själva och i Skåne är Landskrona en av tre kommuner som ratat KPA. Anledningen till att Landskrona valt att inte försäkra avtalet efter 1998 är att KPA har alldeles för dålig avkastning på kapitalet som betalas in av kommunen. KPA har haft en avkastning från minus 1 % till plus 2 %, vilket kan jämföras med Landskronas mål; 5,75 %. Att kommunen valt att trygga den delen av pensionen själva medför också att onödiga avgifter och debiteringar från KPA försvinner. En annan viktig aspekt när beslutet togs om att inte försäkra sig hos KPA, var på grund av den premiebestämda delen av pensionen som gör det väldigt svårt att veta hur stor en anställds pension kommer att bli. Ansvaret för att betala ut pensionen ligger fortfarande hos kommunen och KPA garanterar inte att betala ut större summor än som betalats in. Den årliga avsättningen har varit nästan 77 miljoner på grund av att kommunen inte betalar in försäkringspremier. Beslutet är politiskt taget i Kommunstyrelsen och ekonomerna i kommunen har drivit ärendet väldigt hårt.

Respondenten: ”Försäkringsbolagen vill ha pengarna och placera, sen placerar dem så jävla dåligt, speciellt KPA, så att dom borde skämmas!”

Placeringsfilosofin ändras och i Landskronas fall där går man mot fonder och indexlösningar istället för diskretionär förvaltning. Avkastningen vid diskretionär förvaltning är inte högre än index och riskerna är betydligt lägre med indexbaserade lösningar.

Landskronas driftsbudget är 101-102 % av skatteintäkterna. Avkastningen från avsatta pensionsmedel tillåter kommunen att ha en hög nettokostnad. Däremot planerar kommunen

inte att avsätta ytterligare medel då det likvidmässiga överskottet inte täcker kommunens investeringar. Kommunen borde ha en budget som motsvarar 96-97 % istället för att inte ”äta

upp” det avsatta kapitalet. Det är ett problem som kommunen arbetar med och alternativen är att effektivisera verksamheten eller höja skatten, vilket är ett politiskt beslut att fatta.

I Landskronas fall ser man inte den ökade pensionsskulden och därmed de årliga kostnaderna som ett problem. Rent ekonomiskt ökar kostnaderna för pensionerna inte mer än någon annan kostnad men det har givetvis en likviditetspåverkan. Kostnader för att bygga nya skolor, byggindex, har ökat betydligt mer än vad pensionskostnaderna kommer att göra. Det som oroar är det kommande rekryteringsbehovet och att kunna ersätta lediga tjänster med kvalificerad arbetskraft. Skulle fallet vara att avkastningen från det placerade kapitalet inte räcker till får man istället budgetera en kostnadsökning varje år och sedan täcka den kostnaden någon annan stans i verksamheten.

5.5 Viktiga nyckeltal

En kort sammanfattning om de undersökta kommunernas viktigaste nyckeltal presenteras i nedanstående tabell.

ÅR 2007	Kristianstad	Eslöv	Helsingborg	Landskrona
Avsätter medel för pensioner	<i>Nej</i>	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>	<i>Ja</i>
Soliditet inkl ansvarsförbindelse	34,5 %	27,1 %	59 %	47 %
Nettokostnadsandel	98 %	99 %	104 %	102 %
Årets resultat	60,7 mnkr	22,4 mnkr	237 mnkr	66,2 mnkr

6. ANALYS

I detta kapitel kommer vi att analysera det empiriska material som vi fått in med hjälp av de teoretiska referensramar som vi har valt för uppsatsen. Vi kommer att börja med att analysera kommunerna var för sig för att se om vi kan finna några gemensamma drag och likheter i kommunernas agerande.

6.1 Kristianstad

Kristianstad kommun har de senaste åren haft en positiv utveckling resultatmässigt och befolkningsmässigt. Det som är oroväckande är att den positiva befolkningsutvecklingen, om den fortsätter som beräknat, kommer i stora drag bestå av personer över 65 år. Det betyder att den grupp som är i behov av kommunal service, främst de över 65 år, är den grupp som kommer öka mest framöver. Det innebär att andelen av den arbetsföra befolkningen (personer mellan 25 – 64 år) i kommunen kommer att minska ifrån dagens 51 %, vilket innebär att kommunens skatteunderlag kommer att minska. Personalstrukturen inom Kristianstad kommun är relativt bra fördelad mellan de intervall om tio år som de är indelade i. Kommunens anställda är till stor del personal som är yngre än 34 år.

Kristianstad kommun är väl medvetna om den ökade totala pensionsskulden och de ökade pensionsutbetalningar som därmed väntas, vilket bygger på köpta beräkningar från KPA. Trots detta har kommunen valt att inte avsätta något öronmärkt kapital avseende ansvarsförbindelsen. Däremot har de valt att försäkra bort den andel av pension som arbetas in efter år 1998 hos KPA. Delen ligger som en skuld i balansräkningen och påverkar resultaträkningen direkt med de intjänade pensionsrätter som personalen intjänat. Detta kan ur ett beslutsteoretiskt perspektiv verka aningen konstigt, i och med att debatten om ökad pensionsskuld har varit uppe för debatt nationellt, via media och andra intressenter åtminstone de senaste tio åren. Därmed kommer inte problemet som en överraskning för kommunen. Ett rationellt beteende borde vid frågans uppkomst lett till diskussion och debatt i kommunen och vidare lett till att kapital avsatts i någon form för att trygga den ökade kostnaden av pensioner inför framtiden. Även för att förhindra att den ökade kostnaden ska belasta andra verksamhetsområden i framtiden. En mycket central punkt i frågan för Kristianstad har varit att inget utrymme för avsättning har funnits. Andra investeringar och politiska agendor med högre prioritet har haft förtur till likviditetsöverskott som kommunen genererat de senaste åren.

Vilka intressenter har vunnit respektive förlorat gällande beslutet att inte avsätta kapital för den ökande kostnaden? Vi identifierar politiker och tjänstemän som huvudparter i beslutsprocessen i hur pensionsförberedelser ska hanteras. Politiker som i huvudsak agerar på uppkomna motioner och förslag, agerar i ett kortsiktigt perspektiv då de enligt det politiska valsystemet väljs på en mandatperiod som omfattar fyra år. Det innebär att de fyra år politikerna sitter i fullmäktige vill de i avseende av egenintresse inneha befolkningens gunst, men även kunna visa en god trend och gott resultat i kommunens resultaträkning, i linje med det lagstadgade balanskravet. För tjänstemännen betyder beslutet att de måste ta hänsyn till den högre pensionskostnaden i budget, vilket påverkar den kommunala skattepåsen som ska fördelas mellan de olika förvaltningarna och dess investeringar. Hade kommunen avsatt

medel för pension hade tjänstemännen förhoppningsvis haft en mindre kostnadsökning att brottas med inför framtida budgeteringar, men samtidigt haft större kostnader de åren avsättningar gjorts då medel för pensioner satts av. Kortsiktigt innebär detta för kommuninvånarna att de finansierar dem som redan gått i pension och att de konsumerar lånat kapital, vilket gör att kommunens totala årliga kapital är större än vad det borde vara. Det kan även på sikt innebära höjd skatt eller besparingar i den kommunala servicen på grund av den ökade kostnaden för pensioner. I och med att kommunen enbart köper tjänster av externa kapitalförvaltare för den andel av pensioner efter 1998, så tar kommunen själv fullt ansvar för ansvarsförbindelsen som grundas på pensionskulder -98 och tidigare. De har dock överlämnat en del av ansvaret till kapitalförvaltaren i och med att de inbetalar och försäkrar bort den pensionskuld som intjänats efter 1998.

En motion lades fram den 12 juni 2007 - Upprätta en plan för att lösa Kristianstads pensionskuld. I och med att ingenting tidigare gjorts är frågan om det nu är försent att agera i frågan, förberedelser som nu kan göras är av ringa betydelse för framtida nedskärningar av kostnadsökningen. Ökning av pensionsutbetalningar beräknas nå sin kulmen vid år 2020 och åren därefter beräknas utbetalningarna minska. Om Kristianstad enligt plan lyckas hålla nettokostnadsandelen på maximalt 98 % finns de en viss marginal för de ökade pensionsutbetalningarna. Även om 2007 års utbetalningar på 180 mnkr är stora summor, vilket beräknas öka med tio miljoner kronor per år fram till år 2020, är det i sitt sammanhang inga jättesummor som kommunen i sig kommer falla med, utan är hanterbart. Som de själva uttalar sig i frågan ”Det är inget som kommunen står och faller med, det kan man med säkerhet konstatera”. Utifrån en sådan diskussion kan det vara bekvämt att göra som de alltid gjort och fortsätta köpa beräkningar för att på så sätt vara förberedda för kostnadsökningen, utan att göra direkta avsättningar för pensioner.

I det stora hela ser Kristianstad kommun ut att vara väl medvetna om den ökade kostnaden som pensioner kommer medföra, både på politisk och på tjänstemannanivå. Detta är en fråga om prioriteringar och vad resurserna ska fördelas till. Risken att pensionskostnadsökningen kommer att påverka andra kommunala angelägenheter anses vara ringa.

6.2 Eslöv

Eslövs kommun redovisade ett positivt resultat för tolfte året i rad. Resultatmässigt har staden en god och stabil grund att stå på. De senaste tio åren har befolkningen i kommunen ökat med strax under 250 invånare/år i snitt, vilket är en förutsättning för att kommunen ska kunna expandera. I Eslöv utgör en stor andel av befolkningen personer som är mellan 25 – 44 år, vilket säkert har betydelse i att efterfrågan av kommunal service i form av förskoleverksamhet har ökat avsevärt de senaste åren. Personalstrukturen gällande Eslövs kommunanställda visar att en väldigt liten andel är under 29 år, vilket kan anses oroväckande för den framtida fördelningen i pensionsavgångar.

Eslöv köper sina pensionsprognoser från KPA och eftersom prognosen visar en ökad pensionskostnad för kommunen har Eslöv arbetat aktivt med att avsätta medel för pensionskostnader med avsikt att kapa ”kostnadstoppen”. Målsättningen är att avsätta fem miljoner varje år, förutsatt att utrymme finns för det. Pensionsutbetalningar som tillhör den delen av pensionsåtagandena efter 1998 försäkras bort hos KPA, då regelbundna premier inbetalas. Eslöv har en ekonomisk strategi som innebär att skulder ska betalas av för att stärka

ekonomin. Kommunen vill därmed slippa onödiga räntekostnader och därför lånas inget nytt kapital i onödan utan det är viktigare att sätta av likvida medel för nyinvesteringar.

Kommunen har avsatt 35 mnkr för pensioner, vilket förvaltas externt av pensionsförvaltare. Målsättningen för förvaltad kapital är en real avkastning av 4 % och syftet med kapitalet är enbart att kapa av "toppen" av pensionskostnadsökningen. Deras reala avkastningsmål på 4 % har inte uppnåtts, trots att kapitalet har ökat i värde med omkring 14 %, vilket motsvarar omkring 2 % i årlig tillväxt inklusive utdelning och reinvesteringar. Utifrån en beslutsteoretisk utgångspunkt har kommunen identifierat problemet och analyserat vad som komma skall. Vi utgår ifrån att de agerar med begränsad rationalitet utifrån teorin; att veta allt om de alternativ och möjligheter som finns är inte möjligt. Eslöv har agerat efter vad prognoser har visat och arbetat efter en tydlig strategi för att skapa utrymme för en högre kostnad för pensioner. De har utifrån kommunens förutsättningar uppsatt realistiska mål och riktlinjer och följt dem. Kommunen har en tydlig plan som säger vad de vill uppnå och vad som kan hända i värsta fall om målet inte uppnås. Arbetet med målen och ramarna har skett löpande, för att anpassa möjligheterna efter omvärldsförändringar. Om beslutet kom vid rätt tidpunkt kan inte sägas. Det går inte heller att urskilja vilket alternativ som vore bäst för Eslöv utan det varierar beroende på vilket år som avses och de omvärldsförutsättningar som ständigt är i rörelse. Strategin har säkerligen följt Brims modell för beslutsprocessen, processen fem delar: 1 – identifiera problemet, 2 –samla nödvändig information, 3 –ta fram möjliga lösningsalternativ, 4 –Utvärdera lösningarna, 5 –Välj strategi. Det vanliga i den här typen av problem, som beräknas fortgå i längre tidsperiod, är att beslutet om tillvägagångssätt och metod avseende hanteringen av pensionerna inte kommer att förändras nämnvärt med tiden. Skulle ett annat alternativ dyka upp längre fram är det fortfarande bekvämast att inte ändra linje, även om kommunen kan tjäna på det.

Ser vi på hur beslutet påverkar de olika intressentgrupperna kan vi se att både politiker och tjänstemän valt den väg som borde förenkla och gynna kommuninvånarna i längden. För politikerna innebär beslutet att de har valt att använda kapital i syfte att förenkla ekonomernas arbete i framtiden. Istället för att överskottskapitalet använts till något som direkt hade gagnat kommuninvånarna, exempelvis byggt en staty, park eller något annat direkt konkret eller fysiskt som politikerna fått uppskattning för och säkerligen vunnit viss popularitet hos invånarna. Tjänstemännen får i och med beslutet av avsättningar ett öronmärkt kapital för framtida pensionskostnader, vilket kommer att underlätta deras framtida arbete i fördelningspolitiken. Hade kommunen inte valt att avsätta hade kapitalet kunnat användas till verksamheter eller till ytterligare satsningar de närmaste åren. Pensionsförvaltarna har även de fått vad de velat. De har via sina rapporter om ökade framtida kostnader även lyckats sälja in ännu en produkt. De säljer inte bara prognoser inför framtiden utan får även ett kapital att förvalta, som de givetvis tar betalt för. För kommuninvånarna får beslutet ingen direkt effekt som märks, i och med att det enbart är det positiva kapital som avsätts. Det kan ligga ett värde i att befolkningen ser att kommunen planerar för framtiden och känslan att de har kapital för framtida pensioner kan kännas betryggande. Om kommunen istället valt att använda kapitalet för investeringar eller dylikt hade det kunnat komma kommuninvånarna till gagn mer tydligt. Sammanfattningsvis borde alla intressentgrupper vara relativt nöjda med vad beslutet innebär. Beslutet behöver inte vara det optimala men underlättar för framtida utbetalningar. På så sätt blir man även själv mer delaktig i att finansiera sin egen pension och inte till dem som redan gått i pension.

6.3 Helsingborg

Helsingborgs stad har haft en väldigt god ekonomisk utveckling de senaste åren. Målet att skapa minst 100 miljoner i positivt resultat har kunnat nås och därmed legat till grund för investeringar i miljardklassen. Helsingborg utmärker sig bland de undersökta kommunerna genom att de valt att inte redovisa ansvarsförbindelsen utanför BR. Det innebär i sin tur att staden bryter mot lagen. Trots att man valt att ta in hela ansvarsförbindelsen i BR låg soliditeten på 51 % 2007, vilket är väldigt bra i jämförelse med många andra kommuner. Staden har en nettokostnad på 104 %, vilket i sig kan vara oroväckande eftersom kostnadsstrukturen är högre än de intäkter som kommunen genererar.

Helsingborg är en av två kommuner i undersökningen som valt att inte sätta av kapital för den kommande ökningen av pensionskostnaderna. Det finns inte heller något beslut om att göra det i framtiden, utan staden förlitar sig på skatteunderlagets tillräcklighet. Beslutet att varje år ha ett positivt resultat förenklar den kommande kostnadsökningen och därmed kommer ökningen inte att märkas väsentligt. Helsingborg har kapital avsatta för kapitalförvaltning som används till finansiering av investeringar. Kapitalet är inte tänkt att användas specifikt till pensioner, utan till investeringar och verksamhet i övrigt. Att avsätta kapital till framtiden för att trygga en stabil ekonomisk utveckling är ett agerande som anses vara beslutsteoretiskt korrekt. På så sätt tryggar man stadens och dess invånare för sämre tider i framtiden.

Kommunen har beslutat om att försäkra bort pensionsåtaganden intjänade efter 1998. På det viset kommer kostnaden för pensionerna inte att belasta stadens resultaträkning i framtiden. Ur ett nyttomaximeringsperspektiv anses beslutet vara rationellt då staden kommer att slippa alltför höga kostnader i framtiden. Det är även viktigt att poängtera att Helsingborg bryter mot lagen när staden valt att redovisa hela pensionsåtagandet som en skuld. Däremot kommer beslutet att gynna kommunen i framtiden då skulden minskar och staden får en skuldlättnad.

Politikerna i Helsingborg är väldigt glada för att investera, vilket innebär att kapital spenderas på annat håll än till pensioner. Politikerna är medvetna om den kommande kostnadsökningen men väljer att tillgodose kommuninvånarnas intressen och behov av bland annat infrastrukturella förändringar. Tjänstemännen kommer få problem att brottas med i framtiden då både öknings i pensionskostnader väntar samtidigt som kommunens övriga kostnader ökar. Den demografiska utvecklingen kommer att sätta ytterligare käppar i hjulet för tjänstemännen då färre arbetande kommer innebära färre intäkter till kommunen. Att upprätthålla fortsatt god service och kvalitet till kommuninvånarna är det största problemet. Kommuninvånarna idag gynnas av Helsingborgs politik genom att kostnader som tillhör framtiden, avsätts idag. Det innebär att kommuninvånarna kan se fram emot en god och stabil ekonomisk utveckling i staden, förutsatt att inget oväntat inträffar. Staden utvecklas hela tiden och genom de stora investeringarna skapas även positiva externa effekter, så som fler arbetstillfällen och att Helsingborg ses som en attraktiv stad att leva i. Kapitalförvaltarna har inte lyckats övertala Helsingborg att öronmärka kapital specifikt till pensioner. Helsingborg har däremot, precis som många andra kommuner i Sverige, valt kapitalförvaltning som gäller pensioner intjänade efter 1998. KPA har som extern försäkringsgivare ett intresse i att Helsingborg fortsätter betala in försäkringspremier. För att övertyga staden om detta måste KPA förvalta kapitalet på bästa sätt. Staden bedriver även intern kapitalförvaltning för att finansiera investeringar och verksamhet.

Sammanfattningsvis är det tydligt att kostnaderna för pensioner inte ökar tillräckligt för att varken politiker eller tjänstemän ser någon poäng i att avsätta kapital. Stadens resultat är goda och det bidrar till att problemet inte är särskilt stort. I Helsingborg är den största oron ökade kostnader för äldreomsorg.

6.4 Landskrona

Landskronas ekonomi har de senaste åren varit positiv, resultatmässigt. Det som anses vara oroande är den ökade nettokostnaden som 2007 uppgick till ungefär 102 %. Det innebär att kommunen är beroende av utjämningsystemet för att kunna efterleva det lagstadgade balanskravet för kommuner. Soliditeten i kommunen är god, även med ansvarsförbindelsen inkluderad.

Landskrona utmärker sig i hanteringen av pensionsåtagandet då fullmäktige beslutat att inte använda KPA som förvaltare av pensionsmedel som tillhör avtalet efter 1998. I efterhand är det enkelt att konstatera att beslutet att förvalta kapitalet själva genom externa förvaltare var helt korrekt då avkastningen varit väldigt god. Man skulle kunna argumentera för att ett rationellt agerande i frågan borde vara att använda KPA, för att uppnå legitimitet. Beslutet att avsätta en del av kapitalet som frigjordes efter försäljningen av Sydkraftaktierna visar tydligt att kommunen insett problemet tidigt och därmed försökt stävja det. Däremot kunde de inte veta att konsekvensen av beslutet, att avsätta kapital i kapitalförvaltning, skulle generera så pass hög avkastning att kommunen kan använda den till andra delar i verksamheten.

Enligt antagandet om begränsad rationalitet borde beslutet, att avsätta kapital, anses vara ofullständigt rationellt. De tillåtna sätten att hantera skulden på är kända, fyra stycken. Konsekvenserna av att avsättning gjorts till kapitalförvaltning istället för exempelvis stiftelse eller försäkringslösning är att kapitalet inte är fullständigt låst till pensionerna. Här är det svårt att urskilja vilket som vore det enskilt mest rationella att göra för kommunen. Med kapitalförvaltningen kan avkastningen ligga på en högre nivå och kapitalet användas till andra delar av verksamheten, vilket borde innebära ett rationellt beteende ur ett nyttomaximeringsperspektiv. Ur ett vinstmaximeringsperspektiv borde kapitalet låsas till pensionerna för att de inte ska påverka resultatet de kommande åren. Det är även värt att nämna att ett beslut i fullmäktige räcker för att pensionskapitalet kan användas till andra investeringar eller till övrig verksamhet i kommunen.

Intressenterna som slåss om resurserna har alla olika mål. Politikerna har ett kortsiktigt mål att tillgodose väljarnas behov på ett bra sätt så att de blir omvalda. I Landskrona är fallet att politikerna insett behovet av att förhindra de ökade pensionsutbetalningarna som påverkar resultatet och den kommunala verksamheten på ett negativt sätt. På så sätt är det enklare för politikerna att tillgodose väljarnas behov och skapa en tryggare ekonomi för kommunen. Genom att förbereda sig har kommunen tillgodosett en annan intressentgrupp, nämligen kommuninvånarna. Risken att skatten höjs på grund av ökade pensionskostnader är obefintlig. Däremot kan skatten höjas av andra skäl, som ökade kostnader för äldreomsorg och nybyggnationer av skolor med mera. Kommuninvånarna gynnas även av den trygghet som skapas av kapitalförvaltningen som inte används till pensioner. Investeringar och upprustningar i kommunen kan utföras genom den höga avkastning Landskrona haft på sitt avsatta kapital. Tjänstemännen får en förenklad uppgift genom det förvaltrade kapitalet då en del av avkastningen kan användas till den löpande verksamheten. Kapitalet räcker förhoppningsvis både till pensioner och till en del investeringar förutsatt att nettokostnadens

nivå sjunker under 100 %. Att tjänstemännen lyckats få med politikerna på idén att inte använda KPA som förvaltare gällande pensionsrätter efter 1998 bidrar också till en stabilare ekonomi då kostnaderna hade blivit högre. Kommunen slipper KPA:s avgifter och har fortfarande en högre avkastning att luta sig mot.

Sammanfattningsvis visar det sig tydligt att Landskronas förberedelser är tillräckliga för att tillgodose de intressenter som redogjorts för. Kommunen har ett stort försprång när det blir dags att betala av större delen av ansvarsförbindelsen och kan göra så utan att det drabbar kommunens invånare negativt. Däremot är det, liksom för övriga kommuner, ett problem med ökade kostnader på andra håll i verksamheten. Kostnader för att anställa ny personal lyfts fram som det enskilt främsta problemet, men även kostnader för att upprätthålla en god service till kommuninvånarna ökar i takt med att kommunen växer.

6.5 Likheter/Skillnader i kommunerna

Utifrån vad vi sett i det empiriska undersökningsmaterial kan vi konstatera att samtliga fyra kommuner har en positiv trend när det gäller befolkningsnettot och resultatet för kommunerna har de senaste åren varit positiva. Alla kommunerna köper sina prognoser för framtida pensionsutveckling, dock med olika kontinuitet. KPA är det bolag som tillhandahåller den tjänsten för samtliga kommuner. De fyra kommuner vi har undersökt har en långtidsprognos som pekar på ökade pensionsutbetalningar, som kommer att nå sin topp mellan år 2012-2020. Trots detta är agerandet i de olika kommunerna olika fastän att prognosen visar på en ökad pensionskostnad för alla kommuner. Enligt den normativa beslutsteorin bör varje kommun, i och med att prognoserna visar en högre pensionskostnad i framtiden, avsätta medel för att finansiera de höga pensionskostnader som väntar. I och med att vi här kan se hur fyra kommuner med samma tendenser i prognosen av pensioner agerar olika och hanterar frågan olika, speglar det till viss del kommunens komplexitet.

Utifrån ett rationellt beteende känns det som den process som Brim talar om är ungefär den process som följts, processen delas in i: 1 – identifiera problemet, 2 – Samla nödvändig information, 3 – ta fram möjliga lösningsalternativ, 4 – Utvärdera lösningarna, 5 – Välj strategi för att lösa problemet. Vi tolkar det som att kommunerna har följt stegen och samtliga har valt sin individuella lösning på problemet. Vi kan dock se likheter i Eslövs och Landskronas agerande som har kapital avsätta i avseende för pensioner. Landskrona har dock inte låst kapitalet till enbart pensioner, utan använder även en del av avkastningen till att finansiera andra områden, exempelvis infrastruktur. Utifrån dessa två kommuner kan vi se hur viktigt det är att välja förvaltare med omsorg, då avkastningen skiljer sig avsevärt mellan kommunerna. Eslöv har inte kunnat uppnå sitt mål på en real avkastning på kapitalet på 4 %, medan Lanskrona har fått en avsevärt högre avkastning än det målsatta 5,74 %. Båda kommunerna har valt extern förvaltning av det kapital som är placerat i kapitalförvaltning. Eslöv har valt Carlson Investment Management och Danske Capital som förvaltare och Lanskrona har valt att samarbeta med Carnegie, Nordea, Robur och Öhmans. Båda kommunerna har en kontinuerlig rapportering, som sker månadsvis, angående det placerade kapitalet. Vi kan även se en likhet i hur kapital har skapats då de båda valt att sälja av sitt energibolag och därmed frigöra kapital. Eslöv fick betalt i aktier och genererar därmed en årlig avkastning av det köpande bolagets resultat. Landskrona valde att kapitalförvalta de 800 mnkr de fick betalt för sitt energibolag. Båda kommunerna anser att kostnadsökningen för pensioner kommer vara hanterbar, trots detta har de ändå valt att avsätta medel för framtiden för att underlätta hanteringen av problemet i framtiden.

Vi kan även se likheter i Helsingborgs och Kristianstads tankegångar och agerande i frågan. Båda kommunerna ser sitt skatteunderlag som tillräckligt för att kunna finansiera den högre pensionskostnaden. Kapital har istället använts till investeringar i bland annat infrastruktur istället. Genom att de rustar upp och satsar kapitalet idag, istället för att låsa in det inför framtiden genereras positiva effekter som kan innebära att kommunen i sig blir attraktivare. En attraktiv kommun med god kommunal service och god infrastruktur lockar till sig nya invånare och nya företag, fler invånare och fler företag innebär att kommunen får mer inkomster i form av skattepengar. Även om både politiker och tjänstemän är medvetna om den högre kostnad för pensioner som väntar i framtiden, har de först och främst prioriterat att satsa kapital inom andra områden. De hoppas därmed att de positiva effekterna som det innebär ska ligga till grund för en fortsatt expansion.

Gemensamt för samtliga fyra kommuner i undersökningen är att ingen av dem ser pensionskostnaderna som ett särskilt stort problem för sin kommun. Oron är betydligt större för den demografiska utvecklingen, vilken främst innebär en allt större andel äldre i kommunen som behöver vård och service. Infrastrukturen var även en gemensam nämnare som är en väldig tung kostnad för kommunerna. Både att kunna ta hand om de äldre och infrastruktursatsningarna kommer vara poster som växer. I faktiska pengar som betalas ut varje år är den totala summan inom de två områdena avsevärt större än för de kostnader som pensioner medför. Samtliga undersökta kommuner är dock medvetna både på en politisk- och tjänstemannanivå, om att pensionsbelastningen kommer öka, men på grund av att det inte är det område som i faktiska kronor är det svåraste att lösa finns det andra områden som prioriteras före.

7. SLUTSATS

I det avslutande kapitlet kommer vi att diskutera de slutsatser som dra kan ta utifrån det empiriska material vi har haft att tillgå. Vi kommer här även att ta upp egna reflektioner om hur vi ser på frågan.

Samtliga fyra kommuner verkar vara väl informerade och ha pensionskostnadsutvecklingen under god uppsikt. Det som vi har reflekterat över under arbetets gång är att de två större kommunerna anser att skattebasen är en viktig faktor för beslutet att inte avsätta några medel och att de två mindre kommunerna har valt att avsätta medel.

Mål och avkastning på det kapital som valts att förvaltas externt är en annan punkt som vi anser är värt att nämnas. Eslövs målsättning på 4 % årlig avkastning mot Landskronas 5,74 % på förvaltad kapital kan jämföras mot den faktiska avkastningen i Eslövs fall på omkring 2 % per år och Landskronas snittavkastning på 9 % per år. För att det ska vara lönt att placera kapital i aktiemarknaden måste hänsyn tas till den risk det innebär och avkastningsmålet borde vara högre än vad du kan få på ett konto hos ett finansiellt institut. Att placera kapital på ränte- och aktiemarknaden innebär alltid en finansiell risk, därför tycker vi att de mål som är satta för det förvaltade kapitalet är allt för lågt.

Att avsätta medel, eller inte, är en politisk fråga och eftersom kommuner har ett begränsat kapital att röra sig med och fördela mellan olika verksamheter blir pensionskostnaden en prioriteringsfråga. De flesta av de kommuner i vår undersökning framhävde problemet för vården av äldre i kommunen, att de ser det som ett större problem kan ha sin orsak i att vård av de äldre är reglerat i kommunallagen, och därmed måste den biten skötas samtidigt som pensionsförberedningar är valfritt.

I de två större kommunerna finns ett större ekonomiskt underlag att röra sig med och därför prioriteras andra investeringsfrågor högre, eftersom pensionskostnaden inte slår lika hårt på resultatet i dessa kommuner. I de två mindre kommunerna har de insett behovet av att förbereda sig för att inte påverkas av de ökade kostnaderna i framtiden och därmed kunna hålla kostnaden på en jämn nivå och bedriva en god serviceverksamhet till kommuninvånarna. Samtidigt har alla undersökta kommuner olika förutsättningar och p.g.a. organisationernas komplexitet är det svårt att avgöra vad som är rätt eller fel. Vi anser att det beror på vilka ”glasögon” som problemet granskas med och beroende på vilket intresse granskaren har i fallet. De intressenter vi identifierat ser antagligen problemet på olika sätt och alla har säkerligen en åsikt om vad som är rätt eller fel. Enligt en politisk synvinkel är det mest rationella kanske inte att avsätta medel utan att säkerställa kommuninvånarnas service. Tjänstemännen har ett rent ekonomiskt perspektiv och behöver leverera ett gott resultat till politikerna, därför kan ett rationellt beteende utifrån deras synvinkel te sig något annorlunda. Kommuninvånarnas intresse ligger i att kvaliteten på service inte försämras. Vad kapitalförvaltare vill är inte svårt att tänka sig.

Kommunerna är väl medvetna om att andra delar av verksamheten kommer att bli dyrare och mer betungande för kommunerna och när det gäller pensioner hade de kunnat göra något vid ett tidigt stadium för att underlätta inför framtiden. Att de anser att pensionskostnadshöjningen är hanterbar är ingen anledning att inte förbereda och underlätta inför kostnadshöjningen. Vi säger inte att de har agerat fel utan att utifrån vårt perspektiv hade det ändå varit lämpligt att avsätta medel i någon form.

Ser vi på de alternativ som kommunerna har idag för att hantera tillgångar öronmärkt till pensionsförpliktelser, kan vi tänka oss att fler alternativ än de fyra som SKL framhäver i sitt cirkulär 2005:96. Det gäller bara vara öppen och kunna se vilka lösningar som kan vara möjliga, det fick vi exempelvis styrka genom att Helsingborg talade om att skapa kapital genom att köpa obeskattade reserver. Även om det inte gällde kapital som skulle avse pensionstryggandet borde alternativet finnas med och en större frihet att välja lösningar som är anpassade för den enskilda kommunen bör finnas att tillgå.

Hela frågan och debatten om pensionsberget och 40-talisternas roll i det hela ser vi mer som ett mycket bra mediearbete ifrån kapitalförvaltarna. Kapitalförvaltarna vill givetvis upplysa om ökade kostnader och att sparandet borde öka för att på så sätt själva tjäna mer pengar. Problemet i sig har förstorats till en landsfråga, då kommuninvånarna har frågat sig och undrat om det finns pengar för deras egen pension. Problemet kring pensioner är enligt vår undersökning i de fyra kommunerna inte det som kommer att vara det stora problemet inför framtiden, utan vi ska kanske istället tala om hur vi ska kunna ta hand om våra föräldrar.

7.1 Förslag till framtida forskning

För att mer exakt kunna påvisa vilken möjlighet kommunen har att avsätta kapital för pensioner kan en mer omfattande undersökning göras av kommunen i sin helhet och dess kostnadsstruktur. Det hade även varit intressant att forska i hur stor påverkan kapitalförvaltarna har i frågan om pensionsproblemet.

Hur kommer det sig att stora kommuner väljer att inte göra någonting och de mindre sätter av kapital? Är det som de säger i Danske Capitals rapport att problemet är större i de små kommunerna? Att en kostnadsökning märks mer i en liten kommun eller har det med att åldersstrukturen generellt är högre i en mindre kommun?

8. KÄLLFÖRTECKNING

Publicerade källor

Bryson, M. J, (2003) *What To Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, University of Minnesota, Minneapolis, USA

Christensen, Lars, Engdahl, Nina, Gräas, Carin, Haglund, Lars, (2001), *Marknadsundersökning -en handbok*, 2:a upplagan, Lund: Studentlitteratur ISBN: 91-44-01799-5

Hansson, Sven Ove, (2005), *Decision Theory: A Brief Introduction*, Stockholm: Institutionen för filosofi och historisk teknologi, Kungliga tekniska högskolan.

Heikkila, Tanya, Isett, R Kimberley, (2004) *Modeling Operational Decision Making in Public Organisations: An Integration of Two Institutional Theories*, The American Review of Public Administration, <http://arp.sagepub.com/cgi/content/abstract/34/1/3>

Holzman, Robert, Oreustien, Mitchell, Rutkowski, Michal (2002), *Pension reform in Europe*, World bank publication

Hughes, Gerard, Stuart, Jim, (2004), *Reforming pensions in Europe evolution pension financing and sources of retirement income*, Cheltenham, UK, Northampton, MA

Jennergren, Peter, (2000), *Kommunsektorns pensionsskuld och pensionsförvaltning efter införandet av balanskrav och blandad redovisningsmodell*

Michael, Joel (2008), *Earmarking state tax revenues*, Minnesota House of Representatives, Research Department 600 State Office Building St. Paul, MN 55155, 651-296-5057

Olve, Nils-Göran, (1985), *En tänkebok om rationella och intuitiva beslut*, 1:a upplagan, Malmö : LiberFörlag, ISBN 91-38-61530-4

Rapport Danske Capital, (2008) ”Det löser sig väl på nåt sätt”

Simon, A Herbert, (1978), *Rational decision-making in business organisations*, Carnegie-Mellon University, Pittsburgh, Pennsylvania, USA

Scholl, J Hans (2001) *Applying Stakeholder Theory to E-Government: Benefits and Limits* University at Albany / SUNY, Center for Technology in Government
http://projects.ischool.washington.edu/jscholl/Papers/Scholl_IFIP_2001.pdf

Tellis, Winston, (1997), *Introduction to Case Study, The Qualitative Report, Volume 3*, Number 2, July, 1997
<http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-2/tellis1.html>

Willmore, Larry (2004) *Population Ageing and pay-as-you-go Pensions, Ageing Horizons – Oxford Institute of Ageing, Issue 1*

Offentligt tryck

Rådet för kommunal redovisning, (2006), Rekommendation 7:1 Upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser

Rådet för kommunal redovisning, (2007), Rekommendation 10:1 Avsättningar och ansvarsförbindelser

Rådet för kommunal redovisning, (2007), Rekommendation 17 Värdering av och upplysningar om pensionsförpliktelser

SKL cirkulär 2005;96, (2005), Olika sätt att hantera tillgångar för pensionsförpliktelser för kommuner och landsting

Socialdepartementet (2003) The Swedish National Pension System

SOU, 2001:105, (2001), Extraordinära händelser i kommuner och landsting

Årsredovisningar 2007

Eslöv kommun

Helsingborg kommun

Kristianstad kommun

Landskrona kommun

Elektroniska källor

AMF – pension

<http://www.amfpension.se/templates/Page.aspx?id=7393>, hämtat 2008-04-14

Brennan, P.F, (1995), Patient satisfaction and normative decision theory
Journal of the American Medical Informatics Association, Vol 2

<http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=116263>

Kammarkollegiet

<http://www.kammarkollegiet.se/kapitalforv/diskretionar.html>, hämtat 2008-04-16

Mattoon, Rick, (2006) Notional Pensions –Does Sweden Have the Answer

http://pensionconference.chicagofedblogs.org/archives/2006/03/notional_pensio.html
2008-04-14

Premiepensionsmyndigheten

<http://www.ppm.nu/>, hämtat 2008-04-08

Pensionsstiftelsen

<http://www.pensionsstiftelse.se/home.aspx?r=4&s=1&ss>, hämtat 2008-04-22

Regeringskansliets

<http://www.social.regeringen.se/>, hämtat 2008-04-08

Statistiska centralbyrån

http://www.scb.se/templates/tableOrChart_159277.asp, hämtat 2008-04-14

Wikipedia

http://en.wikipedia.org/wiki/Decision_theory, hämtat 2008-05-13

Bilaga 1: Frågeformulär

1. Kommer pensionsskulden att öka eller minska de kommande åren? Kontinuerliga prognoser?
 - 1.1 Hur stora pensionsavgångar har kommunen de närmsta åren?
 - 1.2 Vilka aspekter är viktigast att ta hänsyn till när pensionsutvecklingen beräknas?
 - 1.3 Hur långt fram i tiden planerar ni era pensionsutbetalningar?
 - 1.4 När kommer pensionsutbetalningarna att vara som störst?
 - 1.5 Avsätts medel till kommande pensionsutbetalningar?
 - 1.6 Vilka medel kan användas vid avsättningar till pensionsskulden?
 - 1.7 Hur har ni löst in ansvarsförbindelsen?
 - 1.8 Hur har avsättningsmedel för pensioner tagits fram?
 - 1.9 Vilka riktlinjer har fullmäktige beslutat om?
 - 1.10 Förvaltas kapitalet internt eller externt?
 - 1.11 Hur ser fördelningen ut mellan intern respektive extern förvaltning av pensionsmedlen?
 - 1.12 Intern/Extern förvaltning, vilka faktorer var viktiga vid beslutet om hur förvaltningen ska ske?
 - 1.13 Under vilken tidsperiod sker upphandling av extern förvaltning?
 - 1.14 Hur stor är den förväntade avkastningen på förvaltrade pensionsmedel?
 - 1.15 Hur har den faktiska avkastningen sett ut tidigare år?
 - 1.16 Är avkastningen tillräcklig för att täcka pensionskostnaderna?
2. Vilka risker/kostnader identifieras vid intern/extern förvaltning av pensionsmedlen?
 - 2.1 Hur ofta utförs resultatuppföljning gällande medel öronmärkta för pension?
 - 2.2 Hur ofta görs rapportering av avkastning gällande pensionsmedlen?
3. Vilka trender kan urskiljas när det gäller förvaltningen av pensionsmedlen?
 - 3.1 Hur kommer placeringsfilosofin att utvecklas?
 - 3.2 Kommer pensionsavgångarna att påverka kommuners verksamheter eller är problemet överskattat?
 - 3.3 Är pensionsskulden ett problem för kommunen om 10-20 år?
 - 3.4 Vad används kapitalförvaltningen till?
 - 3.5 Beskattningsrätten, kommer den vara tillräcklig när utbetalningarna av pensioner ökar?
 - 3.6 Är förberedelserna tillräckliga? Hänvisa till artikel i SVD.
 - 3.7 Behövs avsättningar i framtiden?
 - 3.8 Finns det någon risk med att inte avsätta medel?