När resultatet blev för bra

– Earnings management som lösning

RAPPORT 10

Pierre Donatella

När resultatet blev för bra

– Earnings management som lösning

Pierre Donatella

RAPPORT 10

Denna rapport är den tionde i det nationella kommunforsknings-programmets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-980022-9-4
© KFi tillsammans med författaren 2012
Viktoriagatan 13
411 25 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

Förord

När den finansiella redovisningen upprättas uppkommer ett tolkningsutrymme. Föreliggande rapport handlar om *hur* och *varför* ansvariga aktörer använder detta tolkningsutrymme för att ändra årets resultat och andra centrala resultatmått.

Insamlingen och bearbetningen av det empiriska material som har använts i föreliggande rapport påbörjades för över ett år sedan. Det var i samband med ett uppdrag från den statliga utredningen (SOU 2011:59) som tillsattes för att bland annat se över balanskravets ändamålsenlighet. Tillsammans med några KFi-kollegor började undertecknad undersöka hur redovisningsval gjordes för att påverka det finansiella resultatet. Baserat på en dokumentstudie och därefter en fördjupad intervjustudie, som omfattade fem kommuner och två landsting, skrevs en rapport (se Donatella, 2011). Sedan dess har jag valt att fokusera på två kommuner som bedömts vara särskilt intressanta. Kompletterande intervjuer har genomförts med företrädare för dessa kommuner och en fördjupning har skett i ett flertal olika dokument. Dessutom har en teoretisk referensram och resonemang kring tidigare forskning tillförts.

Det är i sammanhanget angeläget att framföra ett tack till ett flertal olika personer. Agneta Rönn, verksam vid Sveriges kommuner och landsting, och Åsa Sandgren, verksam vid PwC, var mina kontaktpersoner i den statliga utredningen. De gjorde det finansiellt möjligt att påbörja studierna och lämnade också kloka synpunkter och förslag som påverkat arbetet fortsättningsvis. Avslutningsvis vill jag tacka kommunföreträdarna som tog sig tid att både svara på frågor i samband med intervjuerna och förse mig med relevanta dokument, trots att det är förhållandevis känsliga frågor som behandlas i studien.

Göteborg i juni 2012
Pierre Donatella, verksam vid Kommunforskning i Västsverige (KFi)

Innehåll

Sammanfattning 6

1. Inledning 8

Redovisning på bokföringsmässiga grunder 8
Earnings management 9
Tidigare forskning 11
Problemdiskussion 14
Syfte och avgränsningar 17
Fortsättningen 18

2. Earnings management – en referensram 19

Resultatutjämning som strategi 19
Taktik – förbättring, försämring eller ingen påverkan 21
Instrument för att ändra resultatet 23
Referensramen i sammanfattning 27

3. Metod 28

Val av kommuner 28
Dokumentstudien 29
Intervjustudien 29

4. Kommuner med (stora) överskott 33

Resultatet ändras 33
Öststad *33*
Västtad *35*
Ekonomernas perspektiv 37
Politikernas perspektiv 40

5. Konsten att ändra resultatet 43
Analys. 43
Resultatutjämning *44*
Intervallet där resultatförsämring sker *45*
Förmodade reaktioner styr och styrs *47*
Slutsatser. 48

Referenser 51

Bilaga 55

Sammanfattning

Den finansiella redovisningen i kommunsektorn regleras av kommunal redovisningslag och rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning. Precis som redovisningen i andra samhällssektorer innehåller upprättandet av den finansiella redovisningen trots reglering inslag av både uppskattningar och bedömningar, vilket medför att ett tolkningsutrymme uppkommer. Ett agerande där det beskrivna tolkningsutrymmet används för att *ändra* resultatmått brukar i redovisningslitteraturen samlas i begreppet *earnings management*. Föreliggande rapport handlar om *hur* och *varför* earnings management används för att undvika att alltför stora överskott redovisas.

Studien omfattar två kommuner, vilka benämnts Västtad och Östtad. Baserat på en dokumentstudie som omfattar budget, delårsrapport och årsredovisning samt en intervjustudie av politiker och tjänstemän påvisas att kommunerna under perioden 2005–2011 har jämnat ut resultatmått. Utöver årets resultat har balanskravsresultatet jämnas ut i Östtad och resultatet före extraordinära poster i Västtad. Utjämningen har framförallt uppnåtts genom att i efterhand, när det underliggande ekonomiska resultatet är känt, bestämma beloppen för avsättningar till ett antal förpliktelser. Dessutom klassificerar Västtad realisationsvinster som extraordinära intäkter (istället för jämförelsestörande intäkter) och det bidrar också till att jämna ut resultatet före extraordinära poster. På samma sätt förekommer omklassificeringar i Östtad vid avstämning mot balanskravet. Genom att agera på ett sådant sätt förbättras förutsättningarna för framtiden (eftersom kostnader har tidigarelagts och inte kommer att belasta resultateten under kommande år) istället för att utrymmet används till att förstärka det finansiella resultatet och bli inlåsta i eget kapital. Därigenom kringgås den upplevda problematiken med balanskravet.

Såväl politiker som tjänstemän vill undvika att redovisa stora överskott för att slippa kritik för överbeskattning och/eller att alltför lite resurser har satsats i verksamheterna. Att avvika från de finansiella målen och resultaten som budgeterats förefaller bli särskilt känsligt om det finns en tydlig uppdelning mellan majoritet och opposition. Noterbart är också att politikerna

betraktar avsättningarna som ett ansvarstagande för de beslut som man har fattat och som har föranlett förpliktelserna som avsättningar har gjorts till. Ekonomerna delar uppfattningen om att avsättningarna är nödvändiga att redovisa, men på andra grunder. Genom att tillföra avsättningarna undviks stora överskott och politikernas och verksamhetsföreträdarnas handlingsutrymme minskar därigenom. Det beskrivna agerandet innebär att den i kommunala sammanhang grundläggande generationsprincipen utmanas när den leder till en bild av den finansiella situationen som inte stämmer överens med vad som är önskvärt för avsändarna av redovisningsinformationen att förmedla till kommuninvånarna och andra intressenter.

1. Inledning

Upprättandet av den finansiella redovisningen innehåller inslag av både uppskattningar och bedömningar vilket medför att ett tolkningsutrymme uppkommer. Föreliggande rapport handlar om hur och varför detta tolkningsutrymme används i kommuner för att *ändra* det finansiella resultatet när de underliggande överskotten bedömts vara alltför stora.

Redovisning på bokföringsmässiga grunder

Svenska kommuner och landsting började vid 1980-talets mitt att tillämpa en företagsekonomisktinspirerad redovisningsmodell som baseras på bokföringsmässiga grunder (Brorström, 1997; Olson och Sahlin-Andersson, 1998). Vid denna tidpunkt var det långt ifrån vanligt att offentliga organisationer använde sådana redovisningsmodeller, men sedan dess har mycket hänt och redovisningsmodeller som baseras på bokföringsmässiga grunder är numer vanligt förekommande i den offentliga sektorn i västvärlden (Lüder och Jones, 2003; Carlin, 2005; Lapsely et *al.,* 2009).

I den bokföringsmässiga redovisningsmodellen är det nettoförbrukningen av resurser – det vill säga resultatredovisningen – som står i fokus snarare än betalningsflöden (Falkman, 1997; Brorström och Falkman, 2001). Inkomster och utgifter periodiseras och redovisas som intäkter och kostnader den period de har uppkommit, en process som innehåller inslag av både uppskattningar och bedömningar. Att dessa inslag ökat som en följd av den bokföringsmässiga redovisningen är en av omständigheterna som redovisningsforskare har kommit att kritisera. Olson och Sahlin-Andersson (1998) menar exempelvis att det har skapat förutsättningar för att utforma redovisningsregleringen på ett sådant sätt att det finansiella resultatet kan jämnas ut över tid och använder exemplet med redovisningen av kommunernas pensionsåtagande. Även Vinnari och Näsi (2008) anlägger ett kritiskt perspektiv på den bokföringsmässiga redovisningen. Forskarduon framhåller att ”(...) användningen av en bokföringsmässig redovisning i offentlig sektor inte garanterar generationsprincipen, transparens och ansvarsutkrävande,

utan istället öppnar upp för nya möjligheter till kreativ redovisning" (s. 113, egen översättning). Mot bakgrund av att det var strävan efter att skapa en mer *informativ* redovisning som var central, såväl i den svenska kommunsektorn (Brorström, 1997) som i flera av de andra länderna (Lüder, 1992) där redovisningsmodeller baserade på bokföringsmässiga grunder började tillämpas, kan det framstå som paradoxalt att koppla ihop den förändrade redovisningen med minskad transparens och kreativ redovisning. Men det är precis vad ett flertal forskare har gjort. De har i sina studier kunnat påvisa att kommuner likväl som andra icke vinstdrivna organisationer använder det beskrivna tolkningsutrymmet för att jämna ut det finansiella resultatet över tid, ett agerande som i redovisningslitteraturen samlas i begreppet earnings management. I det följande beskrivs innebörden av *earnings management* och därefter resultaten från studier som behandlat fenomenet i offentlig sektor och andra icke vinstdrivande organisationer.

Earnings management

Begreppet *earnings management* är långt ifrån entydigt i redovisningslitteraturen, utan precis som Ronen och Yaaris (2008) litteraturgenomgång visar förekommer ett flertal olikartade definitioner. Någon specifik definition av begreppet har inte heller utvecklats i redovisningslitteraturen som behand-lar offentlig sektor. Det är dock en definition som frekvent förekommer inom både den privata och offentliga redovisningslitteraturen. Det är definitionen som de amerikanska redovisningsforskarna Paul Healy och James Wahlen (1999) har formulerat.

> *"Earnings management förekommer när ledningen använder bedömningar i samband med den finansiella rapporteringen och strukturerar transaktioner för att ändra den finansiella rapporteringen för att (...) vilseleda intressenter om det underliggande ekonomiska resultatet" (s. 368, egen översättning)*

Av definitionen följer att en åtskillnad görs mellan det underliggande ekonomiska resultatet och det finansiella resultatet som förmedlas i den externa redovisningen. Det underliggande ekonomiska resultatet, som antas visa den faktiska nettoförbrukningen av resurser för organisationen givet den gällande regleringen, känner endast ett fåtal aktörer till. När det finansiella resultatet *ändras* och avviker från det underliggande ekonomiska resultatet, sker det enligt definitionen för att vilseleda intressenter av olika slag. Det är således

en tämligen sträng syn på fenomenet. Det antyder även Ronen och Yaari (2008), vilka i en kommentar till definitionerna av earnings management som förekommer i redovisningslitteraturen använder metaforen vit, grå och svart. Utifrån denna indelning klassificeras den ovan återgivna definitionen som svart, med beskrivningen att earnings management betraktas vara ”(...) knep för att ge en missvisande bild eller minska transparensen i de finansiella rapporterna” (s. 25, egen översättning). I föreliggande rapport ansluter jag mig till denna syn på fenomenet. Vidare följer resonemangen den uppdelning som görs i definitionen mellan två olika former av earnings management: den ena är kopplad till att transaktioner struktureras och den andra är kopplad till upprättandet av den finansiella redovisningen.

Den förstnämnda formen brukar benämnas *riktig* earnings management eftersom denna form av styrning innefattar ett förändrat agerande. Strukturering av transaktioner sker för att påverka vilken redovisningsperiod kostnaderna respektive intäkterna, som är förenade med transaktionen, kommer att redovisas. Därigenom kan det finansiella resultatet ändras. Instrumentet innebär således att transaktioner struktureras för att relateras till en viss redovisningsperiod snarare än utifrån vad som är effektivt och ändamålsenligt för verksamheten. Det kan därför medföra försämrade ekonomiska förutsättningar för en organisation, även om det inte nödvändigtvis behöver finnas en motsättning mellan att ändra tidpunkten för transaktioner och vad som är effektivt eller av andra skäl ändamålsenligt för organisationen.

Den andra formen brukar benämnas *artificiell* earnings management och är relaterad till upprättandet av den finansiella redovisningen. För även om lagstiftning och redovisningsrekommendationer reglerar upprättandet av externredovisningen innehåller denna process inslag av både uppskattningarna och bedömningarna. Inte sällan handlar det just om bedömningar avseende hur reglerna skall tillämpas. Följden av detta blir att ett så kallat *diskretionärt tolkningsutrymme* uppstår, det vill säga ett utrymme som är obundet av fasta regler, vilket kan användas för att ändra det finansiella resultatet som förmedlas i den externa redovisningen[1]. Det möjliggör att påverkan på det finansiella resultatet kan ske när inkomster och utgifter *periodiseras* och *klassificeras* i samband med att den finansiella redovisningen upprättas.

Just tidpunkten för när styrningen av det finansiella resultatet kan ske utgör en betydande skillnad mellan de två formerna av earnings management.

1) Enligt Nationalencyklopedin definieras diskretionär beslutanderätt som att en aktör ”(...) kan träffa sina beslut efter eget fritt bedömande, obunden av fasta regler”.

För medan riktig earnings management fordrar ett mer avancerat upplägg, eftersom det måste ske under innevarande räkenskapsår, innebär artificiell earnings management att det finansiella resultatet kan ändras efter räkenskapsårets slut, när det underliggande ekonomiska resultatet är känt. Samtidigt är artificiell earnings management, precis som Eldenburg *et al.* (2011) påpekar, alltid förenat med en osäkerhet eftersom den finansiella redovisningen blir föremål för revision. Så även om det i slutändan blir en tolkningsfråga angående om de gjorda redovisningsvalen är förenliga med god redovisningssed brukar tydliga och uppenbara avvikelser från uttrycklig lagstiftning och utfärdade redovisningsrekommendationer inte falla inom ramen för definitionen av (artificiell) earnings management, utan det är snarare förenat med att tänja på den gräns som regleringen utgör. Detta förhållningssätt är inte förvånande med tanke på att merparten av litteraturen behandlar börsnoterade företag och där skulle sådana avvikelser betraktas som bedrägeri (Stolowy och Breton, 2004) och följaktligen vara straffbara i en rättslig mening. I den svenska kommunsektorn är situationen emellertid annorlunda. Den kommunala redovisningslagen har givits formen av en ramlagstiftning där hänvisning sker till god redovisningssed. I lagens förarbeten (prop. 1996/97:52) klargjordes att det aldrig är förenligt med god redovisningssed att avvika från förekommande lagstiftning, även om lagstiftaren inte valde att koppla några sanktioner till avsteg från lagen. Så även i situationer där det handlar om uppenbara och tydliga avsteg är eventuella påföljder tämligen begränsade (jämför Falkman och Tagesson, 2008). Betydelsen av en skarp gräns mellan vad som är förenligt med god redovisningssed är därmed inte lika betydelsefull som inom den privaträttsliga redovisningen. Det har därför inte ansetts vara centralt att klarlägga huruvida tillämpningen av regelverket är förenliga med god redovisningssed. Fokus har huvudsakligen varit på relationen mellan tolkningarna av regelverket och vilken påverkan dessa har haft på förekommande resultatmått.

Tidigare forskning

Redovisningslitteraturen som behandlar earnings management i offentlig sektor och andra icke vinstdrivande organisationer sammanfaller delvis med att bokföringsmässiga redovisningsmodeller har börjat tillämpas. Samtidigt är det viktigt att notera att den bokföringsmässiga redovisningen förändrade och – enligt vissa redovisningsforskare – till och med förbättrade förutsättningarna för att ändra det finansiella resultatet (se exempelvis Olson och Sahlin-

Andersson, 1998; Vinnari och Näsi, 2008). Fenomenet i sig är däremot ingen nyhet, utan olika former av utfall ändrades även innan redovisning på bokföringsmässiga grunder tillämpades i offentlig sektor. Det framgår inte minst av Anthonys (1985) betraktelse över redovisningen i amerikanska stater och kommuner där han beskriver hur medel förflyttades mellan olika fonder och hur den kassabaserade redovisningen medförde att in- och utbetalningar anpassades för att påverka utfallet. Därigenom kunde ett antal offentliga organisationer undgå att redovisa underskott respektive stora överskott. Även Perrin (1998) pekar på hur den kassabaserade redovisningen användes på liknande sätt inom hälso- och sjukvården i Storbritannien.

För att återvända till de bokföringsmässiga redovisningsmodellerna och studier som har genomförts av earnings management i sådana situationer är det framförallt periodiseringen av intäkter och/eller kostnader som har fokuserats, det vill säga artificiell earnings management. I en studie baserad på arkivdata från 288 svenska kommuner påvisar Stalebrink (2007) att det diskretionära tolkningsutrymmet som är förenat med avskrivningar och nedskrivningar används till att kunna redovisa små jämna resultat: avskrivningarna och nedskrivningarna ökade under år när överskott redovisades och minskade under år när underskott redovisades. Följden av agerandet blir att resultatfluktuationerna begränsas och därigenom skapar förutsättningar för att uppfylla balanskravet, vilket anger att intäkterna skall överstiga kostnaderna varje år. Men betydelsen av att redovisa små jämna överskott kopplas också till det mer allmänt hållna motivet att det anses signalera att den politiska ledningen agerat på ett ansvarfullt sätt. I en annan studie som baserades på svensk kommundata påvisade Falkman och Tagesson (2008) genom dokumentstudier att avvikelser från utfärdade redovisningsrekommendationer förekom, och när uppföljande intervjuer genomfördes antydde ekonomicheferna att det fanns en systematik i avvikelserna för att därigenom kunna påverka det finansiella resultatet. Även avvikelser från uttrycklig lagstiftning förekommer. Exempelvis visar en enkätundersökning att praxis varierar vad gäller redovisning av kommunernas pensionsåtagande (Donatella, 2009), vilket också har betydelse för den finansiella ställningen och resultatet som redovisas. Den kommunala redovisningslagen anger att pensionsåtagandet skall redovisas på ett blandat sätt: den del av pensionsåtagandet som avser tiden före 1998 skall redovisas som en ansvarsförbindelse och kostnadsföras när utbetalningen sker, medan pensionsåtagandet som avser tiden efter 1998 skall kostnadsföras när pensionerna intjänas och därefter

redovisas som en avsättning i balansräkningen (kommunal redovisningslag, kapitel 5, paragraf 4). När pensionsåtagandet redovisas enligt den i lagen förordade blandmodellen, men avsteg görs genom extra avsättningar till det gamla pensionsåtagandet, skapas möjligheter till så kallad resultatutjämning. Detta eftersom storleken på avsättningarna, förutsatt att de inte fastställs på förhand, kan anpassas och användas för att reglera årets resultat.

Forskningsresultaten som baseras på data från svenska kommuner är inte unika, utan de sammanfaller med vad forskare i andra länder har påvisat. I en studie som baseras på arkivdata från kommuner i den australiensiska delstaten New South Wales visar Pilcher och Van Der Zahn (2010) bland annat att kommuner som redovisade stora överskott var mer aktiva med att använda avskrivningarna för att försvaga det finansiella resultatet. I en annan studie redogör Vinnari och Näsi (2008) för hur en finländsk kommun, som haft finansiella problem under en längre tid, på ett tämligen sofistikerat sätt kringgått ett i lagen angivet krav på budgetbalans genom koncerninterna transaktioner som omfattade en försäljning av det kommunala vattenverket till ett kommunägt energibolag. Vattenverkets tillgångar var redovisade enligt historiska anskaffningsvärden. Vid försäljningen omvärderades och såldes vattenverket enligt verkligt värde och det uppstod då betydande realisationsvinster som innebar att kommunen, i bokslutet för året då försäljningen genomfördes, redovisade ett tillräckligt stort överskott för att täcka tidigare års budgetunderskott. Dessutom blev en del medel över vilka förbättrade handlingsutrymme inför framtiden eftersom de kan användas till att balansera framtida budgetunderskott. Effekterna av försäljningen begränsades emellertid inte till en förbättring av den finansiella situationen, enligt den bokföringsmässiga synen med intäkter och kostnader, utan försäljningssumman till kommunen balanserades av ett lika stort lån till energibolaget. Denna ordning skapade i sin tur möjligheter för kommunen att ta ut ränta på det upplåtna lånet istället för vinstutdelning från energibolaget. Därmed kunde beskattning från energibolagets vinster undgås, men det skapade också en möjlighet för koncernen att öka de samlade intäkterna utan att kommunen ökade skatteuttaget. De högre kostnaderna i energibolaget (i form av räntor på det upplåtna lånet) som inte kunde täckas av det utrymme som tidigare hade inneburit att ett överskott redovisades kompenserades nämligen genom ökade avgifter för brukarna av bolagets service.

Ytterligare några studier av relevans har genomförts i offentlig sektor och andra icke vinstdrivande organisationer. I en studie av *National Health Ser-*

vice i England påvisar Ballantine *et al.* (2007) ett samband mellan periodiseringarnas storlek och ett finansiellt resultat kring noll. Drivkrafterna för att redovisa små överskott är relaterade till det skarpt formulerade kravet på redovisningsskyldiga enheters resultat: redovisas underskott på 0,5 procent av intäkterna blir enheten föremål för särskild övervakning och skall upprätta en plan för att uppnå finansiell balans, medan motsvarande överskott förväntas användas under de kommande åren för att förbättra servicen eller återbetalas till finansiären. Vidare har studier genomförts av icke vinstdrivande organisationer i USA som visar att det finansiella resultatet ändras för att undvika att redovisa underskott men även stora överskott, antingen genom att transaktioner struktureras (Eldenburg et al., 2011) eller genom en kombination av att transaktioner struktureras och redovisningsvalen (Leone och Van Horn, 2005).

Förklaringarna som den tidigare forskningen ger till att ledningen i offentliga organisationer och andra icke vinstdrivande organisationer bedriver earnings management är således kopplad till strävan efter att undvika att redovisa underskott respektive stora överskott. Det är i sin tur kopplat till formerna för ansvarsutkrävande rörande den ekonomiska förvaltningen. Skarpa krav – såsom kravet på ekonomisk balans – kringgås.

Problemdiskussion

Resultatbegreppet är en viktig utgångspunkt för att skapa förståelse för att ledningen i åtminstone vissa offentliga organisationer strävar efter att inte redovisa underskott och stora överskott. I offentliga verksamheter finns ingen tydlig koppling mellan intäkter (ersättning för utförda prestationer) och kostnader (resurser som förbrukats för att utföra prestationerna) eftersom intäkterna ofta föregår kostnaderna. De huvudsakliga intäkterna i kommunsektorn utgörs exempelvis av skatteintäkter vilka är resurser som erhålls före det att förväntade prestationer i form av kommunal service har utförts. Med redovisningsterminologi handlar det om en omvänd matchning (Falkman, 1997) vilket innebär att det finansiella resultatet per definition inte behöver beskriva verksamhetens effektivitet (jämför Chan, 2003). Ett betydande överskott kan exempelvis tolkas som att den kommunala servicen varit av för låg kvalitet (eftersom all insamlad skatt inte har spenderats) alternativt att kommuninvånarna har överbeskattats, omständigheter som kan föranleda att kommunledningen kritiseras av berörda intressenter. Och gäller det omvända, det vill säga att underskott redovisas, kan det tolkas som ett uttryck

för att kvaliteten på den kommunala servicen varit för hög eller att invånarna betalat för låg skatt. Men här ligger det rimligtvis närmare till hands att kommunledningen kan komma att kritiseras för att en oansvarig politik har bedrivits och/eller att förvaltningen uppvisat brister.

Att redovisa mindre överskott torde innebära att kritik kan undvikas för överbeskattning eller att för lite resurser har satsats i verksamheterna (förknippat med kritik för stora överskott) respektive ett oansvarigt agerande (förknippat med underskott). Samtidigt finns det lagstiftning som sätter ramarna för den ekonomiska förvaltningen och det har som tidigare nämnts visat sig påverka agerandet. För svenskt vidkommande är det som bekant två krav som reglerar den ekonomiska förvaltningen i kommunsektorn. Sedan den nya kommunallagen introducerades 1992 gäller att kommuner skall ha en god ekonomisk hushållning (kapitel 8, paragraf 1). Precis som den tidigare regleringen av den ekonomiska förvaltningen är kravet utformat på ett sådant sätt att det tydliggör att varje generation skall bekosta den kommunala service som används, den så kallade *generationsprincipen* (Brorström *et al.*, 2005; Donatella, 2010). Kravets allmänt hållna formuleringar medförde att kommunallagen från och med 1998 kompletterades med ett krav på ekonomisk balans, definierat som att intäkterna skall överstiga kostnaderna (kapitel 8, paragraf 4). Balanskravet – som kravet sedermera kommit att benämnas – trädde i kraft först räkenskapsåret år 2000 och har sedan dess utgjort en tydlig undre gräns för det finansiella resultatet.

För kommuner som har svårigheter att nå ambitionsnivån som balanskravet anger kan lösningen, precis som den tidigare forskningen visar, bli att genom earnings management ändra det finansiella resultatet. Kommunerna som haft svårigheter att klara balanskravet har emellertid inte varit föremål för några mer omfattande diskussioner, utan balanskravet har på senare tid kommit att diskuteras i anslutning till kommuner som redovisat stora överskott. Och redovisat stora överskott har en betydande andel av kommunerna gjort under de senaste åren. Sammanställningen av årets resultat i diagram 1 för perioden 2005–2011 visar att situationen för kommunsektorn som helhet varit mycket gynnsam. Det är – som påvisas i föreliggande studie – förvisso en sammanställning som inte alltid behöver ha så mycket att göra med det underliggande ekonomiska resultatet. Så kanske hade överskotten varit annorlunda om earnings management inte förekommit.

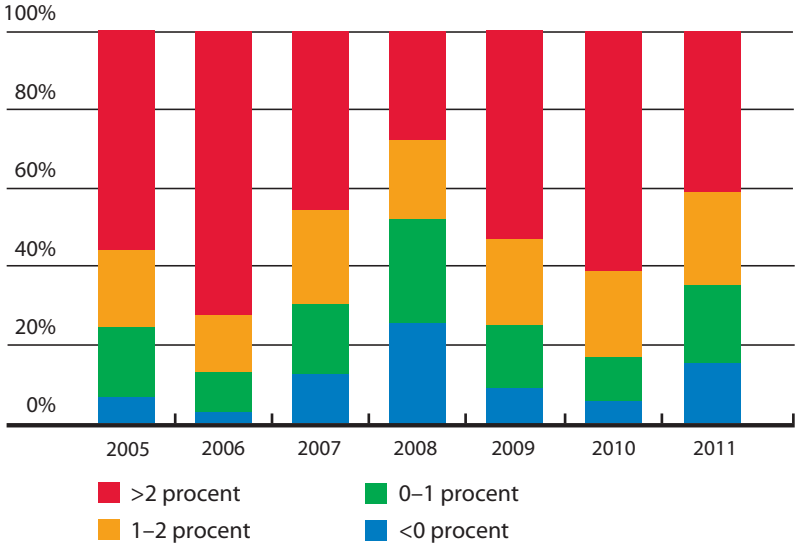


Diagram 1: Årets resultat i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning[2]

Under perioden 2005–2007 redovisas betydande överskott. Läget framstår som särskilt gynnsamt 2006 då årets resultat för drygt 70 procent av kommunerna översteg två procent av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning, det vill säga den resultatnivå som i praxis kommit att betraktas som förenlig med god ekonomisk hushållning (Brorström *et al.,* 2005; Donatella *et al.,* 2007). Efter dessa mycket goda år förändrades situationen som bekant hösten 2008 och skatteutfallsprognoserna försämrades väsentligt som en följd av den så kallade finanskrisen. Nu blev situationen aldrig lika allvarlig som skatteutfallsprognoserna signalerade, utan tillväxten av skatteunderlaget stabiliserades. Dessutom beslutade staten om att tillföra kommuner och lands-ting 17 miljarder i tillfälliga konjunkturstöd för 2010 och 3 miljarder för 2011. Följden blev att en betydande andel av kommunerna redovisade överskott under perioden 2009–2011. Utvecklingen, där situationen gick från en högkonjunktur och en mycket stark tillväxt av skatteunderlaget till en situation som betraktades som krisartad, aktualiserade frågan om så kallade *inlåsningseffekter* (SOU 2011:59). Diskussionen grundar sig i balanskravets

2) Beräkningarna som ligger till grund för sammanställningen baseras på offentlig statistik från Statistiska centralbyrån.

asymmetriska konstruktion: för en kommun som inte har en positiv soliditet inklusive hela pensionsåtagandet gäller att underskott skall återställas förutsatt att det inte är möjligt att hänvisa till synnerliga skäl, medan överskott inte kan tas i anspråk i framtiden. Redovisade överskott blir – för att fullfölja den tidigare använda metaforen – därför inlåsta i eget kapital.

Det finns starka incitament för att över tid redovisa små överskott, och därigenom undvika den så kallade inlåsningseffekten och kritik för det finansiella resultatet som redovisas. Samtidigt kan det vara svårt att redovisa små jämna överskott om både verksamhetens intäkter och kostnader fluktuerar, och det är i sådana situationer ledande politiker och tjänstemän kan finna det angeläget att ändra de finansiella resultaten. Och trots att det finns ett regelverk – i form av kommunal redovisningslag och redovisningsrekommendationer som skall skapa en likformighet vad gäller periodiseringar och klassificeringar – är det diskretionära tolkningsutrymmet som tidigare nämnts betydande. Det finns därmed möjligheter att ändra det finansiella resultatet. Dessutom finns möjligheten att avvika från regleringen eftersom sanktionsmöjligheterna är begränsade (Falkman och Tagesson, 2008) – om avvikelserna skulle upptäckas. Kontrollen som den kommunala revisionen utgör har nämligen uppvisat brister såtillvida att avvikelser från redovisningsrekommendationerna inte anmärkts (Tagesson och Eriksson, 2011). Det finns därmed förutsättningar för att genom periodiseringar förflytta resurser mellan olika redovisningsår, även om det sker i strid med generationsprincipen, och att omklassificera kostnader och intäkter för att påverka bilden som förmedlas i den externa redovisningen.

Syfte och avgränsningar

De tidigare förda resonemangen visar att kommuner och andra icke vinstdrivande organisationer ändrar det finansiella resultatet genom earnings management. Det sker både för att undvika underskott och stora överskott. Kunskapsläget kan sammanfattas med att det finns insikter om hur företrädare för kommuner och andra icke vinstdrivande organisationer förväntas agera, vilka huvudsakligen baseras på makroanalyser. Däremot är avsaknaden av ett mikroperspektiv, som ger insikter om processen där den finansiella redovisningen upprättas och de finansiella resultaten ändras, tämligen begränsade. Att få en inblick i dessa processer har varit möjligt, som en följd av den öppenhet som råder i svenska kommuner. Det är dessutom ett tämligen aktuellt problem i den svenska kommunsektorn, då många kommuner som redovisat

överskott under det första årtiondet av 2000-talet. Under dessa goda år har det funnits motiv för att förflytta resurser mellan olika redovisningsår och därigenom undgå kritik som är förenad med stora överskott likväl som problematiken med inlåsning av resurser i eget kapital. Detsamma gäller omklassificeringar som kan bidra till att förklara att överskotten uppkommit som en följd av särskilda händelser. Mot bakgrund av resonemanget har syftet med föreliggande rapport formulerats enligt följande:

Syftet med föreliggande rapport är (1) att visa *hur* kommuner med stora underliggande överskott försvagar resultatet som förmedlas i den externa redovisningen och (2) att förklara *varför* agerandet förekommer.

I studien fokuseras enbart den artificiella formen av earnings management och det följer av de tidigare förda resonemangen som visar att det i redovisningslitteraturen har gjorts en koppling mellan införandet av redovisningsmodeller som baseras på bokföringsmässiga grunder och de förbättrade möjligheterna att ändra det finansiella resultatet när externredovisningen upprättas. Det utesluter givetvis inte att riktig earnings management förekommer och påverkar det finansiella resultatet som redovisas, men det ligger inte inom ramen för föreliggande studie att undersöka.

Fortsättningen

Rapporten är fortsättningsvis disponerad på följande sätt: I nästa kapitel följer studiens referensram, där ett resonemang förs om att de finansiella resultaten förväntas jämnas ut över tid. I kapitel 3 återfinns en metodbeskrivning av genomförd dokument- respektive intervjustudie. I kapitel 4 redovisas dokument- och intervjustudierna. I kapitel 5 analyseras vad som framkommit från dokumenten och intervjuerna, och utifrån det presenteras studiens slutsatser.

2. Earnings management – en referensram

En viktig utgångspunkt för resonemanget som följer har naturligt nog varit förutsättningarna i offentlig sektor, och särskilt förutsättningarna som gäller i den svenska kommunsektorn. Samtidigt har det bedömts som centralt att förhålla sig till den omfattande redovisningslitteraturen som behandlar earnings management i privat sektor. Ett flertal relevanta begrepp har utvecklats i denna litteratur och dessutom har earnings management-strategier kartlagts vilka visat sig ha bäring även i det offentliga sammanhanget. Redovisningslitteraturen som behandlar earnings management i privat sektor är emellertid inte direkt överförbar då verksamheterna i grunden skiljer sig åt. Det fordras därför att den privata litteraturen översätts och anpassas till förutsättningarna i den svenska kommunsektorn. Det är vad som görs i det följande, där resonemangen har delats upp i strategi, taktik och instrument.

Resultatutjämning som strategi

Earnings management är som det tidigare förda resonemanget visar ett samlingsbegrepp för när det finansiella resultatet ändras. I redovisningslitteraturen förekommer en uppdelning i olika earnings management-*strategier* (jämför Ronen och Yaari, 2008). En av dessa strategier benämns i den engelskspråkiga litteraturen som *income smoothing* och den sammanfaller i vissa avseenden med genomgången av den tidigare forskningen, som påvisar ett agerande där kommuner strävar efter att undvika underskott och stora överskott. I den del av redovisningslitteraturen som behandlar denna strategi har utjämning av flera olika redovisningsuppgifter studerats och påvisats, varav en är just utjämning av det finansiella resultatet (för en litteraturgenomgång, se Buckmaster, 2001).

En av de första forskarna som teoretiskt belyste fenomenet med *resultatutjämning* i privat sektor var Hepworth (1953), som påpekade att ägare och kreditgivare givetvis skulle känna sig mer bekväma om vinsterna över tid var

stabila och att det för ledningen i ett företag även kunde vara betydelsefullt för att upprätthålla goda relationer med arbetstagare och investerare. Senare studier har empiriskt påvisat att vinsterna i amerikanska börsnoterade företag över tid utjämnas för att kunna uppvisa en kontinuerlig förbättring (Bugstahler och Dickhev, 1997). Det har också empiriskt påvisats att strävan efter att jämna ut resultatet leder till att förväntningarna på kommande perioder blir betydelsefulla och påverkar redovisningsvalen som görs (DeFond och Park, 1997). I privat sektor handlar resultatutjämning alltså om att påvisa en successiv vinstökning eftersom det signalerar att företaget är stabilt och pålitligt samtidigt som en sådan trend även tyder på tillväxt och fortsatt framgång under kommande år.

I offentlig sektor är det inte en jämn resultatutveckling i sig som är central. Strategin för resultatutjämning i kommuner handlar istället om redovisa små överskott, och därigenom undvika den tidigare diskuterade kritik som kan följa av att underskott respektive stora överskott redovisas. Det är som Leone och Van Horn (2005) empiriskt visar därför inte betydelsefullt att undvika negativa resultatförändringar så länge försvagningarna innebär att ett överskott fortsatt redovisas. Uttryckt på ett annorlunda sätt kan situationen beskrivas som att resultatfluktuationerna i sig inte är ett problem i offentlig sektor så länge de sker inom ramen för vad som utgör ett mindre överskott. Det är följaktligen tydligt att ledningen i kommuner och andra icke vinstdrivande organisationer strävar efter att redovisa små överskott för att undgå kritik (Anthony, 1985; Ballantine *et al.,* 2007; Stalebrink, 2007; Pilcher och Van Der Zahn, 2010).

Innebörden av vad som utgör ett mindre överskott är emellertid inte entydig, utan kan bestämmas av flera olika faktorer. Att de svenska kommunerna precis som många andra offentliga organisationer är budgetkopplade kan ha betydelse. Budgeten anger politiska satsningar och prioriteringar (Chan, 2003), vilka efter årets slut kan ställas mot det faktiska utfallet. Den ambitionsnivån som i budgeten anges för det finansiella resultat kan därför vara en omständighet som har betydelse för innebörden av vad som utgör ett mindre överskott. Men innebörden av vad som utgör ett mindre överskott kan också påverkas av kraven på den ekonomiska förvaltningen. Det finns ett krav på att finansiella mål för god ekonomisk hushållning skall upprättas i budgeten (kommunallagen, kapitel 8, paragraf 5). Ambitionsnivån som anges i målet eller målen kan vara ytterligare omständigheter som bidrar till att klargöra innebörden av ett litet överskott.

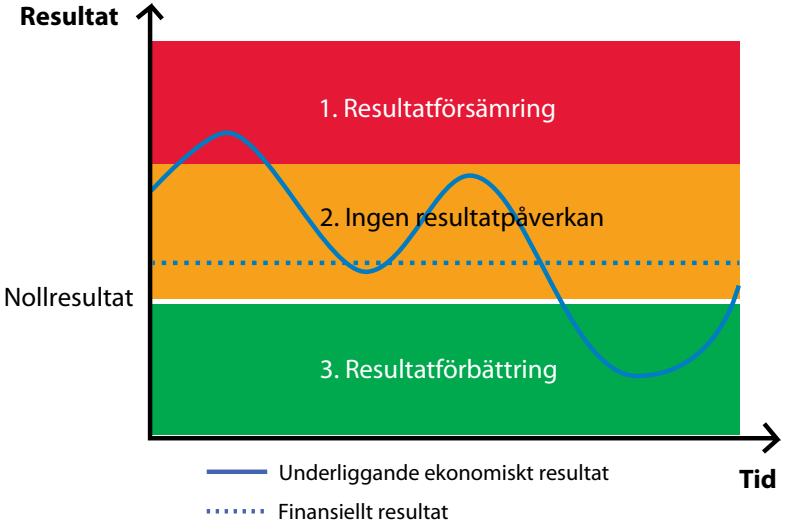
Det hittills förda resonemanget visar att den undre gränsen går vid ett underskott. I svenska kommuner gäller som tidigare nämnts dessutom kravet på ekonomi i balans, både för det i budgeten angivna resultatet och det i årsredovisningen redovisade utfallet. För de redovisningsskyldiga accentueras därmed betydelsen av att redovisa ett överskott på åtminstone en krona. Den övre gränsen i intervallet torde inte vara lika tydlig, även om det i svenska kommuner kan kopplas till kommunallagens allmänt hållna krav på god ekonomisk hushållning som är det överordnade kravet på den ekonomiska förvaltningen. Som framgår av tidigare fört resonemang är generationsprincipen en central del av god ekonomisk hushållning, det vill säga att varje generation betalar den kommunala service som förbrukas. För att uppnå det fordras ett finansiellt resultat som åtminstone realt sett konsoliderar kommunen. Givet inflationen som förekommer innebär det att resultatet behöver vara av sådan omfattning att framtida investeringar finansieras i sådan utsträckning att den finansiella ställningen inte försvagas samtidigt som skatteuttaget är oförändrat. I praktiken har en enkel tumregel utvecklats för god ekonomisk hushållning – det så kallade tvåprocentsmålet – som anger att det finansiella resultatet skall uppgå till två procent av skatteintäkter samt utjämning och statsbidrag. Tumregeln har fått stort genomslag i praktiken (Brorström *et al.*, 2005) och även i de finansiella målen för god ekonomisk hushållning (Donatella *et al.*, 2007). Ambitionsnivån behöver givetvis inte vara relevant i alla kommuner eftersom det beror på förutsättningarna, men tvåprocentsmålet har ändå fått stort genomslag i praxis som en slags riktlinje för vad som är att betrakta som ett rimligt resultat sett över en längre period. Antagandet angående var den övre gränsen i resultatintervallet går för vad som utgör ett stort överskott kan dock inte fastställas med samma precision som för den undre gränsen.

Taktik – förbättring, försämring eller ingen påverkan

Om variationerna i det underliggande ekonomiska resultatet inte skall avspeglas i det finansiella resultatet fordras en *taktik* som skapar förutsättningar för att ändra de finansiella resultaten. I enlighet med strategin för resultatutjämning i offentlig sektor, som utgörs av att redovisa små överskott för att undgå kritik, kan tre olika situationer uppkomma. De tre situationerna illustreras grafiskt i figur 2 nedan. Den heldragna linjen i figuren anger det underliggande ekonomiska resultatet, och tillika det finansiella resultatet innan det har ändrats. Detta resultat antas variera över tid. Beroende på vilket resultatintervall det finansiella resultat hamnar i är avgörande för tak-

tiken och det agerandet som därefter antas följa. Fortsättningsvis beskrivs de tre situationerna som kan föranleda att det finansiella resultatet förbättras, försämras eller lämnas oförändrat. Det leder till att ett tämligen jämnt finansiellt resultat över tid förmedlas i den externa redovisningen, och det illustreras av den streckade linjen.

I den första situationen innebär det underliggande ekonomiska resultatet att det finansiella resultatet som förmedlas i den externa redovisningen hamnar i intervallet för vad som utgör ett stort överskott. I denna situation förväntas det medföra att kostnader tidigareläggs och/eller att intäkter senareläggs. För att ansluta till DeFond och Parks (1997) analogi så innebär det att överskott sparas till framtiden och därmed undgår de redovisningsskyldiga att i den externa redovisningen förmedla ett stort överskott, men agerandet förbättrar även förutsättningarna för att i framtiden följa strategin med att redovisa små överskott.



Figur 1. Taktik och strategi

Kommentar: Figuren utgår från att resultaten anges i relation till skatter samt utjämning och statsbidrag.

När det underliggande ekonomiska resultatet medför att det finansiella resultatet hamnar i resultatintervallet som betraktas utgöra ett mindre överskott – det som enligt tidigare fört resonemang utgör idealet för offentliga organisationer – förväntas däremot inga åtgärder vidtas, det vill säga att det finansiella resultatet inte ändras. Det är den andra situationen som kan förekomma.

I den tredje situationen gäller det omvända jämfört med den förstnämnda situationen. Det underliggande ekonomiska resultatet innebär att det finansiella resultatet hamnar i intervallet för vad som utgör ett underskott. I denna situation förväntas kostnader senareläggas och/eller intäkter tidigareläggas för att förbättra det finansiella resultatet i sådan utsträckning att ett underskott undviks. För att ansluta till den tidigare använda analogin så innebär agerandet att framtida överskott lånas för att förbättra resultatet. Agerandet medför att kritiken som förväntas vara förenad med att redovisa underskott kan undvikas, men agerandet kan samtidigt bidra till att försvåra förutsättningarna för att i framtiden följa strategin med att redovisa små överskott eftersom nettot av vad som lånats från och sparats till framtiden påverkar förutsättningarna att ändra resultatet. Det är framförallt om det finansiella resultatet under lång tid förbättrats genom att låna framtida överskott det kan medföra begräsningar vad gäller möjligheten att ändra resultatet.

Instrument för att ändra resultatet

Resultatförbättring eller -försämring, det vill säga taktiken som tillämpas när det underliggande resultatet avviker från vad som utgör ett mindre överskott, kan uppnås antingen genom artificiell eller riktig earnings management. I föreliggande studie är det som tidigare nämnts den artificiella formen av earnings management som behandlas. I det följande redogörs för periodiseringar och klassificeringar vilka är de två instrumenten som är förenade med denna form av earnings management.

Den bokföringsmässiga redovisningen innebär som tidigare nämnts att inkomster och utgifter periodiseras och därefter redovisas som intäkter respektive kostnader för den redovisningsperiod de har uppkommit. Följden av denna process blir att ett utrymme uppstår för att påverka hur intäkter och kostnader fördelas mellan olika redovisningsperioder, och därigenom påverkar det finansiella resultatet. I earnings management-litteraturen görs därför en åtskillnad mellan icke diskretionära periodiseringar och diskretionära periodiseringar. Ronen och Yaari (2008) kommenterar uppdelningen på följande sätt:

> *”Icke diskretionära periodiseringar är periodiseringar som uppstår från transaktioner vilka har genomförts under den innevarande perioden och som är normala för företaget (...). Diskretionära periodiseringar är periodiseringar vilka uppkommer som en följd av transaktioner som har genomförts eller den redovisningsmässiga hanteringen som valts för att styra resultatet” (s. 372, egen översättning)*

Resonemangen rörande innebörden av diskretionära periodiseringar följer således den tidigare angivna definitionen av earnings management, då begreppet både innefattar påverkan genom transaktioner (riktig earnings management) och genom den redovisningsmässiga hanteringen (artificiell earnings management). Av detta följer att det blir centralt att särskilja normala periodiseringar från *abnormala* periodiseringar (McNichols, 2000), då det senare är en indikation på att det finansiella resultatet i en organisation har ändrats genom att senarelägga eller tidigarelägga intäkter och/eller kostnader. I det vidare resonemanget utelämnas instrumenten som är förenade med riktig earnings management (eftersom det inte ligger inom ramen för studiens syfte) och istället behandlas instrumenten som är förenade med den artificiella formen av earnings management.

I kommunsektorn aktualiseras diskretionära periodiseringar framförallt i relation till bestämningen av hur utgifter skall kostnadsföras. Detta eftersom det uppstår en tidsmässig diskrepans mellan när utgiften uppkommer och när kostnaden redovisas. Det kanske mest uppmärksammade exemplet sedan kommunal redovisningslag infördes är redovisningen av kommunernas pensionsåtagande. Lagen anger som bekant att åtagandet skall redovisas enligt den så kallade blandmodellen, men praxis har som tidigare nämnts kommit att variera bland annat genom att ett antal kommuner har redovisat avsättningar till pensionsåtagandet som avser tiden före 1998 (Donatella, 2009). Avsättningar till den del av pensionsåtagandet som enligt lagen skall redovisas som en ansvarsförbindelse är emellertid inte enda avsättningen där uppfinningsrikedomen är stor när det gäller tolkning och tillämpning av regelverket (Donatella, 2011).

Avsättningar är en skuld, men osäker vad gäller tidpunkt eller belopp. Som tidigare nämnts regleras det i kommunal redovisningslag (kapitel 6, paragraf 11) och i en rekommendation från Rådet för kommunal redovisning (RKR). Under den studerade perioden har rekommendationen förändrats på en väsentlig punkt. Mellan 2002–2007 (rekommendation 10) och

2008–2010 (rekommendation 10.1) fanns möjlighet att göra avsättningar för såväl formella (legala) som informella förpliktelser till en extern motpart. Att döma av den reviderade rekommendationen som gällde från och med räkenskaps-året 2011 (rekommendation 10.2) har RKR gjort bedömningen att möjligheten att göra avsättningar för informella förpliktelser tillämpats på ett sätt som inte stämmer överens med rekommendationens intentioner. Av den anledningen har möjligheten att göra avsättningar begränsats till att endast gälla legala förpliktelser. För intäkterna, som huvudsakligen utgörs av skatter och statsbidrag, torde det under normala förhållanden däremot inte förekomma några betydande diskretionära periodiseringar. Inkomsterna från skatter och statsbidrag sammanfaller tidsmässigt huvudsakligen med när intäkten redovisas och dessutom har RKR normerat hur skatteintäkterna skall redovisas och vilken prognos de skall baseras på (rekommendation 4.2). Intäkter av tillfälligt slag som har förekommit under de senaste åren – med exempelvis konjunkturstöd och återbetalning av medlemsavgifter från Sverige kommuner och landsting – har dock medfört att periodiseringar av intäkter förekommit[3]. Det handlar emellertid om förhållandevis små belopp jämfört med intäkterna i övrigt och framförallt i relation till de diskretionära periodiseringarna som är förenade med kostnaderna.

Ytterligare ett instrument som är förenat med den artificiella formen av earnings management utgörs av *klassificeringar*. Genom att omklassificera intäkter och/eller kostnader kan resultatmåtten som förmedlas i den externa redovisningen ändras. Ett sådant agerande har exempelvis påvisats i amerikanska organisationer som finansieras genom donationer. Där har kostnader omklassificerats för att nyckeltalet, som visar hur stor andel av de donerade medlen som har använts i verksamheten, skall förbättras (Krishnan *et al.,* 2006) och för att undvika hastiga förändringar (Jones och Roberts, 2006). I svenska kommuner förekommer emellertid inget nyckeltal som på ett lika tydligt sätt är kopplat till verksamhetens framtida finansieringsförutsättningar. Omklassificeringen torde snarare vara kopplad till resultaträkningen på ett sätt som liknar vad som påvisats i börsnoterade företag. Både McVay (2006) och Fan *et al.* (2010) påvisar att kostnader som är förenade med kärnverksamheten har omklassificerats och redovisats som vad som i det kommunala sammanhanget hade benämnts jämförelsestörande poster.

3) Jag har tagit del av en enkätundersökning, som genomförts av Statskontoret men som inte publicerats, där ett antal kommuner uppgav att man valt att inte intäktsredovisa konjunkturstöden 2010 utan fördela dem över ett antal år.

Därigenom förbättras resultatet som har genererats av kärnverksamheten. Till skillnad från när det finansiella resultatet ändras genom periodiseringar förblir resultatet på resultaträkningens slutrad oförändrat. Fokus är alltså på kostnadssidan och logiken är att det i situationer där det finansiella resultatet är svagt kan framstå som förmildrande omständigheter om den uppkomna situationen är följden av händelser som inte förväntas vara återkommande, vilket markeras genom redovisning av jämförelsestörande poster.

Översatt och anpassat till förhållandena som gäller i kommunsektorn är det omklassificeringar mellan verksamhetens nettokostnader, jämförelsestörande poster samt extraordinära poster som kan förekomma. Vad som utgör extraordinära poster regleras i den kommunala redovisningslagen (kapitel 5, paragraf 5) där det anges att ”intäkter och kostnader i annan verksamhet än kommunens eller landstingets normala verksamhet skall redovisas som extraordinära intäkter och kostnader”. Vidare vägledning angående extraordinära poster ger RKR (rekommendation 3.1) där det framgår att en post skall klassificeras som extraordinär om (1) händelsen eller transaktionen som ger upphov till posten saknar ett tydligt samband med den ordinarie verksamheten, (2) är av sådan typ att den inte kan förväntas inträffa ofta eller regelbundet och (3) om posten uppgår till ett väsentligt värde. Uppfylls inte samtliga kriterier samtidigt, utan endast något av de två förstnämnda kriterierna, skall posten enligt den aktuella redovisningsrekommendationen redovisas som jämförelsestörande.

Redovisas posten som jämförelsestörande kan den särredovisas på en egen rad i resultaträkningen. Är posten kopplad till verksamhetens intäkter och kostnader redovisas den i anslutning till dem och påverkar verksamhetens nettokostnader. Redovisas posten istället som extraordinär återfinns den som bekant längre ner i resultaträkningen och påverkar varken verksamhetens nettokostnader eller resultat före extraordinära poster. Den i sammanhanget mest kraftfulla omklassificeringen är därför kopplad till den mellan jämförelsestörande och extraordinära poster. Beroende på vad som behöver förklaras kan omklassificeringar förekomma från jämförelsestörande till extraordinära poster eller tvärtom.

Omklassificering från jämförelsestörande intäkter till extraordinära intäkter innebär att verksamhetens nettokostnader och resultatet före extraordinära poster försvagas. Det är således förknippat med när stora underliggande underskott förekommer och behöver motiveras. Det motsatta gäller när jämförelsestörande kostnader klassificeras som extraordinära kostnader. För att

inte visa att det underliggande ekonomiska resultatet är svagt, och att det är genom extraordinära intäkter som det finansiella resultatet har förbättrats, kan denna omklassificering vara förekommande. Vänder man på ordningen och utgår från att omklassificeringen sker från extraordinära poster till jämförelsestörande poster förändras påverkan. För klassificeras extraordinära kostnader som jämförelsestörande kostnader görs det för att få det finansiella resultatet att framstå som sämre och handlar det om att extraordinära intäkter klassificeras som jämförelsestörande intäkter är det för att det finansiella resultatet skall framstå som bättre.

Det förda resonemanget visar således att i kommunsektorn torde förekomsten av omklassificeringar, till skillnad från i privat sektor, inte vara begränsad till att endast vara förenat med när det finansiella resultatet är svagt och att motivera det, utan kan även förväntas förekomma som en förklaring till att ett stort överskott har redovisats.

Referensramen i sammanfattning

I enlighet med det förda resonemanget förväntas strategin med resultatutjämning utgöras av att över tid redovisa ett mindre överskott för att undgå den kritik som är förenad med underskott respektive stora överskott. Beroende på det underliggande resultatet kan tre olika taktiker användas; antingen förbättras/försämras det finansiella resultatet eller så lämnas det oförändrat. De beskrivna ändringarna av årets resultat förväntas ske genom diskretionära periodiseringar. Omklassificeringar kan även användas för att påverka andra resultatmått, såsom resultat före extraordinära poster. Omklassificeringarna kan därigenom bidra till att motivera ett underskott eller ett stort överskott.

3. Metod

Föreliggande rapport baseras på en jämförelse mellan två kommuner – Väststad och Östtstad. Genom dokumentstudier har den earnings management som förekommer kunnat kartläggas och de genomförda intervjuerna givit en inblick i resonemangen som förs och ligger till grund för att ändra de finansiella resultaten. I det följande beskrivs urvalsprocessen som föregått valet att studera de två kommunerna samt genomförandet av intervju- och dokumentstudierna.

Val av kommuner

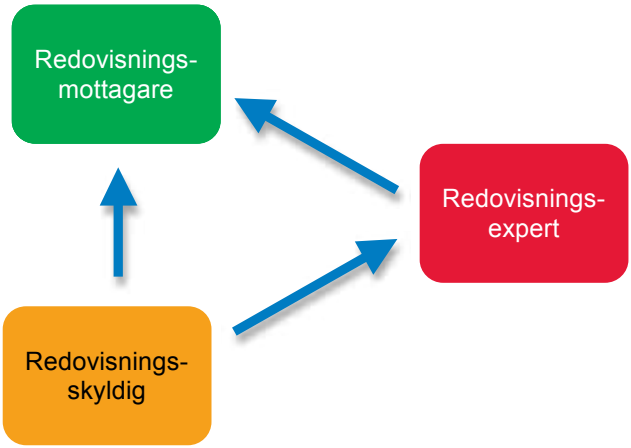
I referensramen beskrivs tre olika resultatintervall, vilka förväntas ge upphov till olikartade ageranden. Föreliggande studie behandlar det första resultatintervallet som innebär att ett stort underliggande överskott redovisats och – i enlighet med teorin – valt att försvagas. Det är således att betrakta som ett teoretiskt urval (se Silverman, 2006 s. 306–310), men det räcker givetvis inte med att peka på önskvärd karaktäristika för fallen utan det gäller också att identifiera sådana kommuner. För att göra det har avstamp tagits i en tidigare genomförd studie (Donatella, 2011) där jag kartlade vilken resultatpåverkan avsättningar och nedskrivningar har haft, ett tillvägagångssätt som i litteraturen brukar benämnas specifika periodiseringar (McNichols, 2000). Den nämnda kartläggningen omfattade ett slumpmässigt urval av 74 kommuner och granskningen avsåg årsredovisningarna för perioden 2005–2009. Sammantaget innebär det att avsättningarna och nedskrivningarnas resultatpåverkan kartlades för 370 redovisningsår och under denna period var dessa posters påverkan betydande i flertalet kommuner. Bland kommuner med betydande resultatpåverkan var det två som var avvikande så tillvida att avsättningar återkom flera gånger under perioden och medförde ett mönster som åtminstone delvis stämmer överens med strategin för resultatutjämning. Det var kommunerna som i föreliggande studie benämns Väststad och Östtstad. En beskrivning av resultatmåtten i budget, delårsrapport och årsredovisning för respektive kommun följer i nästa kapitel.

Dokumentstudien

De genomföra dokumentstudierna omfattar budgetdokument, delårsrapporter och årsredovisningar för de två kommunerna från 2005, som var det första året när det infördes ett krav på att mål för god ekonomisk hushållning skulle antas, till 2011 som var den senaste årsredovisningen som var tillgänglig när studien genomfördes. Genomgången av dessa dokument bygger vidare på den granskning som valet av fall utgick från och innebär att den information som förmedlats till externa intressenter – både vad gäller budget och redovisning – har kartlagts. Det har skapat förutsättningar för att skildra hur det finansiella resultatet har ändrats, men har också fungerat som en viktig utgångspunkt vid genomförandet av intervjuerna.

Intervjustudien

I intervjustudien var ambitionen att fånga aktörerna som är redovisningsskyldiga och därigenom kan ha motiv till att ändra det finansiella resultatet samt dem som har expertkunskaper och praktiska möjligheter att ändra resultatet när den externa redovisningsinformationen upprättas. Tas utgångspunkten i den kommunaldemokratiska modellen innebär det som bekant att kommunstyrelsen utgör arbetsorganet och kommunfullmäktige den beslutande församlingen, där övergripande mål och riktlinjer fastställs för verksamheten. Ordningen innebär att kommunfullmäktige enligt den representativa demokratins principer företrädare kommuninvånarna och utkräver kommunstyrelsen på ansvar för den bedrivna verksamheten. Det sker bland annat genom den kommunala årsredovisningen, som kommunstyrelsen formellt sätt har ansvar för att upprätta (kommunal redovisningslag, kapitel, 3 paragraf 4) och där kommunfullmäktige prövar huruvida styrelsen skall beviljas ansvarsfrihet (för en utförligare beskrivning, se Brorström *et al.,* 2008). Kommunfullmäktige är således redovisningsmottagaren och kommunstyrelsen redovisningsskyldig. Den beskrivna situationen har Brorström (1982 s. 127) sammanfattat i en modell (se figur 2 nedan). Resonemanget bygger på Ijiris (1975) beskrivning av tre olika parter i en situation där redovisningsskyldighet föreligger. Utgångspunkten är att den redovisningsskyldige skall rapportera om uppgifterna som denne har haft till uppgift att utföra, men eftersom det inte är möjligt med en fullständig direktrapportering mellan redovisningsmottagare och redovisningsskyldig finns en redovisningsexpert med uppgiften att hjälpa den redovisningsskyldige, men också att se till att redovisningsmottagaren erhåller nödvändig information.



Figur 2: Trepartsförhållande där redovisningsskyldighet föreligger

Det förda resonemanget pekar således på att det är kommunstyrelsen, i egenskap av redovisningsskyldig som kan ha anledning att engagera sig i earnings management för att undvika kritik, och då framförallt den politiska majoriteten. Det kan finnas en potentiell intressekonflikt mellan den politiska oppositionen och majoriteten och precis som tidigare nämnts skulle det bland annat kunna vara känsligt för den politiska majoriteten att redovisa underskott eller stora överskott, även om ansvarsprövningen inom det politiska systemet begränsas då den politiska majoriteten i kommunstyrelsen avspeglas i kommunfullmäktige.

Att ensidigt koppla fenomenet med earnings management till den politiska majoriteten är emellertid inte relevant eftersom politikerna vanligtvis är lekmän på redovisningsområdet och därför saknar nödvändiga expertkunskaper för att ändra de finansiella resultaten. Politikerna behöver stöd och det erhålls från kommunens redovisningsexperter, den tredje parten i ett förhållande där redovisningsskyldighet föreligger. Redovisningsexperterna utgörs av aktörer inom ekonomiavdelningen som har till uppgift att sköta redovisningen och upprätta årsredovisningen, det vill säga den process där ett diskretionärt tolkningsutrymme uppkommer och möjliggör att det finansiella resultatet som förmedlas i den externa redovisningsinformationen kan ändras. Enligt denna logik är den politiska ledningen (kommunstyrelsen) och redovisningsexperterna avsändare av redovisningsinformationen och således dem som fokuserats vid intervjuerna.

Det är personliga intervjuer som har genomförts. Sammantaget är det åtta aktörer som intervjuats, fördelat på sex i Väststad och två i Öststad. I enlighet med det tidigare förda resonemanget är det ekonomichefen, budgetchefen, kommunstyrelsens ordförande och kommunstyrelsens vice ordförande som har intervjuats i Väststad. Därutöver intervjuades även två företrädare för revisionen och de har fungerat som informanter och bidragit med betydelsefull information rörande räkenskaperna och revisionsprocessen (även om det senare inte faller inom ramen för föreliggande studie). Vad gäller intervjuerna i Öststad så begränsades de till ekonomichefen och en företrädare för revisionen. Ambitionen var även i detta fall att genomföra intervjuer med företrädare för den politiska majoriteten och oppositionen, men det visade sig inte vara möjligt som en följ av nekad access. En jämförelse mellan politiker och ekonomer är således inte möjlig att göra i Öststad. Det begränsar i sin tur också jämförelsen mellan de två studerade kommunerna till att omfatta ekonomerna.

Frågan om earnings management är en känslig fråga och det är möjligt att det är förklaringen till att några intervjuer med politiker inte var möjliga att genomföra i Öststad. För att begränsa oron över sådana omständigheter utlovades alla intervjupersoner att materialet skulle användas på ett sådant sätt att det inte skulle framgå vilka kommuner studien avsåg. Det är bland annat därför de fiktiva kommunbenämningarna Väststad och Öststad används, men även att detaljrikedomen begränsats avseende redovisade avsättningar och andra omständigheter som är utmärkande för de två kommunerna.

Intervjuerna som genomfördes förefaller inte ha begränsats av att frågan kan uppfattas som känslig, utan när intervjupersonerna ombads att berätta om den aktuella kommunens finansiella utveckling och ställning under de senaste åren erhölls tämligen utförliga redogörelser. En del intervjupersoner behandlade redan i samband med denna beskrivning att det finns omständigheter som medför att den finansiella situationen delvis är annorlunda än vad som framgår av den externa redovisningen, medan andra intervjupersoner först tog upp dessa omständigheter efter att specifika följdfrågor ställts utifrån redogörelserna. De följdfrågor som ställdes utgick från vad som framkommit i samband med dokumentstudierna: det var frågor om resultatmåtten, avsättningarna, realisationsvinsterna och så vidare.

Merparten av intervjuerna genomfördes tidigt på året under 2011 och därefter genomfördes ytterligare några intervjuer sent på våren samma år. Några fler intervjuer har därefter inte genomförts, dock har intervjupersoner

kontaktas för kompletterande uppgifter. Längden på intervjuerna varierade mellan 40 minuter och upp till två timmar. Samtliga intervjuer har spelats in och därefter transkriberats. En sammanställning av de genomförda intervjuerna följer i nästa kapitel tillsammans med resultatet från dokumentstudierna.

4. Kommuner med (stora) överskott

Innebörden av vad som utgör ett stort överskott är givetvis en tolkningsfråga. Det är emellertid inte anledningen till att ordet *stora* har satts inom parentes i kapitelrubriken, utan det är för att markera att det kan finnas andra omständigheter som bidrar till att påverka vad som utgör ett stort överskott. För som framgår i det följande har Väststad och Östsstad – de två kommunerna som studerats – ändrat det finansiella resultatet som förmedlats i årsredovisningen. I det följande återfinns en redogörelse för hur det har gått till och därefter en sammanställning av de intervjuade ekonomernas och politikernas berättelser om agerandet.

Resultatet ändras

När utgångsläget i form av hur det var planerat (budget) och tillståndet efter att ungefär halva redovisningsåret hade passerat (delårsrapport) ställdes mot utfallet i årsredovisningen framgick att några av resultatmåtten systematiskt ändrats i båda kommunerna. Först beskrivs agerandet i Östsstad och därefter agerandet i Väststad.

Östsstad

Genomgången av Östsstads årsredovisning visar att avsättningar har redovisats under perioden och därigenom påverkat utfallet, såväl årets resultat som balanskravsresultatet. Årets resultat är som bekant det som redovisas på resultaträkningens slutrad och omfattar samtliga resultatposter. Det andra måttet är det resultat som används vid avstämning mot balanskravet. Vid avstämningen mot balanskravet är huvudprincipen att realisationsförluster medräknas medan realisationsvinster *inte* medräknas. Avsteg från den fastslagna huvudprincipen är emellertid möjlig om det är förenligt med det överordnade kravet på god ekonomisk hushållning (prop. 1996/97:52 s. 32). Skillnaderna som förekommer mellan årets resultat och balanskravsresultatet förklaras delvis av att vissa realisationsvinster har borträknats från balanskravet. En del av

realisationsvinsterna har dock inkluderats i balanskravsresultatet eftersom det bedömts vara förenligt med god ekonomisk hushållning. Korrigeringar av årets resultat vid avstämningen mot balanskravet har även gjorts för synnerliga skäl. Dessutom exkluderades kostnaderna som var förenade med avsättningarna vid ett tillfälle under perioden.

Noterbart är också att Öststad redovisat betydande realisationsvinster under perioden som en följd av att ersättningen vid försäljningen av fastigheter, aktier och exploaterade områden översteg det bokförda värdet. Realisationsvinsterna har inte budgeterats. En del av realisationsvinsterna redovisas dock i delårsrapporten, och det bidrar till att resultatmåtten i delårsrapporterna avviker från vad som budgeterats (se bilaga, diagram 4 och 5). Avsättningarna som förekommer i årsredovisningen har varken budgeterats eller redovisats i delårsrapporterna. Konsekvensen av att realisationsvinsterna tillkommer i delårsrapporten och avsättningarna i årsredovisningen, blir att resultatmåtten i delårsrapporten genomgående överstiger resultatmåtten i årsredovisningen (se bilaga, diagram 4 och 5). I årsredovisningen är det annorlunda. Som framgår av diagram 2 sammanfaller omfattningen på realisationsvinsterna och avsättningarna delvis under perioden, och det är denna omständighet som bidrar till att resultatmåtten varit jämna under perioden. För att uttrycka det på ett annorlunda sätt så matchas intäktsförstärkningen som uppkommit till en följd av realisationsvinsterna med kostnader i form av avsättningar till bland annat infrastrukturella investeringar och det gamla pensionsåtagandet, det vill säga den del av åtagandet som avser tiden före 1998.

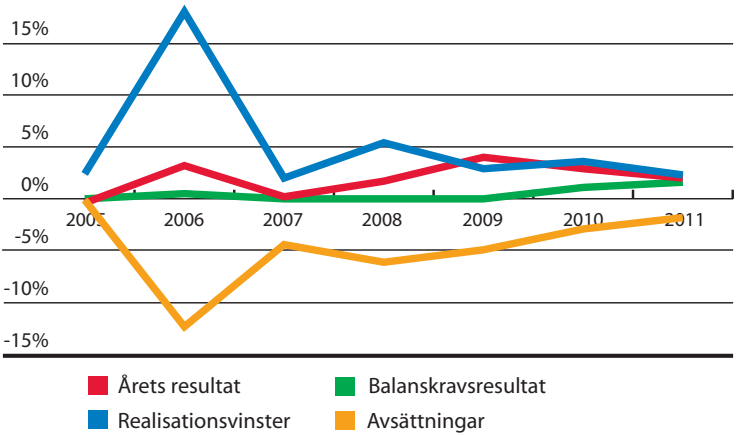


Diagram 2: Öststad – Resultat, realisationsvinster och avsättningar i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning

Medan årets resultat fluktuerar under perioden är balanskravsresultatet tämligen stabilt. I enlighet med ett av kommunens finansiella mål – som i miljoner kronor anger att balanskravsresultatet skall uppgå till strax över noll – klaras balanskravets ambitionsnivå och tillika det finansiella målet med en liten marginal varje år under perioden.

Västtad

Agerandet i Västtad skiljer sig åt i flera avseenden. Som framgår av diagram 3 nedan, så utgörs en väsentlig skillnad av att betydande överskott redovisas under de första åren av perioden. Det är först under 2007 agerandet förändras. Under detta år redovisas de största realisationsvinsterna under perioden och avsättningarna börjar anpassas till det finansiella utrymmet som är tillgängligt. Därefter redovisas avsättningar under resten av perioden – bland annat till infrastrukturella investeringar och pensionsåtagandet som avser tiden före 1998 men även till ett antal andra förpliktelser – vilka bidrar till att resultatmåtten är förhållandevis stabila på en lägre nivå än tidigare.

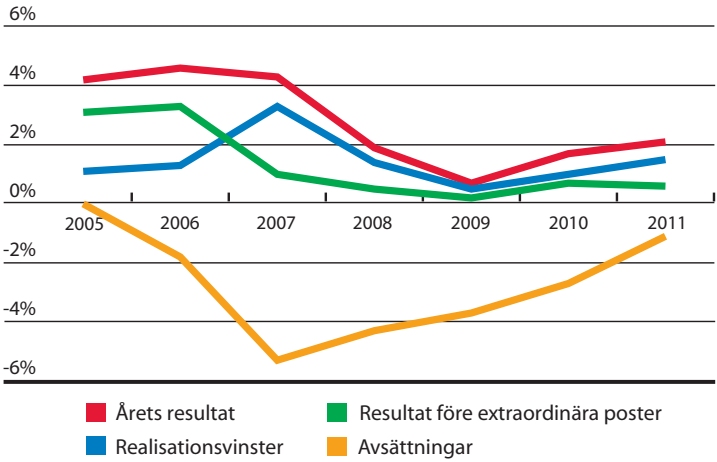


Diagram 3: Västtad – Resultat, realisationsvinster och avsättningar i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning

Avsättningarna är normalt inte budgeterade (under den studerade sjuårsperioden har det skett en gång) och redovisas inte heller i delårsrapporten, utan det är först i årsredovisningen. Som en följd av att försäljning av mark och/

eller fastigheter skett till belopp som överstiger det bokförda värdet har realisationsvinster redovisats i både delårsrapport och årsredovisning. Precis som med avsättningarna har realisationsvinsterna inte budgeterats. Sammantaget medför dessa omständigheter att årets resultat i delårsrapporterna återkommande överstiger årets resultat i budget och årsredovisning (se bilaga, diagram 6).

Något tydligt samband mellan realisationsvinsterna och avsättningarna förekommer inte i Västtad, åtminstone inte på ett lika tydligt sätt som i Östtad. Det beror på att diskrepansen mellan budget och utfall inte begränsas till att huvudsakligen gälla realisationsvinsterna, utan även ett antal andra poster. Trots att inget tydligt samband mellan avsättningar och realisationsvinster kan klarläggas är det tydligt att överskotten hade varit betydligt större utan kostnaderna som tillkommit genom de redovisade avsättningarna. Om avsättningar inte redovisats hade årets resultat fluktuerat under perioden. Det hade också inneburit att det finansiella målet, som är kopplat till resultaträkningen, väsentligt hade överstigits. Målet anger att årets resultat skall var av storleken på mellan två till tre procent av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning. Bortsett från periodens två sista år har årets resultat budgeterats inom det angivna resultatintervallet. Utfallet för årets resultat avviker emellertid från det finansiella målet och således även budgeten. Det var endast vid ett tillfälle under den studerade sjuårsperioden som det finansiella målet uppfylldes. Även om det handlar om mindre avvikelser, så över- eller understiger årets resultat ambitionsnivån som målet angivit övriga år av perioden.

Noterbart är att Västtad inte redovisar något balanskravsresultat under perioden (även om det i förvaltningsberättelsen anges att kravets ambitionsnivå har uppfyllts). Däremot förekommer extraordinära intäkter på ett sätt som medfört att resultatet före extraordinära poster i sammanhanget blir betydelsefullt. Under samtliga år av perioden förekommer extraordinära intäkter som är hänförliga till de tidigare nämnda realisationsvinsterna. Hade realisationsvinsterna istället redovisats som jämförelsestörande intäkter skulle de bidragit till att förstärka verksamhetens nettokostnader. Det hade även inneburit att resultatet före extraordinära poster hade förbättrats, och då med den differens som förekommer mellan årets resultat och resultat före extraordinära poster. En jämförelse mellan budget, delårsrapport och årsredovisning visar att det är i samband med att delårs- och årsboksluten upprättas som realisationsvinsterna tas upp. Eftersom avsättningarna normalt

inte redovisas i delårsrapporten är utfallet för resultatet före extraordinära poster betydligt större än i årsredovisningen och budgeten (se bilaga, diagram 7). Genom att i årsredovisningen redovisa realisationsvinsterna som extraordinära poster och dessutom redovisa avsättningar har resultatet före extraordinära poster utjämnats.

Ekonomernas perspektiv

Utvecklingen av de finansiella resultaten visar att både Väststad och Öststad genom de redovisade avsättningarna har kunnat uppvisa en förhållandevis jämn och stabil resultatutveckling under perioden, framförallt för resultat före extraordinära poster respektive balanskravsresultatet. Ekonomernas beskrivning av arbetet med att upprätta budget, delårsrapporter och årsredovisning ger en inblick i processerna där de kommunala finanserna planeras, följs upp och ändras. Hur det senare kan gå till berättade ekonomichefen i Öststad på ett tämligen öppenhjärtigt sätt. När intervjun genomfördes hade årsredovisningen precis upprättats för ett av de första åren på 2010-talet och årets resultat förmedlats till massmedia.

> *”Idag i Öststadsnytt så presenterade vi resultatet. Det är 95 miljoner kronor (...). Men det underliggande överskottet, den som kan analysera det här, vilket man i nuläget inte skall springa till pressen med, det är 270 miljoner kronor. Men då har vi gjort ett antal avsättningar, riggat lite för framtiden med pensionsskulden, (...) skuldfört ett antal åtaganden som ligger på gränsen till om man skall göra det, passat på.”*

Ekonomichefen beskriver följaktligen hur det finansiella resultatet har ändrats, men är samtidigt noga med att betona att det sker inom lagens ramar. Även ekonomerna i Väststad beskriver ett liknande tillvägagångssätt där det diskretionära tolkningsutrymmet vid periodiseringar har använts för att tidigarelägga kostnader i form av avsättningar. Det är kostnader som kunde ha periodiserats på ett annorlunda sätt, men då hade det redovisade resultatet också blivit betydligt starkare och de framtida kostnaderna högre. Förhållningssättet framgår inte minst av hur avsättningarna till pensionsåtagandet, som avser tiden före 1998, har hanterats i Väststad.

> *”Vi har en plan (...) men jag kan inte säga att vi måste sätta av just så mycket. Det är snarare styrt av det utrymme som stått till förfogande.”*

Det är den budgetansvariga ekonomen i Väststad som beskriver hur avsättningarna har hanterats. Precis som det tidigare återgivna citatet från ekonomichefen i Öststad påvisar det en systematik: redovisningsval görs för att tidigarelägga kostnader när de kan absorberas av underliggande överskott. Valen styrs varken av upprättade principer (som medför ett konsekvent agerande över tid) eller beslut i budgeten som på förhand fastställer nivåerna. Utan redovisningsvalen – som bland annat innefattar storleken på avsättningarna – görs enligt utsagorna i efterhand, när det underliggande ekonomiska resultatet är känt. Att redovisningsvalen görs i efterhand för att ändra det finansiella resultatet hänger enligt ekonomerna delvis samman med kravet på ekonomi i balans, som anses skapa redovisningstekniska restriktioner för kommuner med stora överskott. En slags inlåsningseffekt uppstår, och det vill ekonomerna undvika. Ekonomichefen i Väststad kommenterade det hela på följande sätt.

> *”När vi redovisade hyfsade resultat så var frågan om de skulle hamna i frysboxen eget kapital.”*

Efter att under periodens första år redovisat stora överskott började avsättningarna anpassas till det finansiella utrymmet som var tillgängligt, och därefter har mindre överskott redovisats. Även ekonomichefen i Öststad betraktar den uppmärksammade asymmetrin i kravet på ekonomisk balans som problematisk. Balanskravsresultatet kommenterades på följande sätt.

> *”Alltså det är ju konstruerat för vi gör ju avsättningar utifrån undantagsregler och sådant så att vi hamnar på plus. Och det har ju att göra med balanskravsproblematiken att vi håller på så, för balanskravet är i våra ögon väldigt ettårigt och inlåsande.”*

Enda sättet att ta i anspråk redovisade överskott är som tidigare nämnts att hänvisa till synnerliga skäl för att anta en underbalanserad budget, och det är enligt ekonomerna inte ett möjligt alternativ. Det finansiella resultatet som redovisas på slutraden, det vill säga årets resultat, anses vara av sådan betydelse att ett underskott svårligen kan förklaras för kommuninvånarna. Den budgetansvariga ekonomen i Väststad uttryckte sig på följande sätt om den pedagogiska utmaningen som anses vara förenad med att anta en underbalanserad budget.

> *”Det finns ju väldigt många redovisningsprofeter som säger att men då kan vi redovisa underskott. Men då bortser man ju från den politiska dimensionen. Det är politiker som visar och pratar om vad som gjorts. Då kan de inte ta någon redovisningsmodell och visa allmänheten. Det går inte.”*

Avancerade tekniska förklaringar anses inte vara möjliga, utan det fordras enligt såväl den budgetansvariga ekonomen som ekonomichefen i Västtad enkla och tydliga förklaringar. Det menar även ekonomichefen i Östtad som anser att regleringen ibland föranleder att stora utmaningar skapas. Som exempel lyfts fram att Östtad för länge sedan redovisade ett betydande överskott som en följd av realisationsvinster och att man då valde att reservera en del av medlen för framtida satsningar. När de reserverade medlen sedan användes för de planerade satsningarna medförde det att ett underskott uppkom och det använde den politiska oppositionen som ett argument för att den sittande majoriteten agerat på ett oansvarigt sätt. Enligt ekonomichefen kunde majoriteten inte försvara agerandet, i alla fall inte inför kommuninvånarna, och sedan dess har det politiskt varit ”jättekänsligt att visa underskott gentemot oppositionen”.

Nästan lika besvärligt som det är att redovisa underskott anses det vara att redovisa stora överskott. Ekonomerna menar att det politiskt inte är möjligt att föra fram stora överskott eftersom det riskerar att medföra en diskussion om överbeskattning, och möjligen även en diskussion om huruvida tillräckliga satsningar gjorts för att möta efterfrågan på den kommunala servicen. Återvänder vi till bokslutet i Östtad och ekonomichefens funderingar kring fastställandet av årets resultat framgår det tydligt.

> *”Politiskt klarar man inte av för stora överskott. Skattebetalarna säger: varför har ni tagit ut den här skatten? Nästan 300 miljoner! Det är en omöjlig situation, så vi hamnar på 95 miljoner kronor efter lite vridande och fixande.”*

Förklaringen till varför resultatnivån anses vara lämplig, bottnar i en övertygelse om att det är viktigt att inte överskrida den symboliska gränsen på 100 miljoner kronor i resultat. Ekonomichefen oroar sig över att det skall bli för många nollor som en följd av kommuns storlek, och därför har det ingen större betydelse att årets resultat i relation till skatteintäkterna samt statsbidrag och utjämning är svagare än i många mindre kommuner. Liknande uppfattningar redovisar också ekonomerna i Västtad, även om det fram-

förallt är oron inför besluten som fattas i de politiska församlingarna som är framträdande. Ekonomichefen uttryckte sig i sammanhanget på följande sätt om relationen mellan politiker och ekonomer.

> *”Vårt jobb är att ha sådana relationer med dem så att det inte blir tokiga beslut.”*

Ett tillvägagångssätt är att övertyga politikerna, och även verksamhetsföreträdarna, om att det är nödvändigt att redovisa överskott för att förbereda kommunen inför utmaningarna under kommande decennier. Ett annat sätt är genom att förklara att överskotten som redovisas till stor del förklaras av realisationsvinster. För att markera realisationsvinsternas påverkan på årets resultat har de som tidigare nämnts redovisats som extraordinära intäkter (istället för som en jämförelsestörande intäkt). Därigenom har resultatet före extraordinära poster kunnat användas när kommunens finanser diskuteras med politiker, verksamhetsföreträdare, massmedia och andra intressenter. Ekonomerna har därigenom tonat ner betydelsen av årets resultat. Det är enligt ekonomichefen i Västtstad ändå inte möjligt att redovisa överskott som i alltför stor utsträckning överstiger ambitionsnivåerna som angivits i budgeten och de finansiella målen för då uppstår omedelbart ”(...) en politisk diskussion om varför vi skall ha ett så bra resultat”. Och i en sådan situation anses det bli svårt att förankra budskap om återhållsamhet och behov av att genomföra förändringar.

Politikernas perspektiv

Det är inte endast ekonomerna som i beskrivningen av Västtstads ekonomi nämner de redovisade avsättningarna, utan även de intervjuade politikerna behandlar denna omständighet och dess påverkan på det finansiella resultatet. Förhållningssättet framkommer på ett talande sätt i den analys som kommunstyrelsens ordförande gör av situationen, som för övrigt avser de två senaste mandatperioderna.

> *”Om du bara tittar på sista raden så ser det inte särskilt imponerande ut. Det är till och med så att en del skulle säga att det är lite problematiskt. Men det är ju inte sanningen, utan sanningen är att vi ökat avsättningarna de senaste åren.”*

Uppfattningen som ligger till grund för resonemanget utgår från att Västtstad i grund och botten anses ha mycket goda finanser, även om det fullt ut inte

framgår av den externa redovisningen. Tolkningen som görs av årets resultat som förmedlats i årsredovisningarna illustrerar samtidigt att de framtida *förpliktelserna,* som föranlett att avsättningar har redovisats, betraktas vara självpåtagna så till vida att de är konsekvensen av beslut i de politiska församlingarna på lokal nivå. Återvänder vi till kommunstyrelsens ordförande framkommer vilka överväganden som föregår sådana beslut, när det underliggande överskottet är betydande.

> *”Det är klart att du skulle kunna använda pengarna in i driften. Men när du inte vågar detta, så är det bättre att ha avsättningarna till kostnader som du har kontroll över och som du vet sedan inte finns kvar.”*

Det finns en stark oro bland de ledande politikerna för nivåhöjande kostnader som på sikt kan föranleda att en obalans uppkommer i driftbudgeten. Oron för att en obalans skall uppkomma accentueras dessutom av att storleken på de underliggande överskotten har påverkats av realisationsvinster, en intäkt som politikerna betraktar som högst osäker. Realisationsvinsterna budgeteras inte, men förväntas samtidigt vara återkommande och bidra till att förbättra resultatet. Realisationsvinsterna anses därigenom skapa ett handlingsutrymme, men samtidigt bidra till en situation som aktivt måste hanteras. Att använda realisationsvinsterna till satsningar i verksamheten anses inte vara förenligt med lagens krav på god ekonomisk hushållning likväl som det anses vara problematiskt att låta realisationsvinster bidra till att förbättra det finansiella resultatet. Det senare är följden av att den så kallade inlåsningseffekten eftersom de redovisade överskotten inte anses vara möjliga att ta i anspråk utan att hänvisa till synnerliga skäl. Det är precis som ekonomerna påpekade inte endast kopplat till lagens krav på ekonomisk balans utan anses uppkomma till följd av att det är besvärligt att motivera ett underskott. Situationen och problemen som är förenade med att redovisa underskott och stora överskott kommenterade kommunstyrelsens vice ordförande på följande sätt.

> *”När man får årsredovisningen i korthet publicerad i media så tittar man ju: röda siffror! Det ser inte bra ut, samtidigt som man inte heller vill att det ska vara för höga resultat. Ni har ju stora överskott, ni har ju så mycket pengar på banken. Varför kan ni inte ge skolan mer pengar och så vidare? Det är sådana frågor vi ställs inför som politiker.”*

Genom att tidigarelägga kostnader och därigenom ändra det finansiella resultatet behöver sådana situationer inte uppkomma. Avsättningarna som redovisas innebär att kostnader flyttas mellan generationer och det anses inte vara odelat positivt då det kan betraktas som ett överuttag av skatt från nuvarande generation. Kommunstyrelsens vice ordförande berättar att denna diskussion förekommer men hanteras genom att, istället för att prata om att för mycket skatt tagits ut av Västtstadsborna, i de politiska församlingarna argumentera för att framtida skattehöjningar har skjutits upp eftersom nuvarande generation genom avsättningar bidragit till att minska kostnaderna i framtiden. En åtskillnad görs således mellan redovisningens reglering och principer och vad som politiskt och verksamhetsmässigt är önskvärt. Det visar inte minst resonemangen som kommunstyrelsen ordförande för.

> *”Varje generation ska bära sina egna kostnader om man tar det principiellt. Alltså det är klart att nu när vi gör avsättningar i budgeten för stöd till x ett antal år framöver är det klart att det avlastar kostnader för de åren som kanske borde bäras av den generationen. Men jag tycker ändå att i den praktiska vardagen så är inte detta speciellt dramatiskt, utan om du har lite pengar över så avsätter du det till en kostnad som du vet är begränsad och som inte sedan kommer att fortsätta belasta driftbudgeten. I grund och botten så är det klokt för ekonomin.”*

Politikerna anser precis som ekonomerna att det kan finnas anledning att ändra resultatet, även om orsakerna till uppfattningarna inte fullt ut sammanfaller. Däremot är politikernas uppfattningar likartade. Det finns ingen tydlig åtskillnad mellan politisk opposition och majoritet i Västtstad, åtminstone inte när det gäller hur resultatet skall ändras genom att tillföra kostnader i form av avsättningar.

5. Konsten att ändra resultatet

Artificiell earnings management innebär att bedömningar i samband med den finansiella redovisningen används för att *ändra* det finansiella resultatet. Ändringarna sker enligt den tidigare återgivna definitionen, som formulerats av Healy och Wahlen (1999), för att vilseleda intressenter om det underliggande ekonomiska resultatet. Hur det sker och varför analyseras i det följande. Därefter presenteras studiens slutsatser.

Analys

Genom att redovisa avsättningar till framtida förpliktelser – som är förenade med infrastrukturella investeringar, pensionsåtagandet som avser tiden före 1998 och ytterligare några förpliktelser som är mer eller mindre unika för respektive kommun – har Västtad och Östtad tidigarelagt kostnader. Agerandet innebär att tolkningsutrymmet som är förenat med de diskretionära periodiseringarna har använts för att ändra resultatmåtten. Detta earnings management-instrument tillämpas i båda kommunerna. Utöver det tillämpar Västtad även instrumentet som benämns omklassificeringar. Realisationsvinster har under perioden redovisats som extraordinära intäkter (istället för jämförelsestörande intäkter) och därigenom bidragit till att ytterligare försvaga resultatet före extraordinära poster. Samtidigt förekommer även en form av omklassificeringar i Östad vid avstämning mot balanskravet, när realisationsvinsterna ibland inkluderas och ibland exkluderas. Det gäller även när kostnader exkluderas med hänvisning till synnerliga skäl och när kostnaderna för gjorda avsättningar exkluderas utan närmare motivering. Dessa klassificeringar är emellertid inte lika enkla att följa eftersom detaljeringsgraden inte är lika hög som i Sydstad. Det är följaktligen en form av omklassificeringar som utifrån det i referensramen förda resonemanget inte förväntades vara förekommande.

Då den kommunala redovisningen inte längre baseras på långtgående inslag av frivillighet aktualiseras frågan huruvida earnings management, såsom det förekommer i Västtad och Östtad, är förenligt med kommunal redovisningslag och rekommendationer som utfärdats av RKR. Det är naturligtvis

en känslig fråga och kanske är det därför det finns ett ambivalent förhållningssätt bland ekonomerna, och delvis även politikerna. För samtidigt som ekonomerna är öppna med agerandet och att det sker för att ändra det finansiella resultatet, vidhålls att det – bortsett från det gamla pensionsåtagandet – sker inom ramen för befintlig reglering. Det finns ingen anledning att göra några värderingar av dessa utsagor, utan jag nöjer mig med att konstatera att det är just dessa omständigheter som gör earnings management möjligt – och intressant att studera. Den finansiella redovisningen innehåller inslag av både bedömningar och uppskattningar, exempelvis angående vad som utgör en förpliktelse till en extern motpart och hur stort belopp förpliktelsen avser. Eller när kriterierna för vad som utgör en extraordinär post är uppfyllda och vilka poster som skall inkluderas respektive exkluderas vid avstämning mot balanskravet. Att tolkningsutrymme aktivt har använts för att ändra det finansiella resultatet är dock tydligt.

Resultatutjämning

För att återknyta till resonemangen i referensramen om strategin för resultatutjämning så har både Västtad och Östtad under perioden befunnit sig i resultatintervallet där earnings management-instrument används för att minska storleken på överskotten. Det är som tidigare nämnts framförallt diskretionära periodiseringar men även omklassificeringar som har tillämpats för att få till stånd resultatförsämringen, det vill säga de två instrumenten som är förenade med artificiell earnings management.

Avsättningar har återkommande redovisats under perioden i Västtad och Östtad. De redovisade avsättningarna avser förpliktelser – och det finns som tidigare nämnts ingen anledning att göra några värderingar av dessa. Tillvägagångssättet när beloppen till förpliktelserna fastställs är däremot centralt: de bestäms inte på förhand, utan i efterhand, när det underliggande ekonomiska resultatet är känt. Genom att avvakta med att fastställa beloppen skapas ett handlingsutrymme som gör det möjligt att tidigarelägga kostnader när de kan absorberas av underliggande överskott. Någon tydlig (redovisnings)princip för hanteringen av avsättningarna framträder således inte. Eller så är det just en princip att det tillgängliga utrymmet mellan kostnader och intäkter avgör storleken på beloppet, även om principen naturligtvis inte finner stöd i det konceptuella ramverk som RKR utvecklat eller någon annan preskriptiv redovisningsteori.

Resultatutjämning begränsas inte till att endast gälla resultaträkningens slutrad (läs: årets resultat), utan den mest långtgående utjämningen som

förekommer avser andra resultatmått. I Östtstad är det framförallt balanskravsresultat som har jämnats ut och i Västtstad är det framförallt resultatet före extraordinära poster. De två resultatmåtten är likartade men inte direkt jämförbara. De årligen återkommande realisationsvinsterna i Västtstad har klassificerats som extraordinära intäkter och därigenom exkluderats från resultatet före extraordinära poster. Att exkludera posterna utgör som tidigare nämnts även huvudprincipen vid avstämning mot balanskravet. I Östtstad inkluderas dock en del av realisationsvinsterna, eftersom det anses vara förenliga med god ekonomisk hushållning, och dessutom korrigeras för ytterligare några intäkter och kostnader. De har däremot gemensamt att omklassificeringarna bidrar till att jämna ut respektive resultatmått under perioden.

Genom agerandet i båda kommunerna har överskotten som ackumulerats i eget kapital begränsats och problematiken med så kallade inlåsning undvikits. Agerandet bekräftar därmed tidigare forskningsresultaten på området som har visat att det diskretionära tolkningsutrymmet används för att hantera skarpa och tydliga krav på den ekonomiska förvaltningen (se Ballantine *et al.,* 2007; Stalebrink, 2007; Vinnari och Näsi, 2008).

Intervallet där resultatförsämring sker

Artificiella earnings managementinstrument har använts för att åstadkomma resultatförsämringar. Avsändarna av redovisningsinformationen har därmed agerat i enlighet med vad som förväntades ske i kommuner som tillämpar en resultatutjämningsstrategi och hamnar i ett resultatintervall som aktörerna i fråga definierar som ett stort överskott. Frågan är vilka omständigheter som har definierat resultatintervallet i de två kommunerna.

De i referensramen förda resonemangen antyder att budgeten kan vara en avgörande faktor. Både de finansiella målen och årets resultat som det beslutas om i samband med att budgeten upprättas, men även lagens krav på den ekonomiska förvaltningen kan bidra till att definiera resultatintervallet och då framförallt den undre gräns som balanskravet utgör. Resonemanget antydde även att de finansiella målen, det budgeterade resultatet och kraven på den ekonomiska förvaltningen ömsesidigt bör påverka varandra. De formulerade antagandena om agerandet visade sig endast stämma till viss del i Västtstad och Östtstad.

I Östtstad sammanfaller antagna finansiella mål och de budgeterade resultaten genomgående, och det är av allt att döma tämligen betydelsefullt att uppfylla de angivna ambitionsnivåerna. Storleken på avsättningarna, som inte budgeteras utan tillkommer i efterhand när årsredovisningen upprättas,

har därför anpassats så att avvikelser varit begränsade. Noterbart är att avvikelserna, i den mån de förekommer, framförallt begränsats till att överstiga de angivna ambitionsnivåerna för resultatmåtten. Trots att inga formella mål formulerats för årets resultat har det ändå varit betydelsefullt att försvaga detta resultatmått så att det inte överstiger 100 miljoner kronor.

De i budgeten angivna nivåerna för årets resultat och resultat före extraordinära poster sammanfaller även i Västtad med de finansiella målen som antagits, förutom under periodens avslutande år där ambitionsnivån för de budgeterade resultaten understigit målen. I årsredovisningen förekommer däremot avvikelser från vad som budgeterats avseende årets resultat och resultat före extraordinära poster: antingen över- eller understiger utfallet vad som angivits i budgeten. Kommunens finansiella mål som är kopplat till årets resultat, som anger att det skall vara i resultatintervallet på två till tre procent av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning, har uppfyllts en gång under den studerade sjuårsperioden. Det är redovisningsvalen vad gäller avsättningarna som har bidragit till att avvikelserna uppkommer. Annorlunda redovisningsval hade som tidigare nämnts varit möjliga, men då hade resultatmåtten under perioden inte varit lika jämna och på samma låga nivå. Noterbart är att det finansiella målet för resultaträkningen i Västtad valt att kopplas till årets resultat. Det kan synas märkligt eftersom resultatet före extraordinära poster är det mest betydelsefulla resultatmåttet när kommunens ekonomi förmedlas till externa intressenter och vid interna diskussioner. Samtidigt medför agerandet att handlingsutrymmet kan upprätthållas. En möjlig tolkning av agerandet är således att om det finansiella målet hade kopplats till resultatet före extraordinära poster kunde det utgjort en restriktion.

Jämförelsen mellan Västtad och Östad påvisar skillnader i förhållningssättet angående avvikelser i förhållande till budget och finansiella mål. I Östtad är det betydelsefullt att inte avvika från de finansiella målen och den antagna budgeten, och det är omständigheter som avsändarna av redovisningsinformationen har tagit hänsyn till när resultatet har ändrats genom att tillföra kostnader i form av avsättningar. Det förefaller vara en följd av den politiska situationen, där det finns en tydlig uppdelning mellan politisk opposition och majoritet. Dessutom har det finansiella resultatet historiskt använts för att vinna politiska poänger, med följden att det inte är önskvärt för majoriteten att avvika från vad som planerats på förhand.

I Västtad är det inte lika betydelsefullt med de på förhand fastslagna ambitionsnivåerna, även om budgeten och de finansiella målen skapar gränser

som de inte avviker från i alltför stor utsträckning. Det finns heller inte en lika tydlig uppdelning mellan politisk opposition och majoritet utan snarare en samsyn över blockgränserna när det gäller redovisningsfrågorna. Det finns således ingen skarp och tydlig gräns i Väststad för när kommunen hamnar i den situation där earnings management-instrument används för att försvaga resultatet. I Öststad är gränsen på ett tydligare sätt kopplad till de budgeterade resultaten och antagna finansiella mål. I båda kommunerna strävas det efter att resultatmåtten skall vara låga, dock aldrig lägre än noll.

Förmodade reaktioner styr och styrs

Det beskrivna agerandet legitimeras genom att hänvisa till kommuninvånarnas förmodade reaktioner. Både politiker och ekonomer är oroliga för att kommunen skall anklagas för överbeskattning, och delvis även för att alltför lite resurser har satsats i verksamheterna. Och det anses givetvis inte vara en önskvärd situation. Vidare medför stora överskott att en slags inlåsning uppstår, eftersom överskotten därefter inte kan användas utan att hänvisa till synnerliga skäl för att anta en underbalanserad budget eller för att inte återställa ett uppkommit underskott. Oberoende av vad kravet på ekonomi i balans tillåter är det de förmodade reaktionerna vid ett underskott som anses vara bekymmersamma. Politiker och tjänstemän kan anklagas för ett oansvarigt agerande och det är givetvis inte heller önskvärt.

I Väststad framträder ytterligare några aspekter – sannolikt till följd av att fler intervjuer var möjliga att genomföra i denna kommun. Politikerna betraktar avsättningarna som en form av ansvarstagande, eftersom förpliktelserna föranletts av politiska beslut som de omgående börjar bekosta. Då spelar det mindre roll att agerandet utmanar den grundläggande principen om att varje generation skall betala den kommunala service som används. Ekonomerna delar uppfattningen om behovet av att tidigarelägga kostnader, men delvis på andra grunder.

Det handlar om att begränsa kostnadsexpansionen, och det görs genom att förhindra politiska initiativ och önskemål från verksamhetsföreträdarna. Ändringarna som sker genom avsättningarna och genom att realisationsvinsterna redovisas som extraordinära intäkter försvagar det finansiella resultaten. Handlingsutrymmet för politikerna och verksamhetsföreträdarna begränsas därigenom, eftersom små överskott innebär att det inte är möjligt att efterfråga och argumentera för ökad resursertilldelning till verksamheterna. Ekonomerna skapar dessutom argument för att genomföra föränd-

ringar, eller – för att tillämpa en annorlunda och rakare retorik – genomföra effektiviseringar och rationaliseringar. Samtidigt skapar de låga överskotten som redovisas också möjlighet att upprätthålla skattenivån, utan att frågan om överbeskattning aktualiseras.

Resonemanget visar att förmodade reaktioner är centrala, så till vida att de styr de ledande politikernas och ekonomernas agerande. Samtidigt är det också möjligt att vända på resonemanget eftersom ekonomerna och politikerna försöker undvika de förväntade reaktionerna. Genom att ändra resultatmåtten kan reaktionerna styras.

Slutsatser

Den genomförda studien visar att en strategi för resultatutjämning förekommer, även om det finns skillnader i tillämpning. Skillnaderna är emellertid inte av sådan omfattning att det handlar om två skilda strategier, utan grundläggande för det som kan benämnas en strategi för kommunal resultatutjämning är att över tid redovisa små överskott. Det gället för årets resultat men framförallt för andra resultatmått såsom balanskravsresultatet och/eller resultat före extraordinära poster.

Den genomförda studien visar att *årets resultat* som förmedlas i årsredovisningen ändras när avsändarna av informationen bedömer att det är alltför stort. Det sker genom earnings management-instrumentet diskretionära periodiseringar. Kostnader tidigareläggs i form av avsättningar till förpliktelser av olika slag när de kan absorberas av underliggande överskott.

Någon utjämning av resultatmåtten sker däremot inte i delårsrapporterna. Det beror på att avsättningar fastställs i efterhand, när det underliggande resultat är känt, och därigenom skapas ett handlingsutrymme. Den genomförda studien visar också att andra resultatmått ändras genom earnings management-instrumentet som benämns omklassificeringar. I Väststad är det *resultatet före extraordinära poster* som ändras genom att realisationsvinster klassificeras som extraordinära intäkter. Det bidrog till att försvaga resultatmåttet. I Öststad ändras *balanskravsresultat* genom att realisationsvinster och -förluster medräknas och exkluderas på olika sätt under perioden, men även genom andra korrigeringar i samband med avstämningen mot balanskravet. Även i det här fallet är klassificeringarna avgörande för att åstadkomma ett lågt och stabilt resultat.

En förklaring till att resultatutjämningsstrategin tillämpas är strävan efter att undgå kritik för överbeskattning och/eller att alltför lite resurser har

satsats i verksamheterna. Det är också betydelsefullt att jämna ut resultatet för att undgå att balanskravet skapar restriktioner som begränsar handlingsutrymmet. Även om det är olika resultatmått som jämnas ut – balanskravsresultatet i Öststad och resultatet före extraordinära poster i Västtad – bidrar de i båda fallen till att begränsa överskotten som blir inlåsta i eget kapital. Dessutom bidrar det till att förbättra förutsättningarna inför framtiden (eftersom kostnader tidigarelagts och inte kommer att belasta resultaten under kommande år). Den upplevda problematiken med balanskravet kringgås därigenom.

Ytterligare några förklaringar framträder men de är delvis olikartade, det visar jämförelsen mellan kommunerna i fråga samt jämförelsen mellan politiker och ekonomer. Jämförelsen mellan kommunerna påvisar en varierande betydelse av att uppnå ambitionsnivåerna som angivits i budgeten. Medan Öststad anpassar avsättningarnas storlek för att uppnå det finansiella målet och samtidigt begränsa avvikelsen från de budgeterade resultaten, framstår det i Västtad inte som lika betydelsefullt att uppnå det finansiella målet och de budgeterade resultaten. En prövande förklaring till skillnaderna är den politiska situationen. I Västtad finns ett samarbete mellan opposition och majoritet medan det i Öststad finns en tydlig uppdelning.

Jämförelsen mellan politiker och ekonomer – som endast avser Västtad – visar att det bedöms som nödvändigt att redovisa avsättningarna, men att denna bedömning görs på helt olika grunder. Politikerna betraktar avsättningarna som ett sätt att ta ansvar för fattade beslut, istället för att redovisa stora överskott och riskera att bli kritiserade. Ekonomerna ser avsättningarna, men även agerandet där omklassificeringar sker av realisationsvinster, som ett sätt att begränsa politikernas och verksamhetsföreträdarnas handlingsutrymme och förhindra att respekten för ekonomiska begräsningar och prognoser gröps ur.

Vad som är gemensamt, för båda kommunerna likväl som för ekonomerna och politikerna, är att de förmodade reaktioner från intressenter av olika slag används för att legitimera handlingar. Och det behöver nödvändigtvis inte gälla det finansiella resultatet, utan som Barbara Czarniawska (1999) noterade i samband med studier av storstäder fungerar olika typer av potentiella resultat ”(…) som en retorisk enhet som åberopas för att legitimera eller ifrågasätta det som pågår” (s. 21). De förmodade reaktionerna blir följaktligen centrala eftersom de styr ledande politikers och ekonomers agerande. Samtidigt är det också möjligt att vända på resonemanget och betrakta situ-

ationen som att det är ekonomerna och politikerna som styr de förmodade reaktionerna genom att ändra de finansiella resultaten. Med Hines (1988) ord kan det förstås på följande sätt.

> *"It seems to me, that your power is a hidden power, because people only think of you as communicating reality, but in communicating reality, you construct reality" (s. 257)*

Den dolda maktstrukturen skapar möjligheter för ekonomer – men till viss del även för ledande politiker och tjänstemän som har en ledande ställning och som därmed kan påverka ekonomerna i fråga – att konstruera en bild av verkligheten som varken är kontroversiell eller fordrar några komplicerade förklaringar. Redovisningen skapar den verklighet som berörda aktörer sedan måste förhålla sig till, eftersom långt ifrån alla som använder redovisningsinformationen har möjlighet att korrigera för de kostnader som tillförts när resultatmåtten tolkas eller de omklassificeringar som förekommer. Därigenom påverkas förutsättningarna för beslut och prioriteringar gällande den kommunala servicen, men också förutsättningarna för att utkräva ansvar för den verksamhet som har bedrivits.

Sammantaget visar agerandet med kommunal resultatutjämning att generationsprincipen utmanas när den leder till en bild av den finansiella situationen som inte stämmer överens med vad som avsändarna av redovisningsinformationen anser är önskvärt att förmedla till interna och externa intressenter. Om ett liknande agerande förekommer även i andra kommuner blir en uppgift för framtida studier att pröva.

Referenser

Anthony, R. (1985). “Games government accountants play”. *Harvard Business Review*, 63: 161–170.

Ballantine, J., J. Forker och M. Greenwood (2007). “Earnings management in English NHS hospital trusts”. *Financial accountability & management*, 23: 421–440.

Brorström, B. (1982). *“Planeringspolitik eller resultatpolitik: Användning och utformning av kommunala bokslut”*. Karlshamn: Doxa.

Brorström, B. (1997). *”För den goda redovisningsseden”*. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, B. (2007). ”Den finansiella redovisningens utveckling och kvalitet”. I Siverbo, S., L. Andersson-Felé, D. Karlsson och V. Nilsson (red.), *Demokratisk och effektiv styrning: En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, B., A. Haglund och R. Solli (2005). *”Förvaltningsekonomi: En bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och lands-ting”*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, B., O. Eriksson och A. Haglund (2008). *”Kommunal redovisningslag: Beskrivning och tolkning”*. Femte upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, B. och P. Falkman (2001). *”Kommunal redovisning: teoriutveckling”*. Förvaltningshögskolans rapportserie nr 31.

Buckmaster, D. (2001). *”Development of the income smoothing literature 1893–1998: A focus in the United States”*. Emerald Group Publishing.

Burgstahler, D. och I. Dichev (1997). “Earnings management to avoid earnings decreases and losses”. *Journal of Accounting and Economics*, 24: 99–126.

Carlin, T. (2005). “Debating the impact of accrual accounting and reporting in the public sector”. *Financial accountability & management,* 2: 309–335.

Chan, J. (2003). “Government accounting: An assessment of theory, purposes and standards”. *Public Money & Management,* 23: 13–20.

Czarniawska, B. (1999). *”Det var en gång en stad på vatten: Berättelser om organisering och organisering av berättelser i Stockholm”.* Kristianstad: SNS förlag.

DeFond, M. och C. Park (1997). ”Smoothing income in anticipation of future earnings”. *Journal of Accounting and Economics,* 23: 115–139.

Donatella, P. (2011). Under medverkan av B. Brorström och H. Petersson. ”Bokslutspolitik i kommuner och landsting: En konsekvens av kravet på ekonomi i balans?”. I SOU 2011:59, *Spara i goda tider: För en stabil kommunal verksamhet,* bilagedel: 75–117.

Donatella, P. (2010). ”Västra Götalandsregionen – en organisation med god ekonomisk hushållning?”. I Nilsson, L. (red.), *En region blir till: Västra Götalandsregionen 1999–2008.*

Donatella, P. (2009). *”Redovisning av det kommunala pensionsåtagandet. En ekonomisk fråga?”.* KFi-rapport nr 102.

Donatella, P., H. Petersson och B. Brorström (2007). *”Bristfälliga budgetdokument: Om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning”.* Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 86.

Eldenburg, L., K. Gunny, K. Hee och N. Soderstrom (2011). ”Earnings management using real activities: Evidence from nonprofit hospitals”. *The Accounting Review,* 86: 1605–1630.

Falkman, P. (1997). *”Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder: En redovisningsteoretisk analys”.* Centrum för forskning om offentlig sektor.

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

Fan, Y., A. Barua, W. Cready och W. Thomas (2010). “Managing earnings using classification shifting: Evidence from quarterly special items”. *The Accounting Review,* 85: 1303–1323.

Healy, P. och M. Wahlen (1999). “A Review of the Earnings Management Literature and its Implications for Standard Setting”. *Accounting Horizons,* 13: 365–383.

Hepworth, S. (1953). “Smoothing periodic income”. *The Accounting Review,* 28: 32–39.

Ijiri, Y. (1975). *”Theory of accounting measurement”*. American accounting association, studies in accounting research.

Jones, C. och A. Roberts (2006). “Management of financial information in charitable organizations: The case of joint-cost allocations”. *The accounting review,* 81: 159–178.

Krishnan, R., M. Yetman och R. Yetman (2006). Expense misreporting in nonprofit organizations. *The accounting review,* 81: 299–420.

Lapsley, I., R. Mussari och G. Paulsson (2009). “On adoption of accrual accounting in the public sector: A self-evident and problematic reform”. *European Accounting Review* (editorial), 18: 719–723.

Leone, A.J. och R.L. Van Horn (2005). ”How do nonprofit hospitals manage earnings?”. *Journal of Health Economics,* 24: 815–837.

Lüder, K. (1992). “A contingency model of governmental accounting innovations in the political-administrative environment”. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting,* 7: 99–127.

Lüder, K. och R. Jones (2003). “The diffusion of accrual accounting and budgeting in European governments – a cross-country analysis”. I Lüder K. och R. Jones (red.), *Reforming governmental accounting and budgeting in Europe*. Frankfurt am Main: Fachverlag Moderne Wirtschaft.

McNichols, M. (2000). “Research design issues in earnings management studies”. *Journal of Accounting and Public Policy,* 19: 313–345.

McVay, S.E., (2006). “Earnings management Using Classification Shifting: An examination of core earnings and special items”. *The Accounting Review,* 81: 501–531.

Nationalencyklopedin: http://www.ne.se/diskretionär. Sökord: diskretionär. Hämtad 2012-05-22.

Olson, O. och K. Sahlin-Andersson (1998). “Accounting transformation in an advanced welfare state: the case of Sweden”. I Olson, O., J. Guthrie och C. Humphrey (red.), *Global warning! Debating international developments in new public financial management*. Oslo: Cappelen akademisk forslag.

Perrin, J. (1998). “From cash to accruals in 25 years”. *Public Money & Management,* 18: 7–10.

Pilcher, R. och M. Van Der Zhan (2010). ”Local governments, unexpected depreciation and financial performance adjustment”. *Financial accountability & management,* 26: 299–324.

Proposition 1996/97:52. *”Den kommunala redovisningen”*.

Ronen, J. och V. Yaari (2008). *”Earnings management: Emerging insights in theory, practice, and research”*. Springer.

Rådet för kommunal redovisning (RKR). Alla källor finns tillgängliga på Rådet för kommunal redovisnings webbportal, www.rkr.se.

SOU 2011:59. *”Spara i goda tider: För en stabil kommunal verksamhet”*.

Stalebrink, O. J. (2007). “An investigation of discretionary accruals and surplus-deficit management: evidence from Swedish municipalities”. *Financial accountability & management,* 23: 441–457.

Silverman, D. (2006). *“Interpreting qualitative data”*. London: SAGE.

Stolowy, H. och G. Breton (2004). ”Accounts manipulation: A literature review and proposed conceptual framework.” *Review of accounting and finance,* 3: 5–92.

Tagesson, T. och O. Eriksson (2011). ”What do auditors do? Obviously the do not scrutinize the accounting and reporting”. *Financial accountability & management,* 27: 272–285.

Vinnari, E. och S. Näsi (2008). ”Creative accrual accounting in public sector: ’Milking’ water utilities to balance municipal budgets and accounts”. *Financial Accountability & Management,* 24: 97–116.

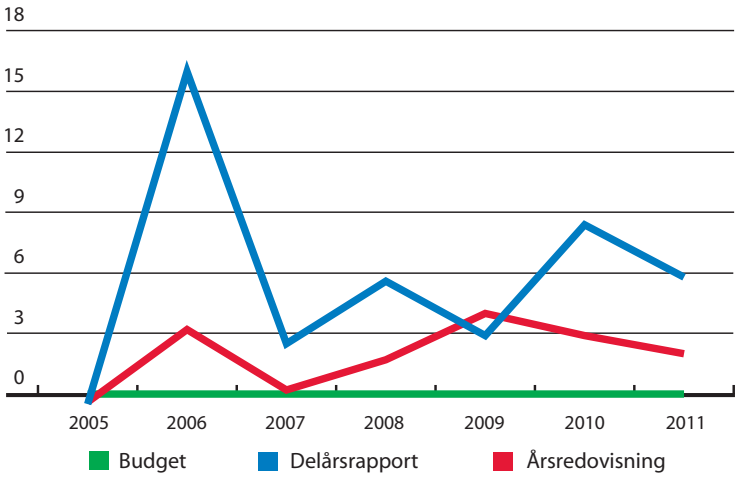


Diagram 4: Östtstad – årets resultat i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning

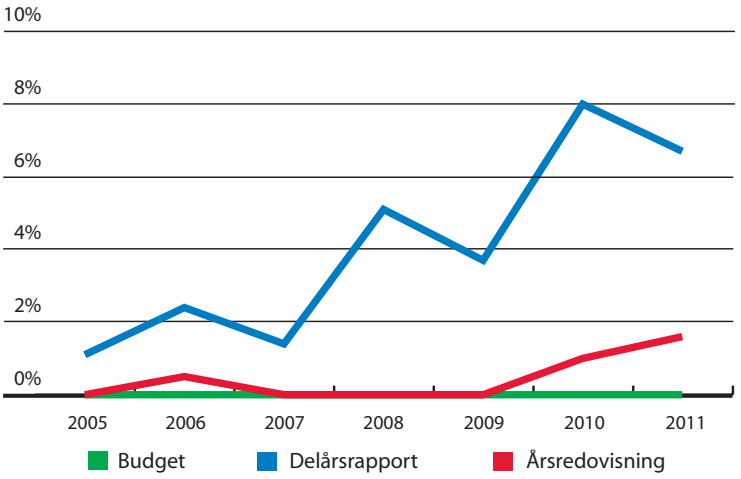


Diagram 5: Östtstad – balanskravsresultat i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning

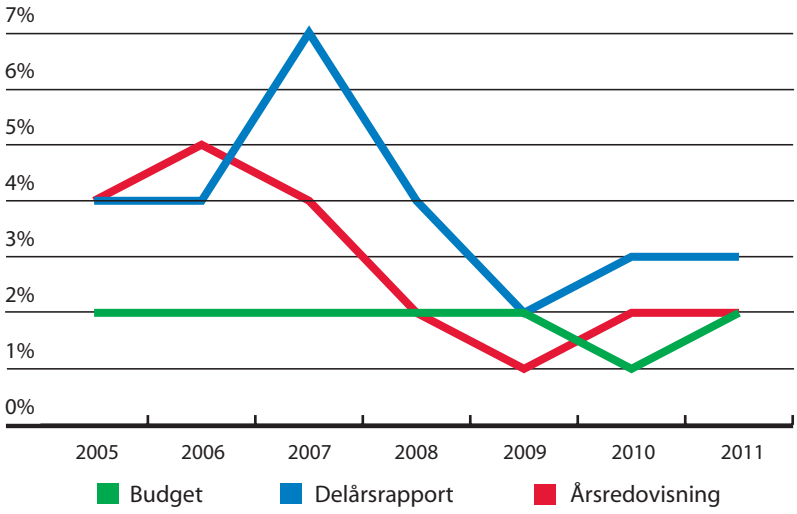


Diagram 6: Väststad – Årets resultat i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning

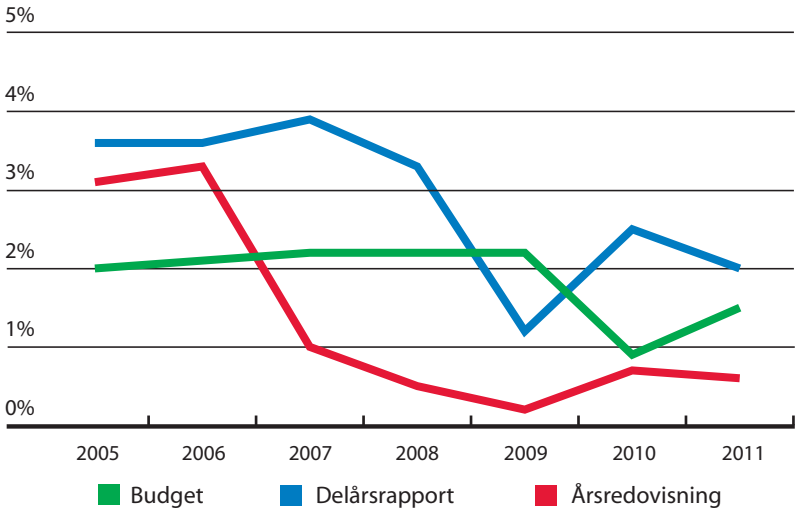


Diagram 7: Väststad – Resultat före extraordinära poster i relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning