

Kommunal ekonomi

Med rubriken "Kommunal ekonomi" har jag antagligen lyckats få 90 procent av läsekretsen att bläddra vidare. Intresset för kommunalekonomiska frågor är mycket litet i vårt land. Detta gäller även bland nationalekonomerna. En mått på detta ges kanske av att antalet avhandlingar i nationalekonomi med inriktning på kommunala frågor sedan 1970 är färre än antalet avhandlingar med skogsekonomiska tillämpningar. Kommunerna svarar för 22 procent av BNP och skogsnäringsen för 5 procent.

För att kunna driva kommunal verksamhet effektivt ställs det ofta större krav på ekonomiska kunskaper och förmåga till ekonomisk analys än vad som är fallet när det gäller varuproduktion i det privata näringslivet. Skälen till det ligger både i verksamhetens karaktär och i beslutsmiljön.

Vid produktion för en marknad är produktionens värde och de använda resursernas alternativkostnad givna av marknadspriserna. I den kommunala verksamheten kräver däremot värderingen av såväl nyttoeffekter som kostnader en ingående analys. Vidare kännetecknas produktionsambanden av stor osäkerhet. Detta faller delvis tillbaka på svårigheterna att entydigt värdera kostnad och båt-nad. Därtill kommer att produktionsambanden inte enbart är av teknisk natur och därför är, pga svårigheten att genomföra kontrollerade experiment, svåra att klarlägga. Utvärderingen försvåras även av att verksamheten sker i monopolistiska former. Detta leder nämligen ofta till att en-

dast en metod får praktisk prövning. Vid en utvärdering vet man därför inte hur andra metoder skulle ha lyckats. Slutligen saknas vanligen entydiga framgångs- och misslyckandekriterier, motsvarande aktieägarnas avkastningskrav. Även mekanismerna för att tvinga fram avveckling av en verksamhet som lyckas mindre väl är svaga.

Trots detta är kraven på ekonomisk kompetens bland kommunala tjänstemän låga eller obefintliga. Horder av administrativa chefer saknar helt grundläggande ekonomisk utbildning, trots att verksamheten till sin omfattning är fullt jämförbar med medelstora företags. Detta gäller tex skolledare, kulturchefer, tekniska chefer samt chefer inom vård och omsorg.

Ett grundläggande problem är att ekonomiska beslut i kommunal verksamhet behandlas som om de inte vore ekonomiska beslut. Chefer med ansvar för verksamhet med årskostnad på en eller flera miljoner, tex en föreståndare för en förskola, ges inte ett självständigt budgetansvar. Därför kommer beslut som har stor ekonomisk betydelse, tex hur vikariatsfrågor skall lösas, att behandlas utan hänsynstagande till de ekonomiska följderna. I konsekvens härmed ställs heller inga eller låga krav på att dessa tjänstemän skall ha ekonomisk utbildning.

Det behövs en genomgripande förändring av kommunernas organisation. Nyckeln till denna är att bryta budgetstyrningens makt och istället

framhäva redovisning, uppföljning och utvärdering. En väl utvecklad redovisning och utfallsanalys är förutsättningen för decentralisering av beslutsfattande och ansvarstagande. Det gäller att skilja de övergripande besluten om finansiering från produktionsbesluten, som i hög grad bör fattas långt ner i organisationen, självständigt och under eget ansvar.

Det är emellertid en missuppfattning att det som behövs enbart är lite mer av det som redan finns i företagen. Redovisning, kontroll och styrning möter väsentligt annorlunda uppgifter när det gäller produktion som inte sker för marknaden. Behovet av kunskap om ekonomisk teori, för att kunna analysera efterfrågan, styrningseffekter, fördelningseffekter, finansieringsfrågor m m är stort.

Med undantag för den nya förvaltningslinjen, som dock bara har fem år på nacken, är ekonomiämnets ställning svag i de utbildningslinjer vid universitet och högskolor som är inriktade på kommunal verksamhet. Den sociala linjen är ett tydligt exempel:

De kommunala transfereringarna och taxorna inom den sociala sektorn har stor betydelse på både ett privat och ett samhällsekonomiskt plan. Här råder emellertid ett fullständigt virrvarr. Ensamstående mödrar, pensionärer och andra låses in i fattigdomsfällor med hjälp av progressionseffekter som är nära eller över hundra procent. Avgifter och subventioner utformas som om de vore enbart fördelningpolitiska instrument och inte styr-

medel som påverkar hur resurserna utnyttjas. Därför kan t ex ett barn hos en dagmamma med tolv andra barn (och utan vikarie vid sjukdom) betinga samma avgift som en plats på ett daghem med tre gånger så hög personalintensitet (och vikarier). Ekonomiska utredningar vid beräkning av bidrag eller avgifter görs på grundval av snurriga inkomstbegrepp.

Problemet är genomgående att de kommunala tjänstemän och politiker som utformat dessa bidrag och avgifter har förenat välvilja med ekonomisk aningslöshet. Vad annat är väl att vänta av tjänstemän som i sin utbildning fått endast en kortfattad och översiktlig introduktion till prissättningens problem jämte en kommunal kontoplan, enkla nationalräkenskaper och Leo Hubermans *Människans rikedomar*?

Här behövs en ordentlig uppryckning. Det är dags för stat, landsting och kommuner att visa samma intresse för den ekonomiska utbildningen vid universiteten som det privata näringslivet har för t ex ekonomilinjen! Den utbredda uppfattningen att det enbart är kamrern som behöver ekonomisk utbildning (och att ekonomisk teori begränsar sig till den dubbla bokföringens princip) måste brytas. Det behövs en omfattande ekonomisk grund- och vidareutbildning av kommunernas tjänstemän. En ny syn på kommunal verksamhet, dess organisation och ekonomiämnets roll måste tränga fram!

LARS HULTKRANTZ