

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning*

HENRY OHLSSON

## Är kommunerna redo visa upp sig?

Kommunerna har blivit en allt större och viktigare del av den svenska ekonomin. För att bara ta ett av många mått har kommunernas (landstingens och primärkommunernas) andel av den totala sysselsättningen enligt arbetskraftsundersökningarna ökat från drygt 10 procent 1965 till drygt 30 procent 1985. Det finns endast ett fåtal svenska företag som omsätter mer än de medelstora och stora svenska kommunerna.

Den praktiska kommunalekonomin levde länge i avskildhet från annan ekonomisk praktik och från ekonomisk teori. Budgeten blev det viktigaste styrinstrumentet med redovisningen i en mer undanskymd roll. Med egna utbildningsanstalter och ett välutvecklat kontaktnät växte fram normer för vad som var god respektive dålig kommunal ekonomi fram i samspel med de då omgivande förutsättningarna. Tumregler som "Man ska inte låna till investeringar" och "Ju högre likviditet desto bättre" utvecklades och befastes.

Så kunde man bara för ett par år sedan läsa i en västerbottnisk lokaltidning att en viss inlandskommun hade länets bästa

ekonomi eftersom ingen annan kommun hade nog i ladorna för att betala sina utgifter under lika lång tid som den aktuella. Kommunalrådet myste, men frågan är om kommunmedborgarna borde göra detsamma. Det kan enligt min mening på mycket goda grunder ifrågasättas om kommunerna, i en situation med en avreglerad och välfungerande penning- och kapitalmarknad, över huvud taget behöver ha någon likviditet att tala om. I jämförelse med privata företag kan man med en relativt god säkerhet förutsäga när inkomster och utgifter kommer och hur stora dessa är. Att i en sådan situation på samma gång ha hög likviditet och låneskulder kan enbart glädja bankerna och andra kreditinstitut.

Slutsatsen av de mindre lyckade affärerna i bl a Stockholm och Uppsala är inte att kommunerna bör avstå från aktiv finansförvaltning. Däremot bör denna aktivitet snarare inriktas på balansräkningens skulder än dess omsättningstillgångar. De senare bör vara så små som möjligt.

Men – och det är mycket viktigt att komma ihåg i detta sammanhang – den gamla tumregeln om likviditeten har inte alltid varit obsolet. Den var sprungen ur den tidens omgivande förutsättningar och rimlig givet dessa. Problemet uppkommer när förutsättningarna ändras, i vårt exempel när penning- och kapitalmarknaden genomgår en formlig metamorfos. Det är

*Fil dr HENRY OHLSSON är verksam vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.*

då den gamla invanda praktiken riskerar att inte riktigt hänga med.

På samma sätt är det med budgetstyrningen. Under 1960- och 1970-talens expansion var budgeten av avgörande betydelse. Men när kommunerna nu har nått taket för sin andel av de samlade resurserna måste betydelsen av de olika sektionerna på kommunernas ekonomikontor förändras. Redovisningens betydelse ökar, till de kommande årens utmaningar hör att bygga ut den tidigare inkomst- och kostnadsredovisningen till att även omfatta redovisning av de utförda prestationerna. Att skapa system som ger relevant information om den faktiska verksamheten blir allt viktigare.

Under de senare åren har det också varit möjligt att se försök till förändring och förnyelse. Decentralisering har blivit ett av vapnen för att lösa kommunernas gordiska knut, målstyrning ett annat. Men decentralisering kräver mycket mer än centraliserad budgetstyrning, t ex är det mycket viktigt att de inblandade möter en incitamentsstruktur som bidrar till ökad produktivitet och ökad effektivitet.

Kunskaper och erfarenheter, såväl praktiska som teoretiska, från andra områden spelar en avgörande roll för möjligheterna till en lyckad omvandling av den kommunala verksamheten. Det är ännu för tidigt att besvara frågan om kommunerna har den lyhörddhet, det genuina intresse och den nödvändiga flexibiliteten för att lyssna och lära.

### Värde för pengarna

Det är inom denna ram som jag vill betrakta Paulsson Frenckners bok *Värde för pengarna – om controllerarbete och ekonomisk styrning i kommunal verksamhet* (Frenckner [1989]). Som framgår av titeln är bokens utgångspunkt att presentera controllerfunktionen i allmänhet och att diskutera hur denna funktion, som idag främst förekommer inom privata företag, skulle kunna infogas i och förbättra den

kommunala verksamheten.

Vilka arbetsuppgifter har då en controller?<sup>1</sup> För det första handlar det om att följa och tolka vad som sker inom och utom en verksamhet och alla dess funktioner. Hur detta påverkar uppfyllelsen av verksamhetens mål är den andra arbetsuppgiften. Här gäller det att studera, rapportera, analysera, förklara och förutsäga. Den tredje arbetsuppgiften är att ansvara för de informationssystem och den utbildning som behövs för att alla de som arbetar inom verksamheten ska kunna följa hur de egna insatserna påverkar graden av måluppfyllelse.

Efter ett inledande kapitel, som även innehåller en sammanfattning, följer ett kapitel som behandlar ekonomisk styrning i allmänhet. Här diskuteras bl a målstyrning och ekonomisystem. Hur ekonomisystemet bör vara utformat för att ett controllerarbete ska kunna genomföras är ämnet för påföljande kapitel. Kapitel 4 handlar om controllerfunktionens utveckling, kompetenskrav och organisation.

Rubriken till det femte kapitlet ställer frågan: Vad kan kommunal controlling lära av näringslivet? Därefter följer ett kapitel som behandlar kommunal controlling och mättekniken. Särdragen i kommunal controlling diskuteras i det sjunde kapitlet. Boken avslutas med ett kapitel om kommunala controllers som förändringsagenter.

Syftet med boken är att starta en diskussion snarare än att utarbeta en färdig mall eller handbok för hur kommunala controllers bör arbeta. Detta tycker jag är en lämplig avgränsning med tanke på att förändringarna av den kommunala verksamheten är i sin linda. Frenckner intro-

<sup>1</sup> Frenckner skriver: "Controllerarbetet kan verka mycket tilltalande men många störs av det främmande ordet." Undertecknad hör till dessa. Som författaren konstaterar har den språkliga innovationsprocessen emellertid ännu inte producerat det svenska begreppet.

ducerar också diskussioner av olika delområden, diskussioner som måste fortsätta och fördjupas.

### Kostnadsjämförelser

Jag ska här begränsa mig till att ta upp ett sådant delområde. I kapitel 7 diskuterar Frenckner bl a såväl jämförelser av de egna resultaten över tiden som jämförelser med kostnader och prestationer i andra kommuner (interkommunala jämförelser) som tänkbara riktmärken i en situation med brist på marknadskonkurrens. Enligt min mening finns det stora möjligheter för interkommunala jämförelser att spela en viktig roll i framtiden. Men det finns också stora problem förknippade med sådana jämförelser. Om man fördjupar sig i bokföringsjournalerna från ett par olika kommuner slås man snart av tanken att det mest konkreta uttrycket för den kommunala självstyrelsen i Sverige är att man konterar hur som helst. I många sammanhang framhålls att prestationerna inte är jämförbara mellan kommunerna. Så må vara fallet men inte heller redovisningsprinciperna är sådana att kostnadsjämförelser blir tillförlitliga. Jag tror inte att placerarna på börserna skulle acceptera så stora skillnader i redovisningsprinciper mellan börsföretagen som det förekommer mellan kommunerna.

Ett exempel på konsekvenserna av skillnaderna i redovisningsprinciper ges i *Tabell 1*. Som framgår av tabellen finns det mycket stora skillnader när det gäller nivåer och rangordning mellan SCBs nyckeltal (som bygger på uppgifter från kommunerna) och en konsekvent redovisning. Idag finns inga incitament att redovisa enligt samma principer. En public choice-tolkning är att det tvärtom är optimalt för de inblandade att se till att jämförbarhet inte kan uppnås. På så sätt kan man avskärma sig från det "konkurrensstryck" som interkommunala jämförelser skulle kunna utgöra.

**Tabell 1 Kostnader per barn i barnomsorg, kr per barn (avrundat).**

Kommun	Kostnad enligt SCBs nyckeltal, 1985	Kostnad med identiska redovisningsprinciper, 1986
Bromölla	46 000	29 000
Oskarshamn	51 000	29 000
Kungsbacka	34 000	30 000
Skellefteå	61 000	31 000
Tjörn	104 000	34 000
Vaxjö	53 000	37 000
Umeå	63 000	39 000
Östhammar	57 000	40 000
Gävle	1 000	44 000
Stockholm*	66 000	50 000

\* socialdistrikt 10.

Källa: Eriksson & Löfgren [1988] s 3 och s 10.

Visserligen kan forskare och utredare göra punktvisa nedslag och göra om redovisningen för vissa kommuner, vissa verksamheter och vissa år. Men det är djupt otillfredsställande att jämförbara siffror inte kommer ut ur de ordinarie redovisningssystemen. Vad ska man egentligen med dessa till om informationen inte kan relateras till något annat? Enligt min mening är jämförbar kommunal redovisning centralt för att kommunala controllers ska kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Detta är ett exempel på att incitamentsstrukturen för kommunerna måste ändras. Självbevaringsdriften i kommunerna kan kanske medverka till detta, staten har ett potentiellt medel i att knyta statsbidrag till krav på enhetlig redovisning.

### Referens

- Eriksson, J & Löfgren, C, [1988], "Barnomsorgens ekonomi i tio kommuner. Varför så olika?". Umeå kommun, stencil.
- Frenckner, P, [1989], *Värde för pengarna – om controllerarbete och ekonomisk styrning i kommunal verksamhet*. SNS förlag, Stockholm.