

Anpassningspolitiken i finländska och svenska kommuner under 90-talet – en jämförelse

av KRISTER STÅHLBERG

In this article, the author compares the way Finnish and Swedish municipal activities have been adapted to suit altered economic conditions. The aim of the report is to study the way Finnish and Swedish local authorities have handled the difficult adaptational years of the 1990's. A characterization of the chosen adapting strategies is given in the article. Important conclusions are how these strategies have been distributed over different types of municipalities. The study shows that Finnish local authorities have been brought against higher demands of adaptation than have Swedish local authorities, which have resulted in tough Finnish politics, in respect of income as well as staff policy. Swedish politics have been more gentle, more focused on internal rationalizations, and have, perhaps, pushed the important decisions aside.

I internationell jämförelse brukar den lokala självstyrelsen i de nordiska länderna uppfattas som lika. Det finns fog för en sådan ståndpunkt. Länderna har likartade lokala självstyrelseorganisationer, valperioderna är likartade, de lokala uppgifterna är i stort sett desamma och finansieringen av verksamheten följer likartade principer. Den lokala självstyrelsen verkar i länderna inom en ram-

givande enhetsstat som på riksnivån strävar efter att tillförsäkra alla medborgare likartad service, oberoende av bostadsort eller social ställning. Över de senaste årtiondena har utvecklingen dessutom varit likartad i länderna. Vi kan tala om en lång decentralistisk period. Utländska observatörer glömmer till exempel inte att lägga märke till ländernas frikommunförsök. Men relatio-

nen mellan stat och kommun har även i många andra avseenden utvecklats på likartat sätt, statsbidrags- eller utjämningsreformerna i Finland, Norge och Sverige kunde här utgöra viktiga exempel.

Begränsar vi däremot blickfånget till att gälla enbart de nordiska länderna, finner vi en rad intressanta skillnader mellan ländernas lokala självstyre. I de skandinaviska länderna finns en självstyrd sekundär nivå, som i samma form saknas i Finland. De finländska motsvarigheterna till landsting, amt och fylken utgörs av sjukvårdsdistrikt och landskapsförbund samt några ytterligare typer av samkommuner, som dock inte är helt regionala till sin omfattning. Att den finländska lösningen bygger på samarbetande kommuner och på indirekt representation har haft som följd att den lokala primärnivån har något fler uppgifter att handha än motsvarigheterna i de skandinaviska länderna. Finland är kanske det mest lokalt baserade landet i världen.

Även inom den kommunala organisationen kan skillnader ses. Danska kommuner utgör en typ för sig, med vald borgmästare som ledare och ett litet fullmäktige samt bara några huvudnämnder. En annan ytterlighet finner vi i Finland och Norge, länder med förhållandevis starka kommundirektörer, rätt stora fullmäktigeförsamlingar och många små kommuner. Nämndväsendet är fortfarande rätt väl utvecklat, även om den allmänna nordiska tendensen har gått mot allt färre nämnder. Sverige utgör med sina arvoderade kommu-

nalråd ett mellanfall mellan borgmästar- och kommundirektörsmodellen. De nordiskt sett stora svenska kommunerna utgör dock ett svenskt drag som har sin motsats i de finländska och norska småkommunerna, med denna gång Danmark som det mellanliggande fallet (Albæk med flera 1996).

Utgångspunkten för denna artikel är emellertid inte en allmän nordisk jämförelse. Avsikten är istället att jämföra bara två av länderna, Finland och Sverige. När vi så ytterligare begränsar blickfånget, stöter vi på två länder inom vilka de lokala förhållandena under flera sekler utvecklades gemensamt. Men den egentliga moderna lokala självstyrelsen har vuxit fram sedan riket splittrades och Finland erhöll status som storfurstendöme under den ryska kejsaren. I denna utveckling finner vi grunden till att den sekundärkommunala nivån utvecklats olika i länderna. Trots att Finland stiftade likartade kommunallagar som Sverige efter mitten av 1800-talet, kunde aldrig en sekundärkommunal förvaltning införas enligt svensk modell. Istället växte ett interkommunalt samarbete stegvis och organiskt fram.

Denna skillnad mellan Sverige och Finland är emellertid inte heller det som här skall utgöra utgångspunkt för en jämförelse mellan länderna. Istället är det likheten i det primärkommunala predikamentet under det senaste decenniet som får bilda utgångspunkten. Med detta avser jag de trängda ekonomiska betingelserna under vilka finländska och svenska kommuner tvingats verka. Inom båda länderna har den ekono-

miska krisen under 90-talet inneburit att den offentliga sektorn skuldsatts, att överföringarna till kommunerna skurits ned och att det lokala självstyrets anpassningsförmåga ställts under press.

Grundlinjen i ländernas politik förefaller att ha varit likartad. I frikommunförsökens släptåg stadfästes försökens vägledande organiseringsfrihet i nya kommunallagar. I samma veva skedde en övergång från öronmärkta till obundna statliga överföringar. Reformen i de ekonomiska relationerna har åtföljts av minskad verksamhetsreglering inom ramen för sektorlagstiftningen. På detta sätt har man stärkt den lokala anpassningsförmågan.

Dessa likheter till trots, finner vi även skillnader i ländernas övergripande politik. I Sverige infördes skattestopp för kommunerna, något som de kunde förhandla sig bort ifrån genom att avtalsmässigt binda sig vid att upprätthålla sysselsättningen.

Samtidigt har de svenska kommunernas ställning försvårats genom betydande uppgiftsförskjutningar mellan förvaltningsnivåerna, med den så kallade Ädelreformen som kanske viktiga exempel. I Finland har inte några liknande begränsningar gjorts som beträffande de svenska kommunernas inkomstbas, något som är förståeligt mot bakgrund av de dramatiska nedskärningar som ägt rum i statsandelarna. Däremot har det övergripande intresset av så kallade subjektiva rättigheter, främst kanske beträffande barnens rätt till dagvård, bidragit till att, utöver nedskärningarna, belasta kommunerna.

Syftet med framställningen är alltså att granska hur finländska och svenska kommuner hanterat 90-talets svåra anpassningsår. Den analys som företas är induktiv snarare än deduktiv. Kommunernas politik granskas utgående från kommunernas uppgifter, inte utgående från på förhand uppställda antaganden om vad anpassningen möjligen kunde bestå i. På detta sätt ges en karakteristik av ländernas anpassningsprofil och av den mer övergripande anpassningsstrategi som valts av kommunerna. Hur denna strategi, eller som det skall visa sig, dessa strategier fördelar sig över olika typer av kommuner, skall utgöra slutpunkten av jämförelsen. Med detta grepp kan antydningar även göras rörande faktorer som i bakgrunden bidrar till att styra kommunernas anpassningspolitik.

Trots att greppet här är induktivt och sökande, måste det beledsagas av några allmänna föreställningar om det predikament som kommunerna befunnit sig i under 90-talet och om den medelarsenal kommunerna förfogar över. Jag uppfattar då grundproblemet som en fråga om att inkomster och utgifter inte balanserar. Obalansen kan rättas till genom att öka inkomsterna, minska utgifterna och/eller ändra verksamhetssätt för att uppnå högre produktivitet och kanske även effektivitet. Alla tre handlingslinjerna är problematiska. Ökade inkomster innebär ökade bördor för dem som betalar, minskade utgifter innebär ofta ökade bördor för dem som utför verksamheterna och genomgripande reformer av verksamhetssätten

skapar osäkerhet såväl inom den kommunala organisationen som hos dem som handlar med den. Inte minst av dessa skäl är det viktigt att även uppmärksamma det sätt varpå kommunerna uppnår acceptans för sin politik bland kommuninvånarna. En hållbar anpassning, för att nu ta till ett populärt begrepp, måste även ta hänsyn till att den kommunala demokratin kan överleva. Gemensamt för Finland och Sverige, och inte bara dessa båda länder, är att den lokala demokratin uppfattas svikta. De förhållandevis dramatiska lägre deltagandenivåerna i de senaste valen i Finland och Sverige har uppfattats som allvarliga varningssignaler, något som även gäller för Norge.

Det empiriska underlaget för framställningen är en enkät riktad till kommundirektörerna i Finland och Sverige. Enkäten utgör en del av forskningsprojektet "Kommunala nedskärnings- och prioriteringsstrategier i Finland och Sverige", ett projekt inom ramen för Svenska Kommunförbundets forskningsprogram "Att prioritera – om behovet att tänka nytt, välja bort och effektivisera kommunal verksamhet". Enkäten till kommundirektörerna insamlades sommaren-förhösten 1998. Svarsprocenterna uppgår till 73 (318 svar) för Finland och 82 (235 svar) för Sverige. Svarens representativitet för hela kommunfältet är god och enkäterna har ifyllts omsorgsfullt. De tekniska detaljerna förbigås här – en mer omfattande rapport sammanställs för närvarande inom projektet.

Anpassningspolitiken i finländska och svenska kommuner

Kartläggningen av anpassningspolitiken skedde med stöd av 14 frågor, av vilka största delen utgjorde förhållandevis omfattande frågebatterier. Här skall redovisas resultat rörande några av dessa batterier. Redovisningen sker så att anpassningsåtgärderna grupperas enligt strävan att i senare delen av framställningen sammanfatta detaljerna i en mer övergripande bild av vad som kallas kommunernas anpassningsstrategier. Av denna anledning skall vi först uppmärksamma olika sidor av kommunernas anpassningspolitik, för att sedan granska deras förankringspolitik, det vill säga hur kommunerna söker medborgarnas acceptans för sina åtgärder. Slutligen skall kommundirektörernas värderingar av anpassningspolitikens konsekvenser för kommunernas service uppmärksammas.

De frågebatterier som här rapporteras har alla utformats så att de i viss mån även mäter omfånget av de åtgärder som vidtagits. Detta har skett genom att utnyttja femgradiga svarsskalor som sträcker sig från alternativet *inte alls* till *i mycket stor utsträckning*. För att undvika att svaren enbart återspeglar svararens helt subjektiva uppfattning av vad svarskategorierna innebär, har de försetts med förklaringar. Härvid har alternativet *i stor utsträckning* angetts innebära att det rör sig om generell politik i kommunen som kan beröra alla slag av verksamheter.

Före vi övergår till den mer systematiska granskningen, kan vi kort dröja vid förekomsten av sådana åtgärder som inte med lätthet lät sig skaleras enligt det femgradiga alternativet. I detta fall har vi alltså intresserat oss bara för om de uppräknade åtgärderna förekommit eller ej inom kommunen. Det visar sig då att den allmänna åtgärdsprofilen är mycket lika i länderna. De mest använda åtgärderna i det ena landet är det även i det andra. I denna grupp finner vi en aktivare närings- och företagspolitik, höjningar av avgifter och taxor, effektivare revision, aktiv egendoms- och finansförvaltning, effektiviserad indrivning av tillgodohavanden samt engagemang i EU-projekt. Skattehöjningar, införande av nya inkomstkällor, ökad låneupptagning samt uthyrning av kommunal egendom är något mer sällan vidtagna åtgärder.

Trots att den allmänna profilen är likartad länderna emellan, uppvisar den även några remarkabla skillnader. När i Finland över hälften av kommunerna höjt skatterna (56 %) som ett led i anpassningen, är motsvarande andel för Sverige bara omkring en fjärdedel (28 %). På motsvarande sätt har nya inkomstkällor tagits i bruk av nästan hälften av de finländska kommunerna, men bara av en fjärdedel av de svenska kommunerna. En viss skillnad kan även noteras i utökad låneupptagning, rörande vilken andelarna uppgår till 47 % respektive 37 %. Vidare har de finländska kommunerna satsat mer på indrivning av tillgodohavanden (87 %; 74 %). Intressant att notera, men kanske mindre

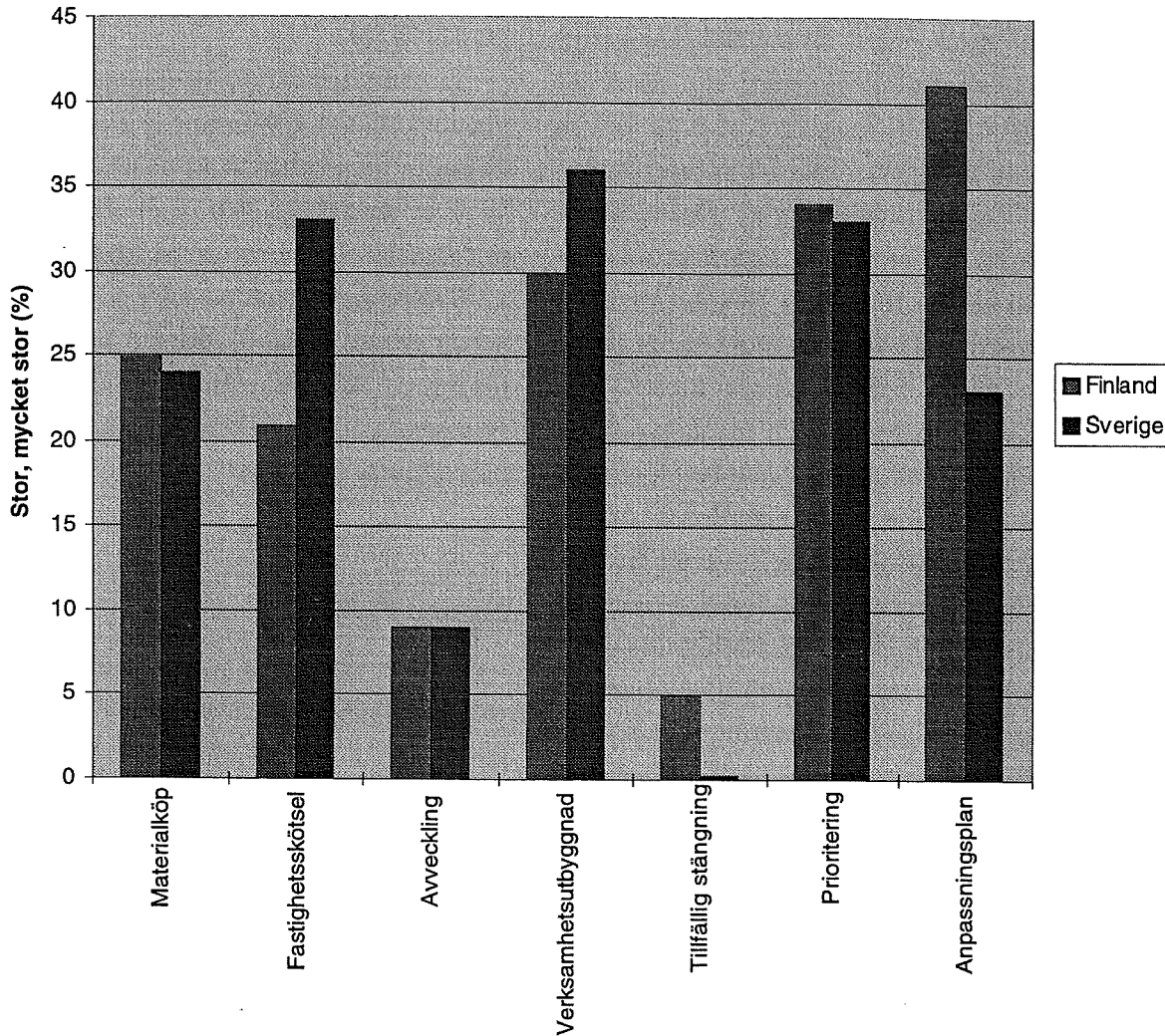
viktigt i sammanhanget, är att de finländska kommunerna även har högre andelar för deltagande i EU-projekt (91 % ; 74 %).

Trots att den allmänna anpassningsprofilen i dessa avseenden är lika i länderna, är det berättigat att påstå att *Finland, mer än Sverige, gått in för att öka de kommunala inkomsterna genom att pålägga såväl nuvarande som kommande generationer en tyngre börda*. Slutsatsen kullkastas inte av att i båda länderna omkring fyra femtedelar av kommunerna även höjt avgifter och taxor.

Sparpolitik

I enkäten ingick ett batteri med den övergripande frågan: "Under 1990-talets ekonomiska svårigheter har kommunerna också rationaliserat sin verksamhet. I vilken utsträckning har man i Er kommun använt sig av följande utgiftsminskande/rationaliserande åtgärder för att balansera den kommunala ekonomin?". Det visade sig att av de 29 uppräknade alternativen kunde 7 sammanföras i en helhet som kunde benämnas sparpolitik. Förekomsten av sparpolitiska åtgärder redovisas i figur 1.

Figur 1. Användning av sparpolitiska åtgärder i finländska och svenska kommuner



Den sparpolitiska profilen är lika i länderna. I Sverige har dock en större andel av kommunerna valt att skära ned på fastighetsunderhållet och att skjuta upp planerad verksamhetsutbyggnad. I Finland har sparåtgärderna oftare beledsagats av uppgörandet av en långsiktig ekonomisk anpassnings- eller nedskärningsplan. Något oftare har man i Finland även tytt sig till tillfälliga stängningar av verksamheter, låt vara att an-

delen kommuner som tillstår detta är låg.

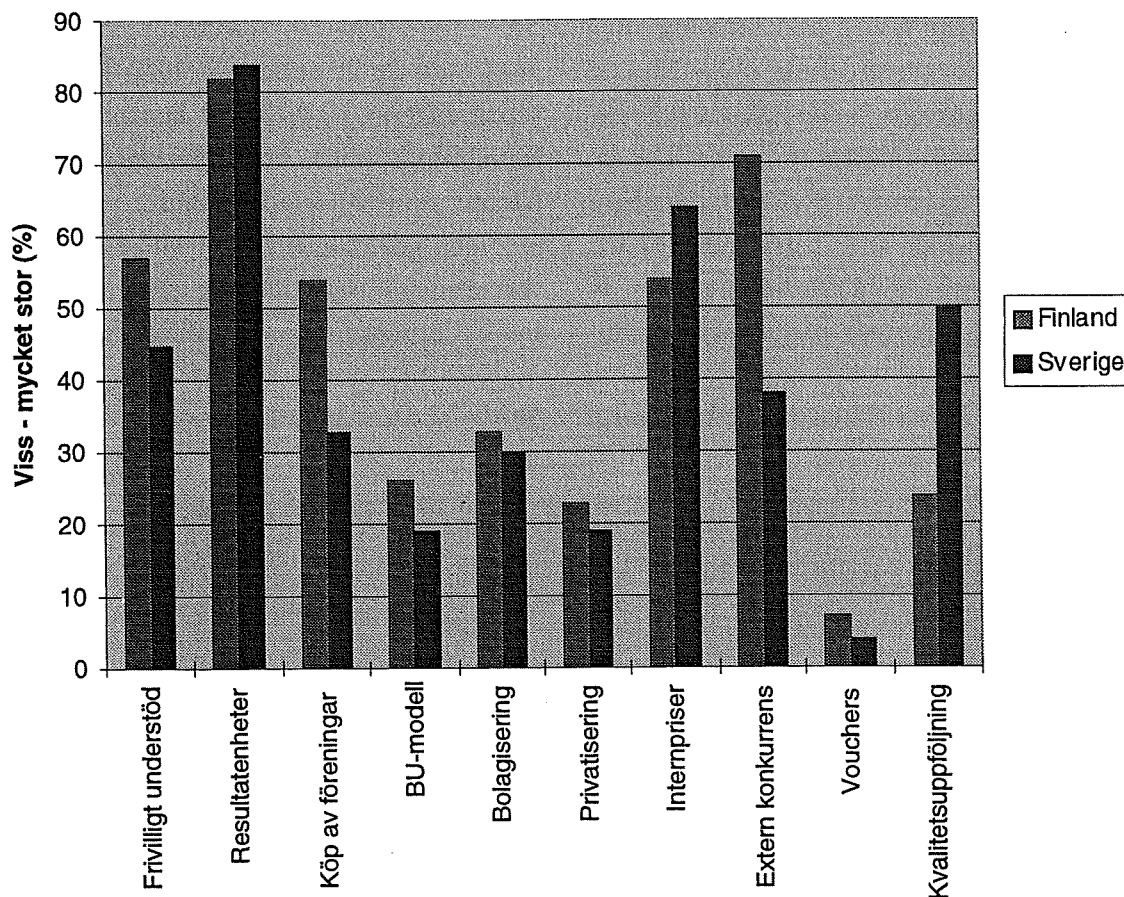
Managerialism och marknadsinriktning

Den internationella modetrenden inom förvaltning har under en längre tid varit vad som kunde kallas för Den nya förvaltningspolitiken – New Public Management. Inom detta synsätt samman-

förs långtgående delegering till resultatenheter med bruk av marknadsliknande arrangemang och kundorientering. Bakgrunden till det stora intresset har i första hand varit kravet på att få mer värde för pengarna. Också rörande Finland

och Sverige gäller att en rad åtgärder som lätt kan sammanföras under detta paraply förefaller att, som vi skall se senare, ha ett samband med varandra (figur 2) (Klausen och Ståhlberg 1998).

Figur 2. Managerialism och marknadsinriktning i finländska och svenska kommuner



Åter ser vi att ländernas åtgärdsprofil är mycket likartad, toppad av den för Norden så utmärkande resultatenhetsinriktningen. Ändå uppvisar resultaten några överraskande inslag. Det verkar som om de finländska kommunerna i större utstäckning utnyttjat konkurrens-

utsättning och samarbete med den tredje sektorn, med frivilliga organisationer. Överraskande är resultatet inte minst av den anledningen att den finländska offentliga diskussionen inte alls lika mycket som den svenska rört dessa åtgärder (Ståhlberg 1996). Resultatet un-

derstryks även av att en större andel av de finländska kommunerna säger sig ha infört BU-lösningar och till och med tytt sig till pengsystem (vouchers). Däremot har internpriser (intraprenader) och kvalitetsledning och kvalitetsuppföljning varit vanligare i Sverige.

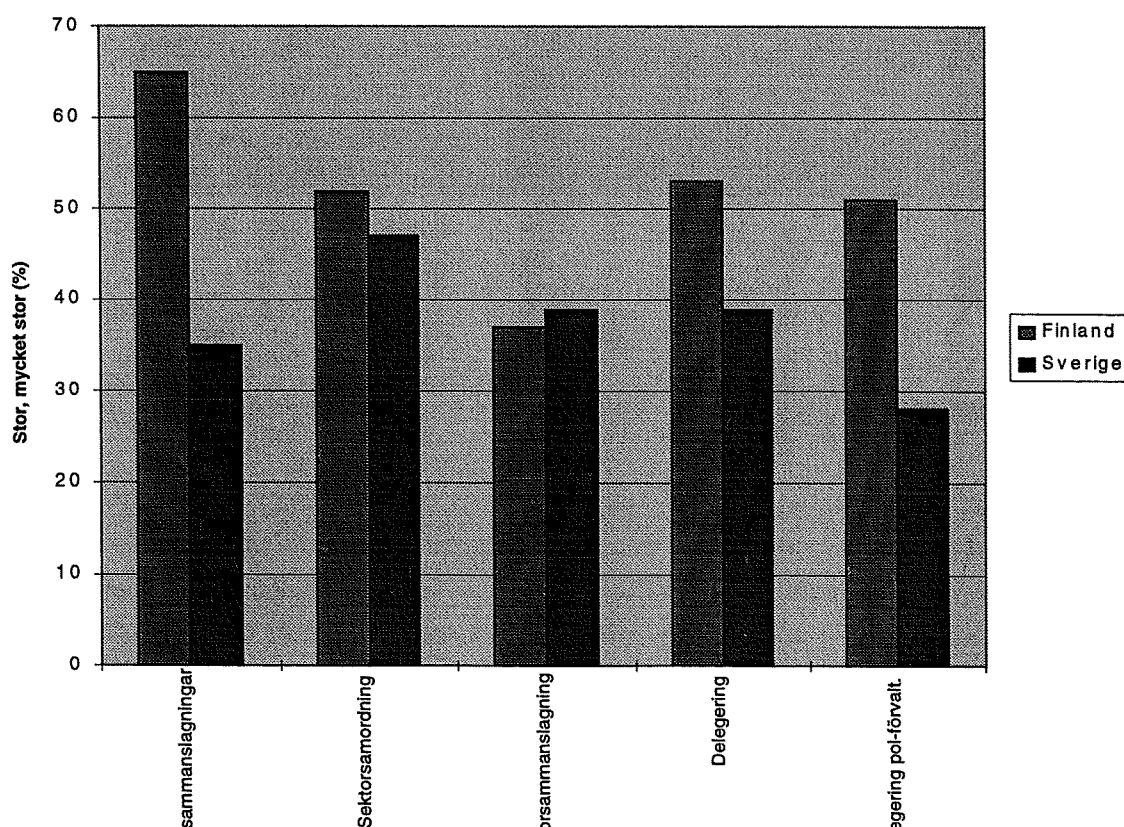
I någon mån kan det överraskande i resultaten förstås mot bakgrund av svarens fördelningar över hela svars-skalan (i figuren rapporteras bara svarsalternativen från i viss utsträckning till i mycket stor utsträckning – Obs! att i de övriga figurerna är det bara de två sistnämnda som räknats samman). Det förefaller som om det i Sverige finns några få kommuner som i mycket stor utsträckning vidtar åtgärderna, medan de i Finland tillämpas något mer begrän-

sat. Däremot är det en större andel av de svenska kommunerna som inte alls prövat på nymodigheterna. Ur denna konstellation kanske uppstår mer av polariserad diskussion i Sverige än i Finland – i det senare fallet sker mer så att säga "i det tysta". Hur som helst, *managerialism och marknadsinriktning förekommer något oftare i Finland än i Sverige.*

Förvaltningsrationalisering

Några av de uppräknade åtgärderna representerar traditionell kommunal förvaltningspolitik. Även dessa åtgärder hänger samman med varandra på ett sätt som gör det berättigat att tala om förvaltningsrationalisering eller traditionell förvaltningspolitik (figur 3).

Figur 3. Förvaltningspolitiska åtgärder i finländska och svenska kommuner



Beträffande de traditionella förvaltningspolitiska åtgärderna är skillnaderna så stora att vi rentav kunde tala om profilskillnader mellan länderna. *Finländska kommuner förefaller att vara avgjort mer intresserade av traditionell förvaltningspolitik än svenska kommuner.* Det verkar troligt att resultatet återspeglar det faktum att de finländska kommunerna i detta avseende har befunnit sig på efterkälken och kanske även att kommunerna haft en mer krånglig nämndstruktur än sina svenska motsvarigheter. Det svenska frikommunförsöket påbörjades redan 1984, medan det skulle dröja till 1989 innan det finländska försöket körde igång. Det finländska försöket utgjorde i själva verket en reform, som i praktiken engagerade väl över hälften av landets kommuner. Dessa kunde alltså vid ingången till 90-talet förhållandevis fritt forma om sin förvaltning. Den höga andelen nämndsammanslagningar återspeglar denna möjlighet. Nu har även Finland närmast sig "hovedutvalgsstrukturen".

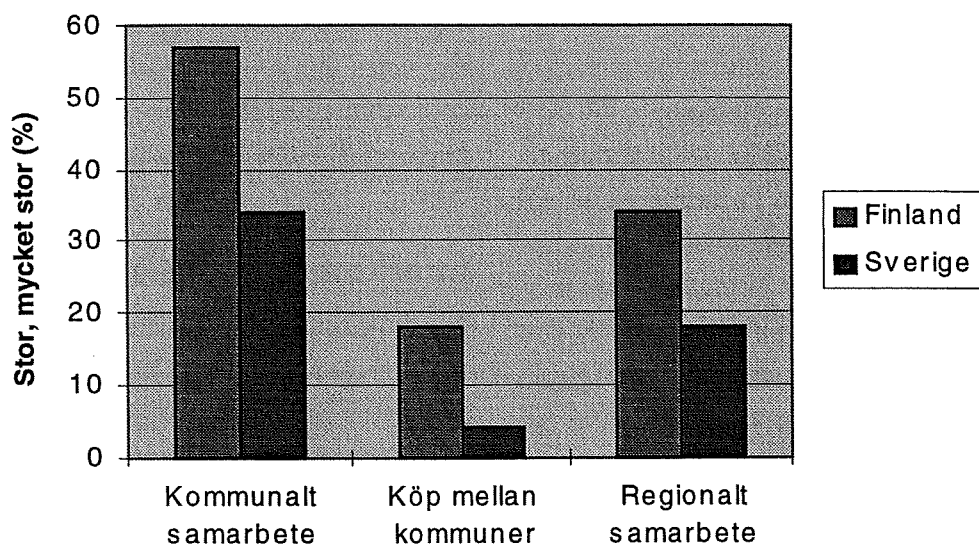
Vad som däremot troligen är ett mer just för Finland utmärkande drag är de höga kommunandelarna för delegering från högre till lägre tjänsteinnehavare och, framför allt, från förtroendevalda

till tjänsteinnehavare, alltså från politik till byråkrati. Dessa båda handlingslinjer har varit utmärkande även för frikommunförsöket och därmed sammanhängande förvaltningsförsök, men handlingslinjen har hållit i sig över 90-talet. *Resultaten antyder att Finland är ett mer byråkratiinriktat land än Sverige, en antydning som jag senare skall återkomma till.*

Interkommunalt samarbete

Den kommunala strukturen i Finland och Sverige är olika. När kommunernas medelstorlek i Sverige uppgår till omkring 30.000 invånare, uppgår den i Finland till bara omkring 11.000 invånare. Även medianvärdena talar sitt tydliga språk, omkring 16.000 respektive 5.000 invånare. När vi till detta lägger att kommunerna i Finland snarare har flera än färre uppgifter att ombesörja (något som helt strider mot argumenteringen att bara stora kommuner kan ha många uppgifter eller att bara stora kommuner framgångsrikt kan sköta vissa uppgifter, till exempel skolan) är det förståeligt att kommunerna måste samarbeta kring många frågor för att uppnå skalfördelar (figur 4).

Figur 4. Interkommunalt samarbete i Finland och Sverige



Det är således varken överraskande att just samsarbetsåtgärderna bildar en egen helhet eller att finländska kommuner här är mer engagerade än svenska kommuner. Det är möjligt att skillnaderna håller på att jämnas ut sig, eftersom man i Sverige i ökande utsträckning fäst uppmärksamhet vid det interkommunala samarbetet och eftersom antalet kommunalförbund förefaller öka förhållandevis snabbt. *Det är ändå Finland som särskilt kännetecknas av det interkommunala samarbetet.* Tendensen i samarbetet verkar gå i smidigare och mindre institutionaliserad riktning än tidigare. En antydning om den utvecklingen kan inläsas i interkommunal försäljning och upphandling av tjänster och i samarbetet med andra regionala aktörer.

Personalpolitik

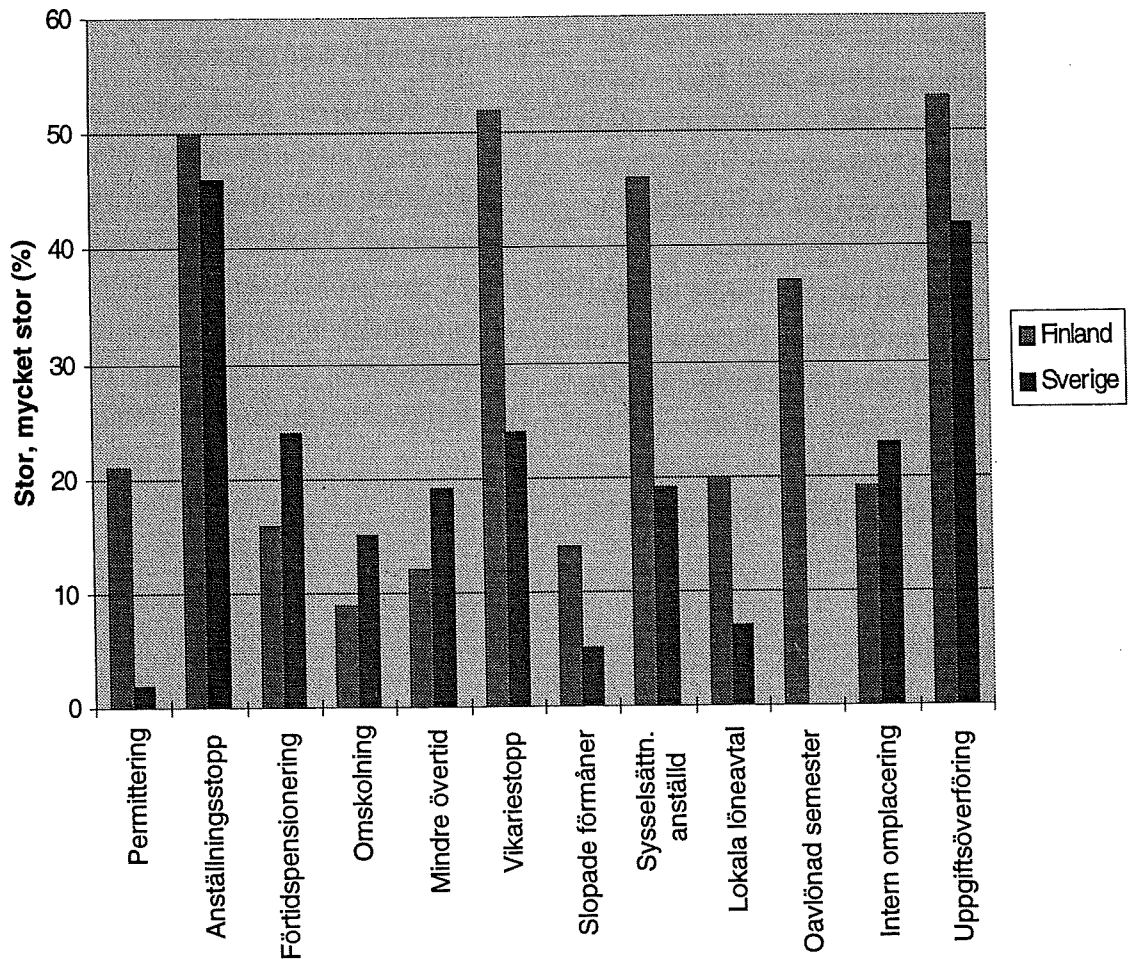
Lejonparten av de kommunala utgifterna är lönekostnader. Det är därför naturligt att den personalpolitiska repertoaren är omfattande. Bruket av personalpolitiska åtgärder efterfrågades därför med stöd av ett eget frågebatteri. Den bakomliggande tanken var även att det kunde förekomma olikartade personalpolitiska betoningar mellan kommunerna och länderna. Det visade sig emellertid att det inte är lätt att spjälka upp åtgärderna i undergrupper som inom sig är sammanhållna, men som särskiljer sig från de andra grupperna. Av de efterfrågade åtgärderna var dock två sådana som inte hängde samman med de övriga åtgärderna, nämligen uppsägning av personal och utnyttjande av

uppsägningsbonus. Beträffande dessa kan vi konstatera att svenska kommuner något oftare än de finländska kommunerna utnyttjat uppsägningar. När i Finland omkring 40 % av kommunerna uppger att de inte alls använt sig av denna möjlighet, är motsvarande andel för svenska kommuner 22 %. I stor eller mycket stor utsträckning har alternativet i bägge länderna utnyttjats av bara omkring en tiondel av kommunerna.

Uppsägningsbonus är å sin sida närapå obekant i bägge länderna. I Finland är det omkring 90 % av kommunerna som inte alls använt möjligheten, medan motsvarande andel i Sverige är drygt två tredjedelar.

Övriga personalpolitiska åtgärder ansluter sig till varandra på ett sätt som antyder att de alla faller på så att säga samma skala (figur 5).

Figur 5. Personalpolitiska åtgärder i finländska och svenska kommuner



Trots att åtgärderna även inom denna figur förhållandevis väl verkar följa varandra i länderna, är det ändå skillnaderna som här tilldrar sig vår uppmärksamhet. Den finländska politiken förefaller ha varit hårdhäntare mot personalen än den svenska politiken. Stöd för detta får vi genom de högre kommunandelarna för Finland beträffande permitteringar, anställningsstopp, vikarie-stopp, utnyttjandet av sysselsättningsanställda (anställda i arbetsmarknadsåtgärder i Sverige), bruket av oavlönad semester och överföring av bortavaran-des uppgifter på tillgänglig personal. De svenska kommunernas andelar är däremot högre för förtidspensionering, omskolning och mindre bruk av övertid. I någon mån utnyttjas även mer interna omplaceringar. Vad som däremot utgör en intressant tyngdpunkt inom de finländska kommunerna är bruket av lokala löneavtal.

Allt som allt kan man ändå påstå att Finland för en hårdare personalpolitik än Sverige, låt vara att i Sverige uppsägningar verkar vara något mer vanliga än i Finland. De finländska kommunernas avvikelser i hårdare riktning är betydande.

Förankringsåtgärder

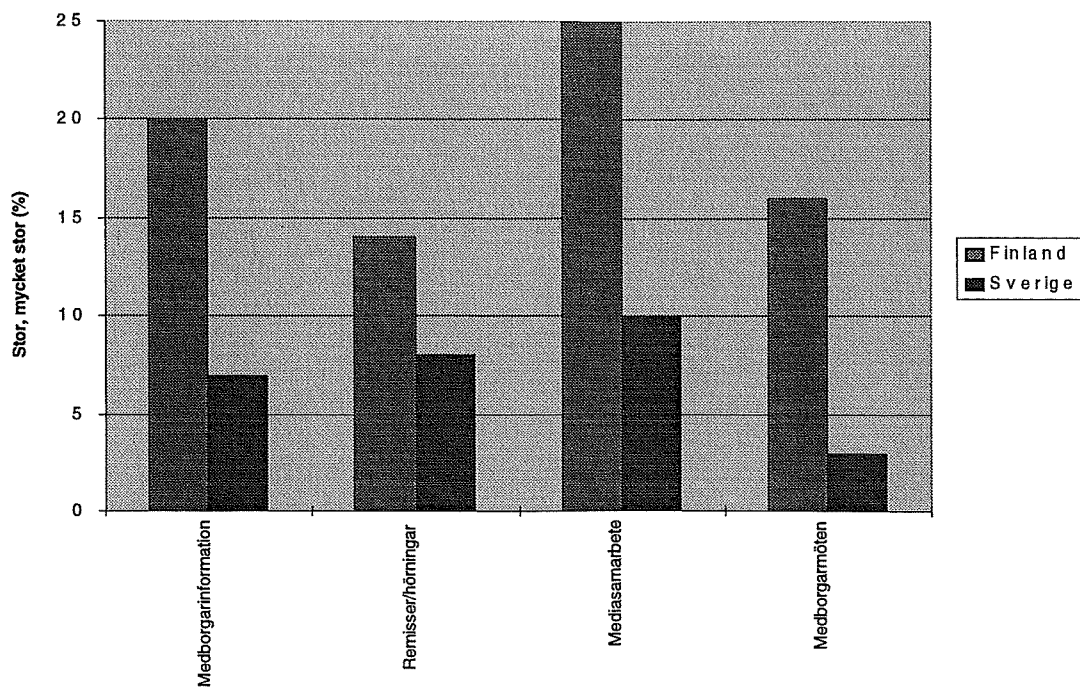
Av de 15 förankringsåtgärder som efterfrågades, visade det sig att förhandlingar med personalen rörande sparbeslut och rationaliseringsåtgärder var förhållandevis vanliga i bägge länderna, men att denna handlingslinje inte särskilt sammanföll med någon av de andra handlingslinjerna som utkristalliserade sig.

Här kan vi gruppera de övriga åtgärderna i tre handlingslinjer, information, medbestämmande och service-demokrati. Jag skall beröra dem envar för sig.

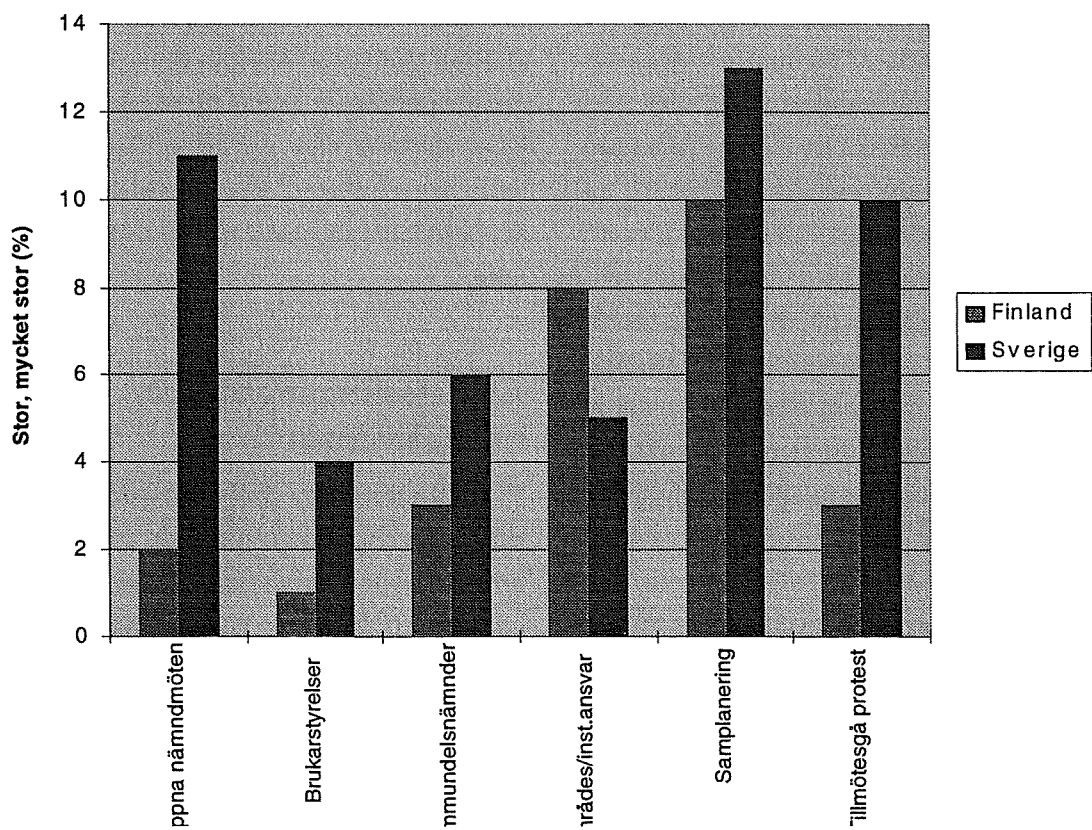
Informationsåtgärder

Fyra av åtgärderna kunde hänföras till en gemensam grupp benämnd informationsåtgärder, även om ett inslag, remisser/hörningar, kanske kunde uppfattas peka i mer konsulterande riktning. Dessa åtgärder hörde dock hemma uttryckligen inom den skala som de övriga informationsåtgärderna bilade (figur 6).

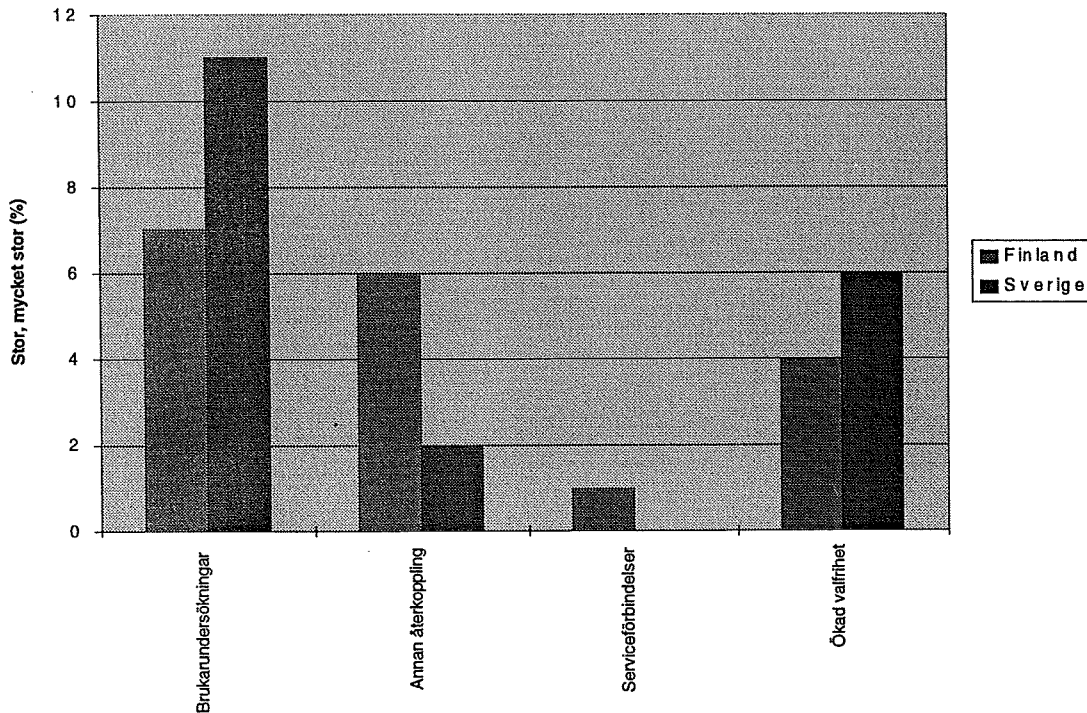
Figur 6. Informationsåtgärder i finländska och svenska kommuner



Figur 7. Medbestämmandepolitik i finländska och svenska kommuner



Figur 8. Servicedemokratiska åtgärder i finländska kommuner



I denna figur är mönstret inte lika klart som i de båda föregående figurerna. Brukarundersökningar förefaller vara vanligare i svenska än i finländska kommuner, men det motsatta gäller för andra återkopplingsmekanismer, till exempel medborgarinitiativ och klagokort. I Finland finns även något mer serviceförbindelser (servicegarantier) än i svenska kommuner, men här förefaller vi stå inför något som ännu är nytt i praktiken, trots att diskussionen redan i bägge länder tangerar dem. Att framhäva kommunivånarnas valfrihet som servicebrukare är något vanligare i Sverige än i Finland, ett resultat som nog svarar mot intrycket av den offentliga debatten, men inte är helt överensstämmande med resultatet rörande bruk av vouchers. I båda

fallen rör vi oss med såpass få fall att slutliga slutsatser inte kan dras. *Service-demokratiseringen är förhållandevis svag i bägge länderna, men mitt intryck är att den växer sig starkare. Dessa signaler utgör emellertid inte någon del av denna kartläggning.*

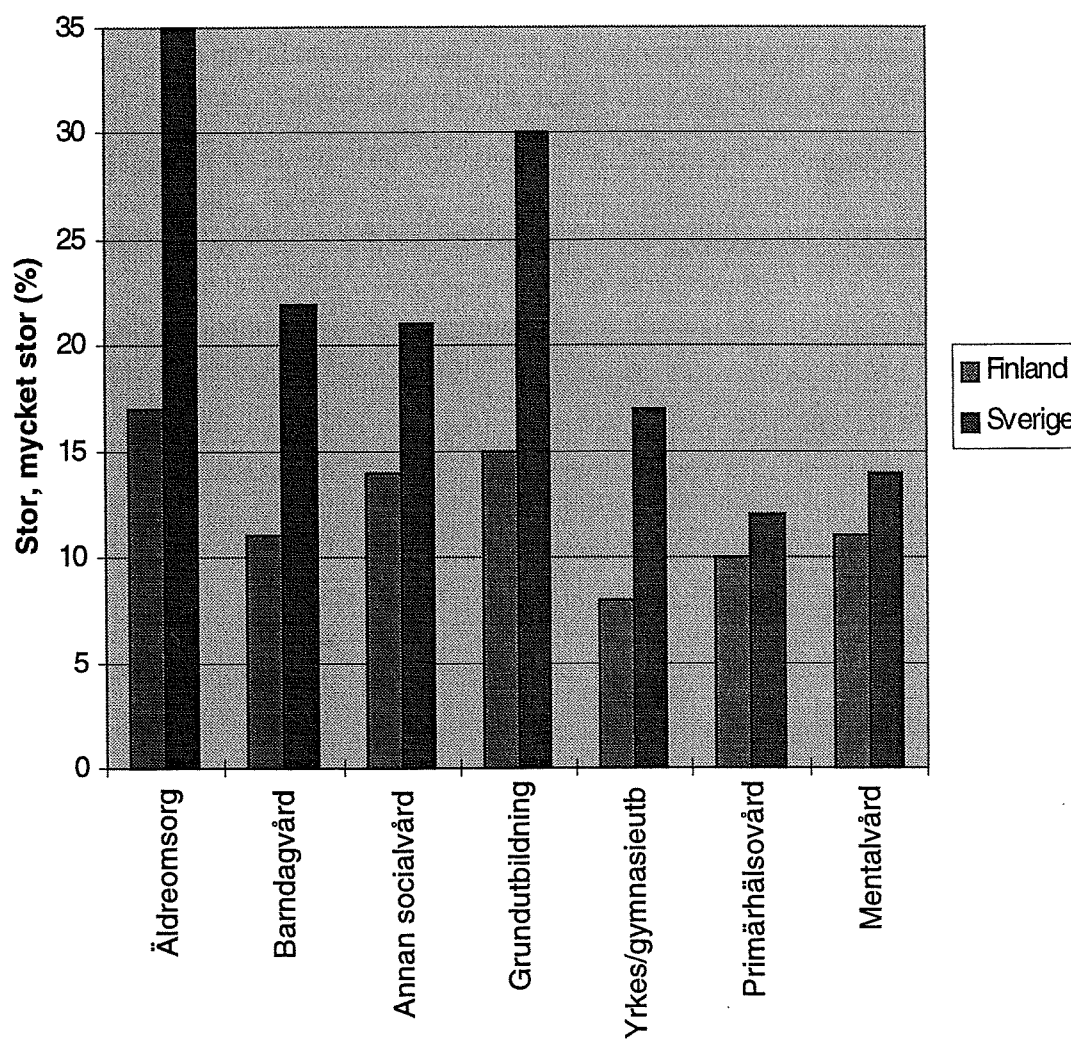
Anpassningspolitikens konsekvenser

Vi skall ytterligare dröja vid kommundirektörernas svar rörande anpassningsåtgärdernas konsekvenser. Vi frågade dem: "I vilken utsträckning har kommunens spar- och prioriteringsåtgärder försämrat möjligheterna att inom olika verksamhetsområden svara på de krav som ställs på dem? Värdera

varje verksamhetsområde mot bakgrund av diskussionen i kommunen.“ Tanken var att frågan skulle mäta hur konsekvenserna har uppfattats i kommunen, inte bara kommundirektörens personliga uppfattning om dem.

Det visade sig, inte överraskande mot bakgrund av att frågan även hänvisade till prioriteringsfrågor, att verksamhetsområdena kan grupperas i *basservice* och *annan service*, företrädesvis teknisk service. Jag redovisar först svaren rörande *basservice* (figur 9).

Figur 9. Försämringar för basservice i finländska och svenska kommuner

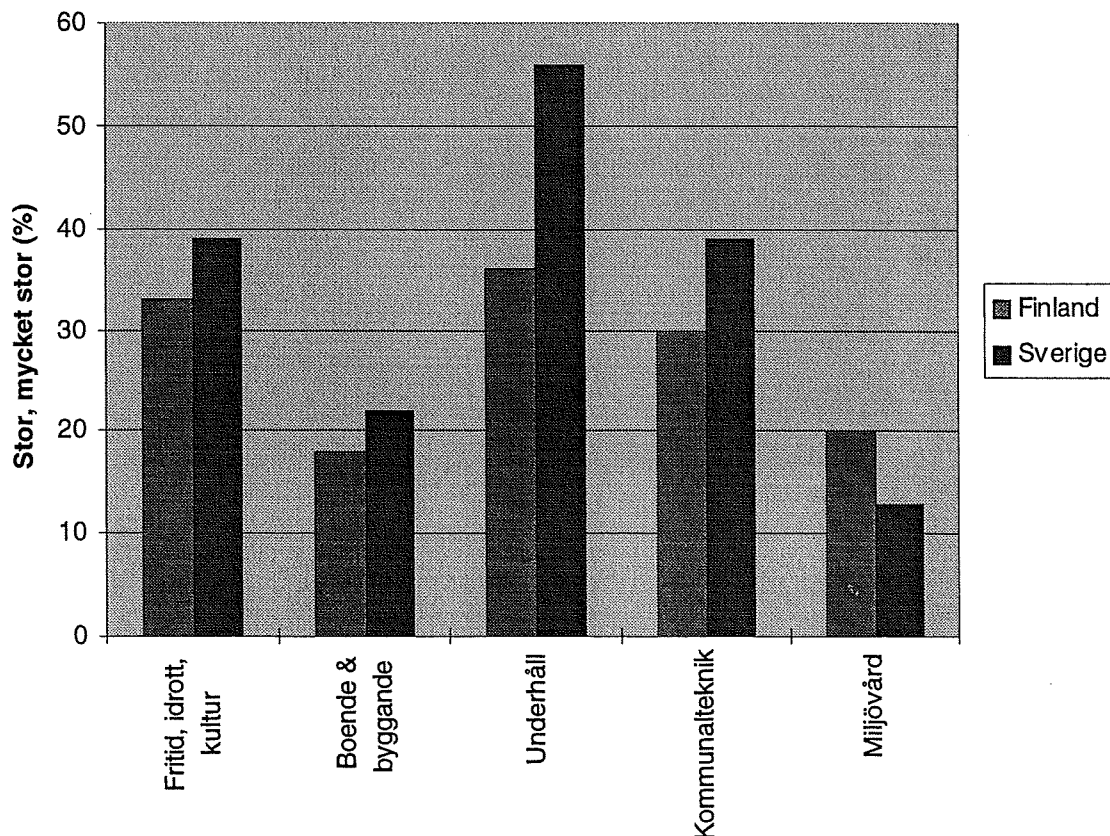


Svarsmönstret antyder att man inom svenska kommuner oftare än inom finländska kommuner upplever att anpassningsåtgärderna försämrat villkoren för basservicen. Resultaten måste, mot bakgrund av den tidigare genomgången, uppfattas som överraskande. Mitt intryck är att vi här – denna gång handlar frågan om värderingar, inte om förekomst av åtgärder – står inför kulturella olikheter länderna emellan. Tillspetsat uttryckt kunde en liten försämring i Sverige upplevas som kittsligare än en stor försämring i Finland. Paradoxen löser sig om vi relaterar svaren till anspråksnivå. Denna kan vara högre i

Sverige, med påföljd att försämringarna upplevs oftare och starkare. Till denna upplevelse kan förankringspolitiken bidra. Vi pekade på att den i Finland var passivare och mer uppifrån-ned-riktad, medan den i Sverige mer betonade delaktighet. I en sådan situation får vi räkna med ett mer politiserat diskussions- och värderingsklimat, något som kunde tänkas stå bakom de skilda anspråksnivåerna. Till denna fråga har vi skäl att återkomma.

Beträffande annan service (figur 10) är skillnaderna inte lika stora länderna emellan, men försämringarna verkar oftare ha drabbat just dessa verksamhetsområden.

Figur 10. Försämring av annan service i finländska och svenska kommuner



Det är egentligen bara beträffande underhåll av vägar, gator, fastigheter och parker som skillnaden mellan länderna är mera påfallande och av samma slag som rörande basservicen. Att i båda länderna den högsta andelen försämringar påträffas just här, är helt i enlighet med de tidigare svaren beträffande sparpolitiska åtgärder. Men även beträffande annan service har vi anledning att upprepa antagandet rörande basservicen – *det förefaller, när tidigare svar beaktas, som om den svenska anspråksnivån vore högre än den finländska och att härav följer att politik som ofta bedrivs i mjukare form i Sverige än i Finland, ändå upplevs som en större försämring i Sverige än motsvarande hårdare politik upplevs som i Finland.*

Jag vill ännu en gång understryka att svaren denna gång gäller värderingar av konsekvenser, inte utnyttjandet av anpassningsåtgärder.

Koncentrationsgraden i den kommunala anpassningspolitiken

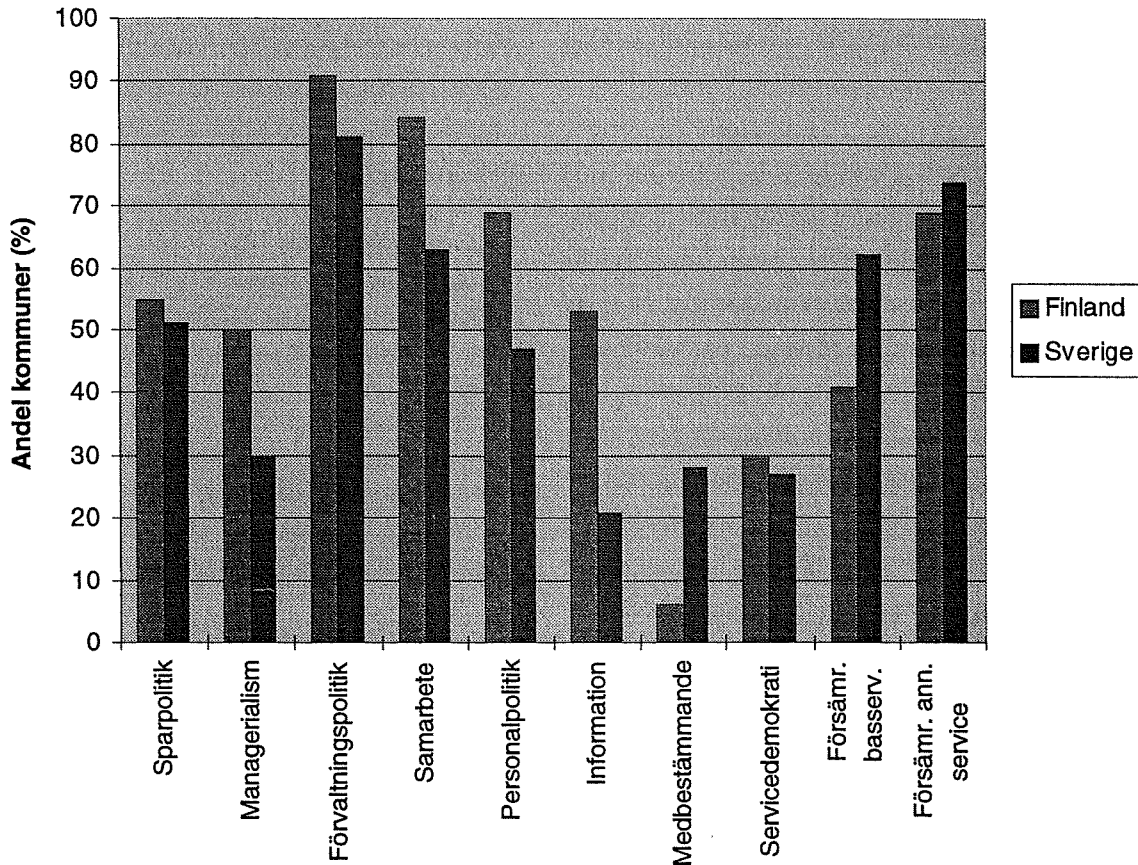
Vi kan nu göra en sammanfattning av det beskrivande avsnittet genom att granska politikens koncentration inom ländernas kommuner. Jag inleder då med att upprepa att anpassningsåtgärdernas och värderingarnas gruppering

ägt rum med stöd av en granskning av åtgärdernas skalbarhet, åtgärdsgruppernas delar hänger samman reliabelt. Så är alltså fallet och vi har därför som underlag för den fortsatta analysen konstruerat 10 summaskalor som får värden mellan 1 och 5:

- sparpolitik (alfa=.74),
- managerialism (alfa=.77),
- förvaltningspolitik (alfa=.71),
- interkommunalt samarbete (alfa=.65),
- personalpolitik (alfa=.77),
- informationsåtgärder (alfa=.77),
- medbestämmandeåtgärder (alfa=.65),
- servicedemokratisering (alfa=.71),
- försämrad basservice (alfa=.88) och
- försämrad annan service (alfa=.84)

För varje kommun har på varje skala uträknats hur många svar i intervallet i någon utsträckning – i mycket stor utsträckning (värden 3–5) kommunen har. I figur 11 återges för varje skala den andel kommuner som svarat på nämnda sätt på åtminstone hälften av åtgärderna inom skalan. Måttet kunde då sägas ange hur stor andel av kommunerna som ägnat koncentrerade eller systematiska insatser inom respektive politiklinje. Den ena handlingslinjen utesluter naturligtvis inte den andra, det kan finnas kommuner som får höga värden enligt alla skalor och kommuner som på motsvarande sätt får låga värden.

Figur 11. Andel finländska och svenska kommuner med koncentrerade insatser enligt anpassningsskalorna



Den övergripande bilden står helt klar: Anpassningsprofilen för de finländska och svenska kommunerna är mycket likartad. De viktigaste åtgärdshelheterna är traditionella, förvaltningspolitik och interkommunalt samarbete. Politiken upplevs försämrade betingelserna för särskilt annan service än bas-servicen, ehuru även den, särskilt i Sverige, upplevs ha försämrade betingelser.

De finländska kommunerna bedriver oftare än de svenska kommunerna en managerialistisk politik och interkommunalt samarbete. Personalpolitiken är aktivare, och som vi sett hårdare, än i svenska kommuner. Förankringspolitiken är huvudsakligen informationsinriktad.

De svenska kommunerna driver oftare

än de finländska kommunerna medbestämmandepolitik.

En bakgrund till kommunernas politik står antagligen att finna i de inledningsvis antydda ramarna inom vilka kommunerna verkat under 90-talet. I Finland klagar man oftare än i Sverige på statsbidragspolitiken och skattepolitiken samt på de subjektiva rättigheternas politik, det vill säga stadgandena om vad som måste göras i kommunerna. I båda länderna är dessa klagomålsgrupper de oftast förekommande. Bland de klagogrupper som inte är lika vanliga finns även sådana som skiljer länderna åt. När de svenska kommunerna särskilt klagar på arbetsmarknads-

regleringen, klagar de finländska kommunerna på avgiftsregleringen och på den statliga indelningspolitiken, det vill säga på det statliga trycket till förmån för kommunsammanslagningar. Vid sidan om arbetsmarknadsregleringen klagar svenska kommuner även oftare än finländska på servicereglerna, det vill säga på regler rörande hur de kommunala skyldigheterna skall fullföljas. I båda länderna upplevs den kommunala organiseringsfriheten underlätta kommunernas anpassning.

Anpassningspolitikens fördelning över kommuntyper

Två anpassningsstrategier

För att ytterligare vinna i översiktlighet, har de 10 åtgärds- och värderingsskalorna förts samman i vad som här benämns *anpassningsstrategier*. Strategierna har erhållits genom att faktoranalysera de 10 skalorna. Det visar sig härvid att det i bägge länderna är möjligt att sluta sig till två övergripande anpassningsstrategier, en *defensiv* och en *offensiv* strategi. Analyserna har utförts skilt för länderna, men de erhållna faktorerna är såpass likartade att de kan ges samma benämning i länderna.

Tabell 1. Resultatet av två faktoranalyser rörande övergripande anpassningsstrategier i finländska och svenska kommuner

Skalor:	Finland		Sverige	
	Off.	Def.	Off.	Def.
Basservice	-	.77	-	.62
Förvaltning	.59	-	.51	-
Information	.76	-	.71	-
Managerialism	.76	.32	.73	-
Medbestämmande	.69	-	.68	-
Annan service	-	.79	-	.79
Personalpolitik	.36	.68	.47	.79
Samarbete	.65	-	.44	-
Service demokrati	.74	-	.80	-
Sparpolitik	.47	.71	.28	.73

Faktorlösningen i Finland är den enda möjliga och de båda faktorerna förklarar 57 % av variablernas variation. Situationen är något annorlunda i Sverige. Standardlösningen ger tre faktorer – de förvaltningspolitiska inslagen bildar en egen faktor – med samma förklaringskraft som i det finländska fallet. Med en tvåfaktorlösning erhålls en såpass likartad struktur som i Finland, att jag föredragit lösningen, trots att förklaringsandelen inte uppgår till mer än 48 %.

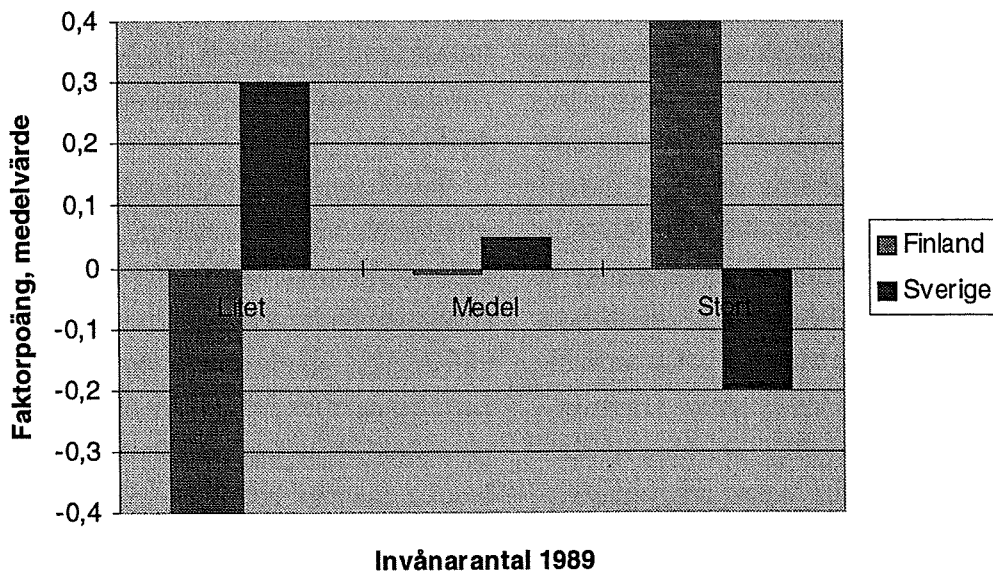
Vi ser att den offensiva strategin har sin tyngpunkt i managerialism och servicedemokrati, alltså i den nya förvaltningspolitiken, och att den kompletteras av interkommunalt samarbete, särskilt i Finland, av information och av medbestämmandeåtgärder. Strategin är inte fri från sparpolitik eller från personalpolitik, men beträffande båda åtgärdsgrupperna gäller att de i bägge länderna särskilt kännetecknar den defensiva strategin. Sin särskilda krydda får den defensiva strategin dessutom av det faktum att uppfattningarna om försämrade servicebetingelser särskilt koncentreras till den strategin. Med svensk terminologi kunde vi kanske säga att strategierna representerar en utvecklingsinriktad liberalistisk strategi å ena sidan och en konservativ folkhemsstrategi å

andra sidan. Uttryckt på annat sätt, kunde strategierna grovt sägas representera ståndpunkterna hos kombattanterna i "Rosornas krig".

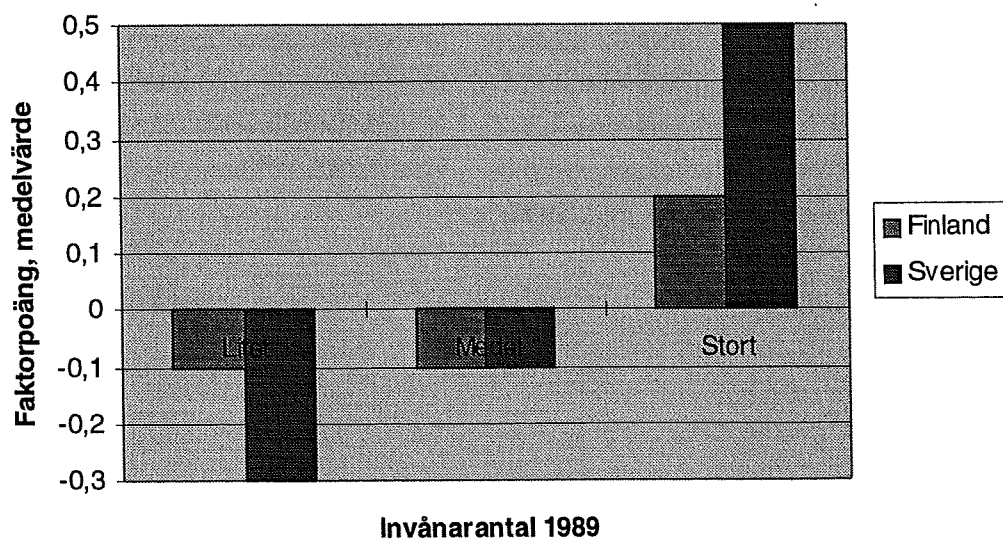
Anpassningsstrategierna och bakgrundsvariablerna

När vi så utgående från våra ursprungliga 63 variabler utvunnit bara två övergripande anpassningsstrategier för finländska och svenska kommuner, kan vi skrida till att granska hur dessa fördelar sig över olika typer av kommuner. Det kan då vara lämpligt att inledningsvis relatera strategierna till kommunstorleken, i detta fall mätt med antalet invånare år 1989. Året 1989 har valts som basår för att jag har tillgång till en samnordisk databas som uppgjordes inom projektet "Offentlig försöksverksamhet som inlärnings- och anpassningsstrategi" i början av 1990-talet (Rose, red. 1996) och för att variablerna i databasen beskriver utgångsläget inför 90-talets svåra år. Kommunerna i Finland och Sverige har inom bägge länderna delats i tre lika stora grupper enligt invånarantal. Resultaten framgår ur figurerna 12 och 13.

Figur 12. Defensiva strategier i finländska och svenska kommuner enligt kommunstorlek



Figur 13. Offensiva strategier i finländska och svenska kommuner enligt kommunstorlek



Vi slås genast av betydande skillnader länderna emellan. Medan den defensiva strategin i de finländska kommunerna står betydligt starkare i stora än i små kommuner, gäller det motsatta för svenska kommuner, det är särskilt i de mindre kommunerna som den defensiva strategin står sig stark. Beträffande den offensiva strategin är tendenserna likartade, det är i de större kommunerna den är vanligare. Men här gäller att skillnaderna mellan de svenska kommungrupperna är betydligt starkare än mellan de finländska kommungrupperna. Den offensiva strategin är i Sverige en fråga särskilt för de stora kommunerna.

I stället för att fortsätta på detta utrymmeskrävande sätt, skall vi istället övergå till att granska sambanden mellan bakgrundvariablerna och strategierna i stöd av en korrelationsmatris. Härvid har som bakgrundsvariabler inte bara valts vanliga kommunkännetecken, utan även variabler ur den redan nämnda tidigare nordiska undersökningen. I den undersökningen enkäterades samtliga nordiska kommundirektörer och i likhet med denna undersökning erhöles höga svarsprocenter (Rose, red. 1996).

Detta gör det möjligt att koppla ihop undersökningarna, utan att därigenom förlora alltför mycket i representativitet. Variablernas innebörd kommenteras närmare i anslutning till tabellkommentaren.

Resultaten i tabell 2 innehåller en rad intressanta och överraskande skillnader mellan länderna. Medan den defensiva strategin i Finland hänger samman med välbärgade, arealmässigt stora tätortskommuner som präglas av ett rikt serviceutbud, uppvisar motsvarande samband i Sverige närmast motsatt förtecken. I Sverige handlar det om befolkningsmässigt små kommuner med förhållandevis gles befolkning och lite service.

I Finland är det särskilt förekomsten av en stor andel socialistiska fullmäktigeledamöter i början av 90-talet som hänger samman med den defensiva strategin samma inverkan. Också i Sverige är emellertid sambandet med socialisternas fullmäktigeandel närapå signifikant. Beträffande den offensiva strategin kan vi utgå ifrån Sverige, där strategin uppvisar starka samband med likartade om-

Tabell 2. Bakgrundvariablernas korrelationer med anpassningsstrategierna i Finland och Sverige

Bakgrundsvariabler:	Finland		Sverige	
	Defensiv	Offensiv	Defensiv	Offensiv
Invånare 1989	.07	.12*	-.15*	.37***
Areal	.27***	.02	-.02	-.02
Tätortsgrad	.27***	.09	-.19**	.29***
Primärnäringsar	-.22***	-.12*	.16*	-.26***
Sekundärnäringsar	.01	-.00	.11	-.16*
Teriärnäringsar	.28***	.16**	-.16*	.34***
Driftutg/invånare	.29***	.11*	-.03	.27***
Kommunanställda/inv.	.36***	.14*	.02	.25***
Skatteintäkter/inv.	.18***	.04	.03	.35***
Reformer i slutet av 80-talet	.05	.30***	-.11	.27***
Reformvilja i början av 90-talet	.06	.14*	.08	.15*
Byråkratisk ledare	-.00	-.12*	-.05	-.20**
Manager. ledare	-.09	.19***	.09	.14*
Mänskl.rel.ledare	.00	.12*	.09	.10
Konservativa i fullm.,	-.06	.10	-.25***	.18**
Socialister i fullm.	.21***	.10	.11	-.02

* $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

Beträffande den offensiva strategin kan vi utgå ifrån Sverige, där strategin uppvisar starka samband med likartade omständigheter som i Finland samvarierar med den defensiva strategin. Den offensiva strategin i Sverige har därtill samband med kommunstorlek, som vi redan påvisade.

För Finlands vidkommande är den offensiva strategin betydligt svårare att förankra i den kommunala strukturen, den förekommer med andra ord spridd över mycket olikartade kommuner. En

viss tendens i samma riktning som i Sverige kan dock skönjas, det vill säga invånarantal, tertiärnäringsar och brist på primärnäringsar har samband med strategin. Sambandet är dock långtifrån så starkt som i Sverige.

I tabell 2 har medtagits några ytterligare i sammanhanget intressanta variabler. Vi märker då att för båda länderna gäller att om kommunerna i slutet av 80-talet genomförde många reformer, är de även engagerade i en offensiv strategi på 90-talet. Detta förebådas

av variabeln som kallas reformvilja. Den mäter kommundirektörernas inställningar till föreslagna reformer som kunde råda bot på kommunens problem. En vilja i början av 90-talet att pröva på nytt, har ett samband med faktisk anpassningsaktivitet i kommunerna senare på 90-talet.

Denna iakttagelse pekar på att även kommundirektörernas ledarinställningar kan ha betydelse. Att så faktiskt verkar vara fallet ser vi särskilt tydligt beträffande Finland, men i någon mån även beträffande Sverige. Ledare som med stöd av ett frågebatteri som mätte den vikt ledarna lade vid olikartade uppgifter, kunde klassificeras som managerialister, fanns i kommuner som senare uppvisar just en offensiv anpassningsstrategi. På motsvarande sätt har kommuner med starkt byråkratiskt inriktade ledare inte varit lika offensivt inriktade. I förhållande till tidigare undersökningar av ledarskapets möjliga betydelse för kommunal politik, är dessa resultat anmärkningsvärda. De kanske ger en antydning om att ledarskapets betydelse måste undersökas uttryckligen i längdsnitt och att enbart tvärsnittsundersökningar inte gör ledarskapets betydelse rättvisa. Det är under alla omständigheter anmärkningsvärt att korrelationerna mellan offensiv strategi och tidigare reformtradition samt förekomsten av manageriella ledare är såpass höga och klart högre än för andra bakgrundsvariabler.

Det finns ytterligare en intressant variabel att fästa sig vid, nämligen antalet kommunanställda per invånare.

Variabeln har särskilt i Finland ett starkt positivt samband med förekomsten av defensiv strategi. Samtidigt har dessa kommuner en stor andel socialistiska fullmäktigeledamöter. Vi får alltså intrycket av god facklig organisering och ovilja mot att engagera sig i offensiva åtgärder. I Sverige är konstellationen helt annorlunda. Där samvarierar antalet anställda med förekomsten av offensiv strategi. Å andra sidan har den strategin inget samband med socialistisk fullmäktigeandel. Istället framstår de konservativa fullmäktigeledamöterna som pådrivande. Vi får alltså här en antydning om att man i Sverige hanterar kombinationen fack-parti på ett annorlunda sätt än i Finland.

De samband som här har kommenterats gäller bara för två variabler i taget. Sambanden kan i själva verket påverkas av något bakomliggande. Vi har därför avslutningsvis anledning att granska vilka variabler som i en multivariat analys framstår som de viktigaste bakgrundsvariablerna i förhållande till förekomsten av anpassningsstrategierna. För att göra detta har fyra regressionsanalyser utförts, så att ländernas strategier varit beroende variabler och några utvalda bakgrundsvariabler stått som en gemensam uppsättning oberoende variabler.

Tabell 3. Signifikanta samband i fyra regressionsanalyser

	Finland		Sverige	
	Defensiv	Offensiv	Defensiv	Offensiv
Invånare 1989	-	-	-	-
Areal	-	-	-	-
Tätortsgrad	-	-	***(-)	-
Tertiärnäringsar	-	*(*)	-	-
Driftutg./inv.	-	-	-	(*)
Anställda/inv.	***	-	*(*)	***
Skatteint./inv.	**	-	**	***
Reformer 80-tal	-	***	-	-
Byråkratisk ledare	-	-	-	**(*)(-)
Manager.ledare	*(-)	*(*)	(*)(-)	-
Konservativa i fullm.	*(-)	-	*(*)(-)	-
Socialister i fullm.	-	*	**	***(-)
Förklaringsgrad	30 %	12 %	16 %	43 %
*	p<.05			
**	p<.01			
***	p<.001			
(-)	negativt samband			

Vi märker att den multivariata granskningen något ändrar helhetsuppfattningen. De egentliga bakgrundsvariablerna framstår som mindre viktiga än i korrelationsgranskningen, medan de mer politiska och voluntaristiska variablerna ökar i betydelse. Betydelsen av reformtradition och reforminriktat ledarskap förstärks. Men särskilt förstärks de partipolitiska variablernas betydelse. Förekomsten av många moderater framstår i Sverige som ett motstånd mot den defensiva bevarande strategin, medan förekomsten av många socialister framstår som ett motstånd mot en offensiv förnyande stra-

tegi och som pådrivande i förhållande till en defensiv strategi. Den politiska situationen förefaller vara betydligt mer polariserad i Sverige än i Finland. Samtidigt framstår politiken som viktigare än i Finland. Jag hänvisar till de tidigare resultaten beträffande delegering från politik till byråkrati. Byråkratin blir alltså viktig i det finländska fallet, men inte så i samma utsträckning i det svenska fallet. Stöd för uppfattningen kan fås även ur ett pågående projekt i vilket en omfattande jämförelse görs av europeiska länders kommundirektörer (UDITE-projektet).

Sammanfattning

Kommunerna i Sverige och Finland utgör en del av den övergripande offentliga ekonomin. Skillnaderna i anpassningen på den statliga makronivån går igen på den kommunala mikronivån – vi behöver bara tänka på den större arbetslösheten i Finland. Men som man lätt kan sluta sig till från ländernas skillnader i den kommunala anpassningsprofilen, har de finländska kommunerna stått inför högre anpassningskrav. Helt följdriktigt syns det som en hårdare politik, såväl rörande inkomsterna som personalpolitiken. I Sverige har politiken i dessa avseenden varit mjukare, den har varit mer internt rationaliserande och samtidigt, kan man kanske säga, en politik som skjutit de stora avgörandena framför sig i förhoppning om att läget vänder till det bättre.

Den starkare medbestämmandeorienteringen i Sverige ger en antydan om ett mer politiserat klimat än i Finland. Det är troligen just ett sådant klimat och växelverkan mellan politikerna och invånarna som bidrar till att höja den svenska kravnivån på service. Den höga kravnivån kan i sin tur utgöra förklaringen till det paradoxala resultatet att betingelserna för serviceproduktionen upplevs ha försämrats mer i

Sverige än i Finland. De finländska resultaten kan i sin tur förstås mot bakgrund av att landet framstår som mer byråkratiskt. Makt har förskjutits till personalen och tjänstemännen och dessa torgför i sin tur en större krismedvetenhet till medborgarna. Kravnivån kan då hållas lägre och till och med allvarliga ingrepp i serviceproduktionen kan upplevas som nödvändiga och därför som berättigade.

I den här meningen framstår Finland som mer teknokratiskt än Sverige.

Det är intresseväckande att resultatet klart tyder på att det inte behöver vara så att förnyelse drivs av kris. Kommuner som tidigare varit föregångare i att pröva nytt verkar vara det även under krisåren. Härtill kommer att resultatet faktiskt verkar stödja ett utbredd antagande om att ledarskap spelar en roll. Att konstatera detta kan framstå som att sparka in öppna dörrar, men så förhåller det sig faktiskt inte. Det har nämligen i många undersökningar visat sig vara närapå omöjligt att påvisa systematiska ledarkonsekvenser. En orsak till dessa uteblivna resultat är troligen att många systematiska undersökningar utförts i tvärsnitt och att ledarskapsinslaget av den anledningen inte gett utslag.

Referenser

Albæk, Erik med flera, 1996

"Nordic Local Government". Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities.

Klausen, Kurt Klaudi och Ståhlberg, Krister, 1998

"New Public Management i Norden". Odense: Odense universitetsforlag.

Rose, Lawrence (red), 1996

"Kommuner och kommunala ledare i Norden". Åbo: Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning, Åbo Akademi.

Ståhlberg, Krister, 1996

"Herre i eget hus: 12 debattinlägg om nordiska kommuner i förändring". Bergen: LOS-senteret, Rapport 9605.