

## Studier av kommunalekonomen

Under senare tid har frågan om den framtida försörjningen av personal till offentlig sektor blivit ett alltmer påtagligt problem inom många verksamhetsområden. Inom sjukvården förenas fortsatta betydande finansieringsproblem med svårigheter att rekrytera personal. Inom skolområdet råder i vissa kommuner en betydande brist på kompetenta lärare och ett intensivt arbete pågår i skrivande stund i olika kommuner för att lösa problemet inför terminsstarten. En bra verksamhet förutsätter en rimlig personaldimensionering och kompetent personal.

För att verksamheten ska fungera fordras också en kvalificerad administration och ledning. Ett problem är att rollen som administratör inom offentlig sektor har varit starkt ifrågasatt under senare år. Besparingsarbeten i olika kommuner och landsting har inte sällan startat med kraftfulla och onyanserade, har det visat sig senare, uttalanden om hur mycket administrationen

kan och ska bantas. Värdet av det arbete som utförs har förringats och uppfattningen har varit att verksamheten fungerar lika bra utan administratörer. Den bild som har givits av kommunal administration har starkt bidragit till en allmänt negativ syn på administrativt arbete inom offentlig sektor, vilket är problematiskt nu eftersom kommunsektorn står inför behov av omfattande nyrekrytering. En konsekvens av besparingar och synen på administrativt arbete är att tjänster inte återbesatts och att nya tjänster inte inrättats under det senaste decenniet. Medelåldern är hög och många nya krafter måste tillföras sektorn. Att hantera personalrekryteringen och undvika att kvalitet går förlorad är en utmaning som kommunerna står inför

En uppgift för oss forskare är i sammanhanget bland annat att genomföra studier av vilka förutsättningarna är för att verka som administratör i kommuner och hur verksamma administratörer uppfattar sin uppgift och roll. Vid

Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet arbetar en forskargrupp under ledning av Rolf Solli med att kartlägga arbetets förutsättningar och innehåll för olika aktörsgrupper inom kommuner. En av de grupper som är och har varit föremål för studier är ekonomerna. Studierna av ekonomerna har så här långt bland annat resulterat i boken "Lågmäld styrning" där titeln anspelar på ekonomernas viktiga roll bakom scenen och hur de försiktigt och viskande försöker påverka beslutsfattarna. En annan del av studierna har varit att jämföra ekonomer i Sverige med ekonomer i Australien med avseende på hur de beskriver arbetets innehåll och hur de uppfattar ekonomiarbetet. I detta nummer av Kommunal ekonomi och politik publiceras en uppsats som baseras på studier av ekonomichefer i Australien och Sverige. Uppsatsen handlar om vad ekonomichefer i båda länderna gör, hur det gör det, med vem de gör det och varför de gör det. En övergripande ram för studien är att ekonomichefsrollen relateras till fenomenet New Public Management som ju har varit en betydelsefull idé för styrning och organisation i båda länderna. Studien visar att såväl likheter som skillnader föreligger. I uppsatsen redovisas vilka dessa likheter och skillnader är och vad som förklarar det observerade.

1994 genomförde Föreningen Sverige Kommunalekonomer en studie av etik inom yrkeskåren. Baserat på en omfattande enkät som besvarades av drygt 500 medlemmar, cirka 40 procent av antalet medlemmar vid den tidpunkten, konstaterades att ett antal etiska problem eller dilemman förelåg. De svå-

raste situationerna handlade om att privatlivet försakades, att det fanns brister i de politiska direktiven och att det var problematiskt att bedöma hur långt man själv skulle driva olika frågor. Etikstudien 1994 som genomfördes av Sten Jönsson och Stefan Tengblad omfattade också ett antal intervjuer som syftade till att närmare utröna behovet av att etiska regler utarbetades men också innefattade resonemang rörande etiska problem. 1998 genomfördes en uppföljning av etiken inom kommunal ekonomi. Enkäten som denna gång besvarades av nästan 1000 personer, hälften av antalet medlemmar, visade att ungefär samma rangordning av problematiska situationer förelåg men på varje punkt var värdena lägre. Till exempel uppfattade närmare hälften av ekonomerna 1994 att de politiska direktiven var bristfälliga. 1998 var det en fjärdedel av respondenterna som ansåg att direktiven var bristfälliga. Författarna konstaterar att denna nedgång bör bedömas som en huvudsaklig positiv utveckling. En fråga man lite oroligt måste ställa sig är emellertid om nedgången kanske beror på en tillväxning till de förutsättningar som var nya och besvärliga vid tiden för etikstudien 1994.

Sten Jönsson och Stefan Tengblad fortsätter att intressera sig för etik, kommunalekonomer och kommunal ekonomi. Den uppsats som publiceras i detta nummer av tidskriften baseras på en analys av de 22 genomförda personliga intervjuerna. Utifrån de personliga intervjuer har 105 etiskt problematiska situationer definierats. Variationen i antalet angivna problematiska situationer är mellan noll och tolv. En av de in-

tervjuade hade inte upplevt några problematiska situationer medan en annan räknade till tolv. De 105 identifierade situationerna relateras till tre olika typer av etik. Etik som regler, etik som ett ideologiskt förhållningssätt och etik som identitet och personligt ansvar är de tre etiktyperna. En genomgång sker av problematiska situationer inom de tre respektive områdena och en bild av vilka bryderier ur etisk synvinkel som kommunalekonomer brottas med växer fram som kompletterar och fördjupar enkäterna.

## Krav på kommunalekonomerna

Som en inramning till de båda uppsatserna om kommunalekonomen känns det relevant att komplettera med några allmänna men viktiga synpunkter och reflektioner rörande förhållningssätt och kompetens hos kommunalekonomen. Tre saker vill jag framhålla:

- En nödvändig förmåga för varje aktör för att kunna utveckla en effektiv verksamhet är att kunna hantera konkurrerande värden eller motstridiga intressen, det vill säga vara bra på flera olika saker. Ett visst värde får inte betonas för starkt på bekostnad av andra värden. Det kan handla om att förena kostnadseffektivitet med så kallad adaptiv effektivitet, det vill säga förmåga att anpassa och utveckla verksamheten i förhållande till nya förutsättningar. En alltför stark betoning av kostnadseffektivitet innebär att inga resurser avsätts

till satsning på utveckling utan allt använts i den så kallade verksamheten där de ger positiva effekter på antalet prestationer och på kostnadseffektiviteten. Transaktionskostnader i form av kostnader för strategiutveckling och kompetenshöjning minskas. Å andra sidan innebär en alltför stark fokusering på adaptiv effektivitet att organisationen aldrig lär och att kostnaderna för att genomföra en specifik verksamhet blir relativt sett mycket höga. Ett ytterligare exempel är ansvar och samarbete. Det handlar inte om att antingen ta ansvar för sin verksamhet eller att samarbeta med andra och dela på ansvaret. Utan en framgångsrik verksamhet baseras på att aktörerna utifrån en klar och tydlig ansvarsorientering och identitet, som följer av tydlighet i ansvaret, etablerar ett fruktbart samarbete. En ömsesidighet i beslut och handlingar, med vilket avses att beslut fattas och handlingar vidtas med beaktande av konsekvenserna för andra, gäller då till grund för effektivitet.

- Kommunernas uppgift är att tillhandahålla service som är anpassad till medborgarnas preferenser och som utförs på ett effektivt sätt. Styrningen, organiseringen och bedömningen av den kommunala ekonomin och verksamheten måste utgå från ett sådant perspektiv. Detta har konsekvenser i många olika sammanhang. Det har konsekvenser för vilka styrformer vi väljer, forskning har visat att lösningar hämtade från andra sektorer inte ger avsedda effekter inom offentlig sektor. Det har konsekvenser för hur vi utformar mätningen av verksamheten, forskning

har visat att enkla marknadsinspirerade prestationsmått kan vara oförenliga med verksamhetens egentliga syfte och om de tas på allvar kan de bidra till försämrade verksamhet. Det har konsekvenser för den finansiella bedömningen, forskning har visat att en användning av finansiella nyckeltal utan hänsyn tagen till omständigheter leder till felaktiga slutsatser dras. Förhållandet till omvärlden handlar också om vår uppfattning om förändring. Omvärlden ger förutsättningar och för att vara framgångsrik måste man förstå villkoren, men det är också nödvändigt att veta när man ska gå sin egen väg och utmana de förutsättningar som finns. Det finns ingen styrmodell eller organisationsstruktur som passar alla olika typer av verksamheter i alla slags situationer. Omständigheter i form av specifika verksamheter och rådande situation utgör utgångspunkten för implementering och tillämpning av skilda modeller för styrning och organisering. Att organiseringen av komplexa verksamheter är situationsberoende har illustrerats av flera framstående organisationsforskare. I det här sammanhanget handlar den grundläggande kunskapen om relationen mellan delen och helheten om att kommunerna och verksamheten måste sättas in i sitt sammanhang.

- En viktig del i förhållningssättet är också ett kritiskt betraktelsesätt och en förmåga att problematisera fenomen och företeelser. Synsättet på styrning och organisering bör vara att det inte finns några enkla lösningar utan uppgiften är att hantera uppkomna svårigheter på bästa tänkbara sätt i den situation som

råder. Den styrmodell man argumenterar för är ett sätt att hantera den situation som gäller och modellen kan bidra till förbättrad effektivitet i en vid mening, men den är ingen lösning på problemet. Under nya och annorlunda förutsättningar måste en annan lösning till. Att tala om att hantera problem istället för att tro sig lösa dem är en ödmjuk och fruktbar inställning till den komplexitet och osäkerhet som råder när verksamheter ska styras, utvecklas och effektiviseras. Förmåga till problematisering och kritiskt tänkande innebär att man undviker att drabbas av så kallat grupp-tänkande, det vill säga alla resonerar lika och ingen ser svårigheterna. Förmåga och inte minst tillåtelse att problematisera är nödvändig. Problematiseringen innebär att ekonomen kan vara den vise och kloke person som Rolf Solli talar om i boken "Lågmäld styrning". Förmågan till problematisering får dock inte innebära att man intar inställningen att det aldrig går att göra något. Förändring av verksamheten för att organisationen ska kunna ta till sig och anamma innovationer och förbättra verksamheten måste till. Svårigheten att hitta den bästa och enda lösningen får inte vara argument för att inte göra något. Människor påverkas i hög grad av rådande strukturer och institutioner men förändringar av strukturer och institutioner måste ske genom att människor utmanar dem och avvecklar de föreställningar som befrämjar, tillåter eller döljer ineffektivitet

Till det ovan nämnda kommer naturligtvis att det är bra att kunna något konkret. Det är en alldeles nödvändig för-

utsättning för allt annat arbete att ekonomen behärskar de professionella teknikerna. En bra ekonom kan räkna, bokföra, redovisa, arbeta med statistiska metoder, tolka lagar och föreskrifter, göra ekonomisk bedömning, planera och genomföra utvärderingar och mycket mera! Redskapen behövs för att kunna hålla ordning på saker och ting och inte minst då pengarna. En bra ekonom är också bra på att prata med folk eller mer högtidligt uttryckt bra på att kommunicera med beslutsfattare och verksamhetsansvariga.

## Kompetens och legitimitet

En nyckelord för att klara rollen är kompetens. Utrymmet för kompetensutveckling för ekonomer och administratörer är och har kanske framförallt varit alldeles för dåligt. En viss ljusning kan skönjas. Ett återkommande problem och klagomål från ekonomer är nu för tiden likafullt att tillfälle sällan eller aldrig ges för egen reflektion, fördjupad diskussion och prioritering av långsiktigt utvecklingsarbete. Almanackan är för fullproppad med aktiviteter för att man ska kunna hinna med det långsiktiga. I våra möten med ekonomer och andra chefer och handläggare är tidsbristen ett återkommande bekymmer. Det är anmärkningsvärt kortsiktigt att inte tillse att det finns möjligheter till utveckling och förnyelse. Det är en ledningsuppgift att se till att ett sådant utrymme skapas. Det handlar om den adaptiva effektiviteten. I möjligheten till reflektion och fördjupning ligger också en utveckling av pro-

fessionen.

Ett bekymmer är också att offentlig sektor inte förefaller ha så hög status bland yngre blivande studenter och bland arbetssökande ekonomer och administratörer. Detta måste vi tillsammans ändra på. Inom kommuner och landsting fattas för alla medborgare avgörande beslut och det är vi som förser beslutsfattarna med underlaget. Alla berörs av den kommunala verksamheten och det borde vara högstatus och få vara med att utveckla och förändra denna verksamhet. Det handlar om vår gemensamma välfärd. Ett sätt att medverka till en förändring av rådande uppfattningar är att delta i debatten! Flera borde skriva mer. Studier visar att kommunalekonomer inte deltar i debatten, inte gärna träder fram och hävdar professionens uppfattningar och intressen. Förklaringen må vara att ekonomerna verkar i det tysta och på det sättet utövar inflytande, men det är lika fullt ett problem att våra professionella ståndpunkter och argument inte hörs.

Det är viktigt att värna ideal och principer och argumentera för professionens synsätt utifrån missionen att tillhandahålla ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Det är viktigt att vara besjälad av att producera bra underlag i alla situationer och inte acceptera ytliga och felaktiga beskrivningar av ekonomi och verksamhet. Det handlar om en stärkt yrkeskår som tillsammans vänder sig mot förenklingar och felaktig användning av beslutsunderlag och utvecklar och ansvarar för systematisk kunskap om omvärld och interna förhållanden. Mer aktiva ekonomer medverkar till att en mer relevant syn på

kommuner och på kommunal verksamhet och organisation kan etableras och till att en ökad legitimitet för sektorn och yrkesrollen uppnås.

Med dessa egna reflektioner kring ekonomrollen överlämnas Kommunal ekonomi och politik och de två uppsatserna kring ekonomrollen för läsning.

Göteborg i augusti 2000

Björn Brorström