

Kommunala ekonomichefer i olika länder – Vad säger de sig göra i ekonomismens tidevarv?

AV ROLF SOLLI

This article is based on a comparative study of what municipal chief finance officers in Sweden (SECHer) and their corresponding category in Australia (AECHer) say they do, how they do it, with whom they do it, and why they do it. New Public Management (NPM) serves as a central concept in the article. One conclusion reached is that the similarities between the countries are many, but the differences are important and revealing. A SECH has a significantly stronger position in the municipal organisation than an AECH. One well-founded hypothesis presented here is that a contributing factor to this difference is that Swedish municipal chief finance officers are not responsible for pursuing economic reforms. They rather tend to work within tested models. SECHers therefore are a source of inertia in the area of organisational change. Those advocating NPM, on the other hand, are politicians and chief civil servants, and they have a significantly larger possibility to promote change when the chief financial officers are not present. NPM advocates adapt the language of economics to suit their own aims.

NPM och ekonomer

Få fenomen i inom offentlig förvaltning har av forskare diskuterats så flitigt som det som kallas New Public Management (NPM). Det är inte helt klart vad som avses med NPM men jag ansluter mig till en förhållandevis vanlig definition. I stora drag innebär den att NPM står

för en förändring från policyskapande, processorienterad, hierarkisk, fixerade löner och uniform organisering av verksamheten till betoning av ledarskapet, resultatorientering, marknadsorientering, prestationslöner och mer varierande organisation av tillhandahållande av verksamhet (Hood 1995 sid 95). I ett

mer renodlat redovisningsperspektiv kännetecknas NPM av redovisning på bokföringsmässiga grunder och prestationsmätande både för resursfördelning och kontroll av måluppfyllelse (Lapsley 1999, Pallot 1999). Redovisningen anses av många inte bara vara ett instrument för förändring. Istället är det en del av den rationalism som stöder moderniseringen av den nya offentliga sektorn (Meyer 1998, Lapsley 1999). Det tycks alltså finnas en allmän mening i litteraturen att NPM i stora delar är baserad på ekonomisk rationalism. De som är tongivande i reformeringen enligt NPM har av några kallats "ekonomister" (econocrats and accountocrats, se Yetman 1987, Pusey 1991). En grupp som skulle kunna antas ha särskilt stort inflytande i detta är ekonomerna. Om dessa aktörer kan antas att de betraktar ekonomi som något viktigt och att de därför tycker att förändringar med ekonomiska förtecken är något angeläget. Eftersom en stor del av de praktiska åtgärder som kännetecknar NPM ofta står att finna i företagsekonomin läroböcker av det grundläggande slaget förefaller det logiskt att tänka sig att ekonomerna har haft ett stort inflytande där NPM har tillämpats.

Ekonomismen spelar inte nödvändigtvis enbart efter ekonomernas noter. Thomson (1997) påpekar med hänvisning till informationsteknologins utveckling och ekonomins integrering i andra yrkesgruppers vardag att möjligheten att ekonomiska modeller och begrepp får nya betydelser. Det senare behöver inte stå för en förändring till det bättre.

Ekonomer är i sig inte en homogen

yrkesgrupp. Mouritsen (1996) beskriver ekonomiavdelningars funktion som ett resultat av å ena sidan egna aspirationer och kompetens och å andra sidan hur ledningen och linjens chefer reagerar på deras arbete. Med viss tveksamhet menar Mouritsen att ekonomifunktionen kan anta två förhållningsätt; styrande eller konsulterande. Vilket det blir tycks bero mindre på typ av företag och mer på ekonomernas relationer till andra aktörer, mer skulle man få veta i frågan, enligt Mouritsen om fallstudier gjordes.

En slutsats så här långt är alltså att vi behöver komma nära ekonomerna för att bättre förstå både NPM och ekonomers roll i offentliga organisationer. För att förstå behöver vi jämförelsepunkter. Länderjämförelser ligger när till hands. Sådana jämförelser brukar göras på makronivå, men det är vi inte betjänta av när det handlar om roller, funktioner och reformer. Istället behövs studier som fokuserar mikronivån, det vill säga som ligger närmare bench-marking, än studier av BNP:s utveckling. Val av fall är alltid ett intrikat problem. I makroorienterade studier är det rimligt att välja så olika som möjligt. Jag hävdar att när det gäller mikrostudier är den motsatta principen rimligare. Fallen skall även i mikrostudier vara olika, men inte för olika – det är tillräckligt svårt att försöka förstå vad som hänger ihop med vad i alla fall.

Två länder som i litteraturen ofta betraktas som mycket NPM-anpassade, det vill säga inte helt olika, är Sverige och Australien (se till exempel Hoods 1995, Naschold 1996, Olson med flera 1998). Hur det är med anpassandet kan

diskuteras. Ståhlberg (1999) har visat att svenska kommuner inte är särskilt anpassade till det som går under benämningen NPM, i alla fall inte relativt Finland. Inslaget av till exempel konkurrensutsättning och privatisering i Sverige är mycket litet (Johansson och Johnsson 1995). Däremot har Sverige i förhållande till många andra länder "kommit långt" när det gäller att införa redovisningsmodeller som är påtagligt lika de som finns inom näringslivet. Australien, i vart fall delstaten Victoria, uppvisar i det närmaste raka motsatsen. Nästan alla de indikationer som finns avseende NPM är mycket uttalade i nämnda delstat. Kommuner i Victoria skall enligt beslut från delstatsledningen utsätta verksamheten för konkurrens, ledarna skall kontraktanställas, kunderna skall tas om hand etc.

Resonemanget ovan kan sägas innehålla fyra nyckelord; Australien, Sverige, kommuner samt ekonomer. Utifrån dessa fyra nyckelord har jag formulerat följande fråga:

Om och i så fall hur är svenska ekonomichefer i kommuner (SECHer) och australiensiska ekonomichefer i kommuner (AECHer) olika utifrån beskrivningar av vad de gör, hur de gör det och med vem de gör det.

Svaret på frågorna kan utgöra underlag för en hypotesgenererande diskussion om ekonomichefernas roll avseende NPMs utformning.

Att göra något

I den här uppsatsen beskrivs; hur SECHer och AECHer gör det de gör och med vem de gör det. Vad att göra innebär kan diskuteras. Till vardags är det väl inget stort problem, vi vet väl vad vi gör – eller gör vi det? I varje fall är det helt klart svårare att veta vad andra gör och än svårare att veta varför de gör det. Frågeställningen kan delas upp i två delar:

1. Vad gör kommunala ekonomichefer?

Här handlar det om vad ekonomichefer säger att de gör och vad de faktiskt gör. Studier som bildar förebilder i detta sammanhang är Carlsson (1951) och Mintzberg (1973). Skillnaden mellan självpresentation och handling förutsätter att data genereras med metoder som ligger mycket nära den eller de som studeras. Carlssons metod – som präglas av genomtänkta tidstudiemätningar – eller Mintzbergs skuggningsmetod är bägge fullt tänkbara datainsamlings-tekniker än idag. Skall vi förstå aktörer måste vi alltså begripa vad de gör och vad de säger att de gör.

2. Hur gör ekonomicheferna? Väl insatt i sitt arbete gäller det att få problem och lösningar på rätt ställe. Hur gör en ekonomichef för att det skall bli så? Denne måste rimligtvis agera på många olika sätt. Vilka är dessa handlingar och när tillämpas de? Det är frågor jag utgår ifrån.

Frågorna som förts fram ovan bör enligt min mening inte studeras var för sig. De är inbördes beroende av varandra. Trots detta är jag övertygad om att jag på goda grunder kan studera det valda problemet genom att studera

delfrågorna via fältstudier.

Vad människor tror att de gör kan med fördel studeras genom enkäter (se till exempel Klausen och Magnier 1998, Naschold 1996). Saken ställs i en annan dager när intresset också riktas mot vad de faktiskt gör. Det senare leder till att intervjutekniken är naturlig. Mötet med människor i dialogens form har många fördelar. Respondenterna kan förklara det som egentligen är viktigt och vi som forskare lämnas därför inte helt åt våra egna förutfattade meningar och frågor (Silverman 1993).

Metodmässigt är det primära här att försöka förstå viktiga aspekter av ekonomichefers agerande. Det som stimulerar till tolkning är de konkreta exempel respondenterna lämnar. Dessa historier, eller delar av historier, får i analysen bilda teman, så kallade typifieringar (jämför Solli och Jönsson 1997). Ett kriterium för en typifiering är att den skall vara konsistent, det vill säga kunna stå emot en annan betraktares granskning. Respondenterna skall känna igen sig, även om de kan uppfatta typifieringarna som förenklingar, vilket de självfallet är. Däremot saknar en typifiering relevans om den av respondenterna anses vara en förvanskning som passerar gränsen för igenkännlighet.

Den använda metoden medför att resultatet av studien får ett särskilt användningsområde. Analysen bygger på att ta fram det typiska. Med det menas att tolkningen går ut på att förstå en roll utifrån rollinnehavarens perspektiv. Slutsatserna bildar därför i första hand ett teorifragment som beskriver hur summan av de studerade aktörerna ser på sin egen arbetsinsats. Slutsatserna

skall därför ses som instrument, verktyg (jfr Normann 1976, Brunsson 1982), som kan användas för att förstå vad ekonomichefer gör och betydelsen av deras agerande. Slutsatsernas relevans avgörs därför av den som använder slutsatserna. Bidrar slutsatserna till en bättre förståelse för kommunala ekonomichefer kan användningen med tiden leda till att det blir en generell teori (jfr Brunsson och Jönsson 1979), fast det är inte självklart. Här handlar det alltså om fragment av teori. Forskningsresultat i form av verktyg påverkar subjekten. De och deras omgivning anpassar sig därefter. Verkligheten har alltså en förmåga att förstöra teori.

I Sverige har jag intervjuat åtta ekonomichefer, fem män och tre kvinnor. De kommer från såväl små som stora kommuner och från lite varstans i landet. Spridningen är enbart motiverad av att metoden bygger på att hitta jämförbara men olika fall (jämför Glaser och Strauss 1967, Altheide 1996). Det finns fog för misstanken att många skulle göra samma sak på samma ställe om det finns för stor geografisk närhet (se Solli 1999). De skulle beskriva samma möte. Motsvarande intervjuserie genomfördes i Australien med tolv ekonomichefer, elva män och en kvinna. Av inte minst praktiska skäl har jag hållit mig till kommuner i delstaten Victoria. Intervjuerna i Sverige genomfördes februari och mars 1998 och de i Australien i november samma år.

Ekonomicheferna ombads att särskilt hålla reda på vad de gjort under två veckor före intervjuerna. Vid intervjuerna ombads de redogöra särskilt för en av dessa veckor. För varje punkt i

kalendern var det tänkt att tre följdfrågor skulle ställas:

- Vad hände?
- Vad borde hänt?
- Vad beror skillnaden på?

Svaren ställdes sedan mot de inledande frågorna som handlar om hur de uppfattar sin uppgift och sin roll. Det blev inte riktigt så, men inte långt ifrån. Varje intervju tog cirka två timmar.

Materialet har anonymiserats och det finns minst tre skäl till detta. För det första är det inte intressant vem som säger vad. För det andra sade en del ekonomichefer saker som kan vara känsliga att säga i den egna organisationen. Även det känsliga bör kunna återges. För det tredje menar jag att anonymisering underlättar teoretiserandet. Alltför konkreta händelser låter sig inte förenklas till teorier.

Tekniskt har jag arbetat på det viset att alla intervjuerna bandats och transkriberats till en löpande text. Utifrån denna text har sedan kategoriseringar och tolkningar gjorts. Man kan förstå fel när material tolkas. För att få en rimlig kontroll av kategoriseringar har jag dels använt mig av tålmodiga kolleger som läst och sökt inkonsistens, dels har jag i olika sammanhang haft möjlighet att berätta för kommunalaekonomichefer om våra tolkningar. Där läsarna och lyssnarna lämnat välgrundade argument i förhållande till de gjorda tolkningarna har ändringar gjorts, annars inte.

Några kontextuella skillnader

Även en ganska enkel översikt visar på betydande skillnader i de australiensiska och svenska kommunala ekonomernas omedelbara kontext. Sverige är ett land med samma lagar för alla kommuner. Australien är en federation vilket bland annat gör att det finns stora skillnader för en kommun i delstaten New South Wales och en kommun i till exempel delstaten Victoria. Nämda olikheter gör att det är inte helt enkelt att precisera hur många kommuner det finns i Australien, en kvalificerad gissning leder till att det finns mellan 675 och 775 (Gerritsen och Whyard 1998). Eftersom det kommunala självstyret är grundlagsskyddat i Sverige är förutsättningarna för statligt inflytande betydligt mindre än i Australien. I Victoria bestäms det mesta på delstatsnivå vad det gäller kommuners självstyre. Under 1998 fanns det 78 kommuner i Victoria. Delstatens inflytande är mycket långtgående. Guvernören kan till exempel avsätta kommunstyrelsen om han anser att de fattar okloka beslut.

Verksamheten skiljer sig betydligt åt. En ganska ordinär svensk kommun har cirka 30000 invånare omsätter cirka 30000SEK per invånare, motsvarande tal för en kommun i Victoria är cirka 55000 invånare 5000SEK i omsättning per invånare. Den stora skillnaden ligger i vilka uppgifter kommunerna har att sköta. De stora kostnadsposterna i Victorias kommuner är kopplade till infrastrukturen, företrädesvis underhåll av vägnätet. En del så kallad mjuk verksamhet handhas också av de australiensiska

kommunerna men det är i förhållande till de svenska marginella. Tyngdpunkten i svenska kommuners verksamhet ligger i social omsorg och skola vilket är verksamheter som i huvudsak handhas av delstaten i Australien.

Många studier av utredningen av New Public Management visar att både Sverige och Australien ligger i "täten" när det gäller anpassning till koncept hämtade från det privata näringslivet (Naschold 1996, Klausen och Magnier 1998, Olson med flera 1998). Men det finns skillnader i hur denna anpassning kommit till uttryck. Medan Sverige tidigt kom långt avseende till exempel tillämpning av företagslik redovisning och gjorde en rad experiment med styrmodeller som går under uttrycket NPM (se till exempel Montin 1993) är detta en senare men betydligt kraftfullare handlingsorientering i Australien i allmänhet och i Victoria i synnerhet (Martin 1997). I Victoria måste minst 50 procent av verksamheten med jämna mellanrum utsättas för konkurrens, och det görs också. De som använder de kommunala tjänsterna i Australien kallas författningsmässigt kunder, motsvarande är inte mer än undantagsvis att tänka på i Sverige.

Det politiska arbetet sker under helt olika premisser i de båda länderna. Det förekommer nästan inga heltidspolitiker i kommunerna i Australien. Varje svensk kommun håller sig med två eller flera heltidspolitiker.

Sverige – arbetet och uppgiften

Att beskriva sitt arbete är på det principiella planet ganska enkelt. En ekonomichef i en svensk kommun arbetar antagligen med kommunens ekonomi, en del redovisning, en del budgetering och lite annat. Det fortsatta resonemanget kan utgå ifrån tre citat som utgör svar på frågan "Hur beskriver du för en gymnasieklass vad det är du gör?".

"Jag skulle gått in på det här med organisationsschema, sedan gå in på vad ekonomienheten gör och sedan kanske gå in på budget, flerårsplaner och redovisning, bokslut och koncernbokslut."

"Jaa ... då skulle jag säga att jag pysslar egentligen med två saker ... det ena är att få ... alltså genom ... det vi kallar ekonomistyrning får den här organisationen att jobba på ett visst sätt ... eller få så att säga människorna i organisationen att bete sig på ett visst sätt utifrån nån slags ramar som man sätter upp. Och det andra är då att se till att skaffa pengar till att driva den här organisationen. Det är väl de två huvuduppgifter som jag kan se, om jag skulle beskriva det i väldigt övergripande termer så att säga."

"Jo, jag pratar väl om vårt budgetarbete, hur vi gör budgeten, vad en budget är och varför vi gör budgeten och ... hur vi jobbar under året med redovisningen och så att säga hela vårt ekonomisystem, hur det ser ut och det är ju egentligen ett väldigt stort informationssystem, kan man säga, va – väldigt mycket människor inblandade. Eeh ... pratar jag om bokslutet då, det som vi gör ... det jobbet som vi gör när vi gör bokslutet. Sen är det ju många andra arbetsuppgifter då som man så att säga jobbar med olika projekt till exempel, jobbar med elektronisk handel och ... sen på den här avdelningen, jag har ju ansvar för IT-frågor också. Och det är ju också en kolossalt

stor utvecklingsmaskin där. Och då får man ju berätta lite grann om det, vad vi har gjort vad gäller IT-utvecklingen och ... Det är ju sånt där som folk begriper lättare, va. En dator, det har ju många idag. Och ja, kan man fundera på hur det funkar. Jaa ... sen jobbar jag ju en hel del med finansiering, till exempel. Det är ju också sånt där som man ... Sen så jobbar man ju väldigt mycket med omvärldsbevakning av olika slag, tycker jag. Hålla koll på olika saker – vad händer och sker runt om och hur påverkar det oss, och så vidare? Det går ju rätt mycket tid till det. Plus då att man har en arbetsledande funktion och det går ju rätt mycket tid till det också.“

Trots att beskrivningarna ovan på många punkter är olika är de påfallande konsistenta. De säger inte mot varandra i några viktiga avseenden. I stora drag skulle vilken som av de intervjuade SECHerna kunna använda vilket som av citaten för att beskriva sitt arbete. Skillnaderna ligger snarare i utförlighet än i faktiska differenser i uppgift. En SECH arbetar med budgeten, redovisningsfrågor och då särskilt bokslut, samt ekonomisystem i vid bemärkelse och därför är SECHen inblandad i kommunens IT-frågor. De är också inblandade i olika projekt och slutligen är de arbetsledare.

Det som slår mig i beskrivningarna är vad de inte handlar om. Arbetet tycks inte handla om att arbeta tillsammans med andra, eller att prata med andra och det förefaller tveksamt om de räknar varken avseende budget eller bokslut. I vart fall inte i de översiktliga inför-andra-beskrivningarna. Beskrivningarna är gjorda av personer som inte framhåver sin person. De ser inte ser sig själv – inför andra – som en galjonsfigur (jämför Solli 1999). Med undantag av den di-

rekt arbetsledande funktionen beskriver de inte sig själva i de termer som ledarskapslitteraturen tar upp (se till exempel Hales 1986). Bilden kan bli något annorlunda när SECHernas almanackor analyseras men det kan vara en poäng att betona att bilden så här långt är den de ger andra.

En närbesläktad fråga till vilka som är arbetsuppgifterna är varför man blir SECH. Alla de intervjuade SECHerna har en akademisk examen "i botten", genomgående med en ekonomisk betoning. Rörligheten i betydelsen att byta jobb är påfallande liten. En typisk SECH har gått på en socialhögskola. Han började arbeta som revisor med inriktning mot kommuner, efter tre till fyra år hade han flera jobb att välja mellan men valde den kommun han nu arbetar i. Han började som budgetkamrer och blev efter några få år SECH. Karriären var i det närmaste ödesbestämd. I och för sig kunde det blivit annorlunda men det var ganska självklart att bli SECH i den aktuella kommunen.

Uppenbarligen trivs SECHerna ja, har intervjuat, med sitt jobb. Det intressanta ligger i att det ändrat innehåll förhållandevis påtagligt de senaste tio åren. Det är främst "sakfrågorna" som ändrats och det gör det intressant. En SECH uttryckte förhållandet till arbetet på ett sätt som nog passar de flesta:

“Det är oerhört intressant och mycket innehållsrikt ... och det är meningsfullt. Så jag tycker det är en mycket spännande bransch. Egentligen blir det mer och mer intressant hela tiden, va. Samtidigt har det ju blivit betydligt tuffare, ställer nya krav ... eh ... på flera sätt. Dels naturligtvis det ekonomiska klima-

tet och ... ställer också krav på andra egenskaper än det var från början kanske. Från början var ju kommunerna mer inriktade på detaljstyrning, centralstyrning och liknande. Hela styrsystemet är ju annorlunda. Systemutveckling och organisation och så har ändrat sig oerhört, liksom allmänkompetensen är ju mycket högre om man jämför bakåt. Utbildningsnivå och liknande inom alla områden ökar ju."

Hur det skall bli i framtiden råder det osäkerhet om. För att ställa saken på sin spets frågade jag SECHerna om de kunde tänka sig att rekommendera sina barn att bli SECHer. Tre exempel på svar följer:

"Det har jag egentligen inte nån som helst uppfattning om ska jag säga dig, det ... det är tidvis mycket slitigt och det går ut över alla, det är ingen tvekan om det. Man får vara beredd att jobba, man kan nog inte göra det om man inte är rätt intresserad av vad man håller på med, annars så tar det emot nånstans."

Ja, det tycker jag nog ... jag menar, det kommer alltid att behövas ... så på det sättet är det inga problem. Det kommer att vara en viktig funktion både inom företag och offentlig förvaltning naturligtvis. Sen kanske jag idag skulle rekommendera en ungdom att i första hand satsa på en annan bransch än kommunal och offentlig, det tror jag. Om jag ska vara riktigt ärlig."

"Nej, det tror jag inte. Nej, det tror jag inte för att mellansonen han gör lumpen just nu, men han ... han är ju ekonom då, men ... jag vet inte. Han har läst franska i sex år så han vill gärna bli ekonom med fransk inriktning. Jag vet inte om han tror att han ska åka till Frankrike."

Ett arbete som är slitigt, inom en i framtiden osäker bransch och kanske inte så

glamouröst som att åka till Frankrike för att studera internationell handel är faktorer som gör att man inte rekommenderar sina barn att satsa på en karriär som kommunal SECH. Därmed inte sagt att de själva valt fel.

Sverige – med vem och vad?

Bilden av vad SECHerna gör blir annorlunda när de får berätta utifrån almanackan än när de ger sin "officiella" presentation. Den representativa logiken ersätts av den praktiska logiken (Czarniawska 1999). Almanackan handlar om vem man träffar och när mötet äger rum. Finns det inget möte registrerat fylls dagen med arbete i den egna kammaren.

Ett sätt att sortera intervjuerna är att göra det i dagar. Hur ser till exempel en typisk tisdag ut. Ett annat sätt är att kategorisera utifrån vad de gör, till exempel presentera budgetprocessen eller upprätta kalkyler. Ett tredje kategoriseringsätt är att analysera utifrån med vem de gör olika saker och då också vad de gör när de är ensamma. Jag har valt att kombinera de två sistnämnda indelningsgrunderna. Motivet för den valda kategoriseringsmetoden är helt enkelt att SECHernas intentioner enligt min mening framträder tydligast på detta sätt.

Trots att SECHerna är personer som ofta går på långa möten, det rör sig om 10 till 20 möten i veckan som varar mellan en och fyra timmar – typiskt sett – har de långa stunder för sig själva. Förutom att arbeta ensam kan kontakterna

sorteras till följande kategorier:

- Politiker
- Kommundirektören
- Förvaltningschefer
- Medarbetare
- Kolleger
- Övriga

Var och en av kontaktytorna diskuteras nedan.

Med politiker

Politiker i detta sammanhang betyder kommunalråd, kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen. Ibland finns också ordförandena i nämnder och styrelser med i almanackan. Fritidspolitiker i allmänhet syns däremot inte till. SECHerna har ett förhållandevis problemfritt förhållande till politiker. Att det är problemfritt betyder inte att SECHerna inte har synpunkter på politikernas förändringar och uttalanden. Istället bygger relationen på en outtalad, men tydlig ansvarsfördelning. Som SECH protesterar man inte mot fattade beslut. Det är helt enkelt otänkbart. Däremot har SECHen till uppgift att se till att ekonomiska aspekter förs fram. En SECH uttryckte det på följande sätt.

“Man protesterar inte mot politiska beslut, men man har ett ansvar för att se till att det kommer fram fakta innan beslut. Och att det blir en diskussion då. Det har jag ett ansvar för. Men åtminstone jag har meningen då, att kommunala tjänstemän skall inte gå ut och protestera efteråt mot politiska beslut. Det är inte deras uppgift, det är det inte.”

SECHerna använder olika strategier i arbetet i förhållande till ledande politiker. En strategi är att påverka via underlaget. Denna strategi innebär att man tillför fakta i text och tal i varje sammanhang där ekonomiska aspekter kan anläggas. När väl de ekonomiska argumenten är levererade är det inte SECHens sak att göra mer. En annan strategi är att fråga sig fram, en lyssnarstrategi (jämför Brunsson och Jönsson 1979, Solli 1988). Då testar man vad som är gångbart, det vill säga vad politikerna kan tänkas ta ansvar för.

En tredje strategi skulle kunna kallas tjatstrategi. Det är helt tänkbart att säga samma saker hur många gånger som helst, särskilt om det kan ske med hänvisning till redan fattade politiska beslut. Ett vanligt ekonomiskt mål är att verksamhetens kostnader inte får överstiga en viss del av skatteintäkterna. Finns det ett sådant ekonomiskt mål finns det för SECHen ingen anledning att inte ta upp det vid varje tänkbart tillfälle.

Som SECH kan man ta sig friheter i förhållande till politiker. Det går utmärkt att klaga på bristande politisk beslutskapacitet. Kritik är möjlig att ge under förutsättning att den sker bakom lyckta dörrar. Att kritisera via media eller liknande är bara dumt.

SECHen balanserar i sitt arbete mellan å ena sidan distans med hänvisning till ekonomins faktiska logik. Å andra sidan gäller det att ha politikernas förtroende, det vill säga ha en närhet till beslutsfattarnas tänkande. Hur balansgången skall hållas är inte en fråga om vetande, utan om känsla. Fakturarutiner, dröjsmålsräntor och liknande kan

vara viktiga politiska frågor värda att diskutera i kommunstyrelsen. Samtidigt kan SECHen få i uppdrag att se över den politiska organisationen inför den nya mandatperioden. Varken det ena eller det andra är värt att höja på ögonbrynen för. Gränserna är kända och inlärd genom erfarenhet.

Priset, om det nu är ett pris, för att kunna klara denna balansgång är att hålla argumenten inom organisationen. En etikett som kan passa SECHerna är; politisk neutralitet utåt och att hävda ekonomins ordning inåt (jfr Solli 1999).

Med kommundirektören

Det råkade sig så att fyra av de intervjuade SECHerna var underordnade en kommundirektör, medan de andra fyra inte var det. De senare rapporterade direkt till kommunstyrelsen, eller till kommunstyrelsens ordförande som någon uttryckte det.

I gruppen som inte hade någon kommundirektör markerades detta noga och tidigt i intervjuerna. De menade att det påverkade deras yrkesutövning, inte minst genom att de fick hålla sig tillgängliga för kommunstyrelsen, eller i alla fall kommunstyrelsens ordförande. Underförstått betyder detta att SECHer med kommundirektör inte har den möjligheten, de "kommundirektörsfria" ser det som en tillgång. Har kommunen inte en kommundirektör brukar de ha en kommun- eller kanslichef. SECHer i den organisatoriska positionen markerade tydligt att kommun- eller kanslichef skulle hålla sig borta från de ekonomiska frågorna. Det är inte utan att det förefaller föreligga

en maktkamp mellan SECH och kommun-/kanslichef. SECHen tycks klara sig bra i den kampen.

De SECHer som var underställda en kommundirektör redovisade betydligt mer olika relationer. Hela skalan från det att kommundirektören betraktades som en chef som man skall rådgöra med i svåra frågor till att kommundirektören inte har med SECHens dagliga arbete att göra finns representerade. En attityd är att kommundirektör är något man både kan ha och mista. SECHen måste i alla fall se till att han/hon är informerad om vad som är på gång i kommunen. Ibland kan det vara bra att ha någon att skicka på de representativa uppdragen.

Med förvaltningschefer

Det är framför allt i två sammanhang förvaltningscheferna träffar SECHen. De träffas på sammanträdet där allmän information om vilka ärenden som är på gång till och från kommunstyrelsen lämnas. I detta sammanhang är SECHen likställd med förvaltningscheferna. Den typen av tillställningar är ganska passiva i den meningen att man pratar i sitt ärende. Den andra typen av möte är ofta kopplat till ett givet problem, ett projekt som SECHen och en given förvaltningschef har att lösa. Problemen kan definieras av olika aktörer. Det kan vara ett konkret ekonomiskt problem som att en klubb inte betalar sina räkningar. I bästa fall är det klubbarna själva som insett att de har problem, men det kan vara SECHens uppgift att ta upp frågan innan inkasso blir aktuellt. Kanske har det med konjunkturen att göra, men ofta fick jag höra talas om idrottsklubbar med

ekonomiska problem. När de har problem är det ett fall för SECH och fritidschefen.

En annan källa för ärendeinitiering är den politiska organisationen, det vill säga kommunstyrelsen. I materialet finns exemplet att medverka i utredning om den politiska organisationens struktur inför den kommande mandatperioden.

Metoden för att arbeta med projekt är att ta ett steg i taget. Strategin är att involvera fler personer allt eftersom projektet fortskrider. Till att börja med är det SECHen och en eller två förvaltningschefer som möts för att diskutera saken. Med tiden involveras problem-barnet ifråga. Ledande politiker informeras därefter informellt. Om så krävs förs ärendet via förvaltningschefsmöte upp till den politiska organisationen. På detta sätt dyker ärendet upp många gånger, men det gäller att göra saker i rätt ordning och ta ett steg i taget.

Med medarbetare

Till medarbetarna räknas i detta sammanhang den som har hand om budgetarbetet, den som har hand om redovisningsfrågorna och ibland en IT-chef. I den mån en eller flera av de uppräknade inte finns, vilket företrädesvis gäller små kommuner, har SECHen dessa funktioner också.

Medarbetarna har man nära sig. SECHerna träffar dem flera gånger varje dag. Medarbetarna har god access till SECHen. De kan gladeligen sticka in huvudet mitt under en intervju bara för att fråga om SECHen verkligen fått det epostmeddelande han borde ha fått. Inte

nog med det, de förväntar sig ett svar också. Att låta sig bli störd är ett sätt att arbeta på.

SECHerna involverar sina närmaste medarbetare flitigt. Det är mycket informationsöverlämnande från möten man varit på eller möten man skall till. Informationsmöte för endera ekonomikontorets hela personalstyrka eller dess ledningsgrupp hålls i princip varje vecka.

Med kolleger

SECHer från en eller flera kommuner träffas en till två gånger per månad. Dessa möten har måttlig betydelse för SECHens egna arbete, men är trots det en viktig inspirationskälla (se Solli 1999). Med ett undantag hade alla SECHer varit på ett möte med SECHer från andra kommuner under den veckan de beskrev. Mötena var av tre slag. De kunde vara speciella, generella eller på tu man hand. De speciella mötena var orienterade kring någon särskild fråga. Elektronisk handel var ett populärt ämne för de speciella mötena under den period intervjuerna genomfördes. De generella mötena hade en dagordning som innehöll många olika frågor. Dessa möten organiseras ofta inom ramen för kommunförbund eller liknande konstellationer. De generella mötena handlade om skatteväxling, kollektivtrafikens finansiering, nyckeltalsprojekt etc. Möten på tu man hand var i första hand ett möte per telefon och byggde på mer ömsesidig, långsiktig relation. Det finns ofta någon som man brukade ringa till för att prata om något konkret.

Mötena med kolleger prioriteras. Mötena presenteras som något nödvän-

digt och intressant. De innebär ibland långa resor med bil, ibland med tåg. Samtidigt som det är viktigt att det inte finns någon rangordning mellan SECHer – ordförandeskap cirkulerar ofta – finns det en ärendeorienterad rangordning. Någon har så att säga mer med en särskild fråga att göra än andra och blir därför i den frågan primus inter pares.

SECHerna talade väl om varandra, även om det skedde i förbigående. Exempel på uttalanden är följande:

“Han är duktig på skattefrågor”

“Ja, hon har ju varit med förr”

Det är korta och koncisa uttalanden. Ingen sade något ofördelaktigt om en kollega. Det behöver inte betyda att alla SECHer gillar alla SECHer. Ett intryck är att de snarare undviker att fälla en kommentar än att fälla en negativ, om det inte är en före detta kollega:

“Ja. Det var väl rätt lite ... organisationsförändringar har varit lite jobbigt här runt ... det var för stort, va, och han har varit på väg därifrån sen tidigare men just ... det stod till och med att han sa upp sig till 13/6 och att han skulle få 800 000 i avgångsvederlag. Nej, han har väl inte fungerat i och för sig, men ... man har ändrat en organisation, så man ska ha en controller direkt under kommundirektören där.”

Med övriga

Det ringde (telefonen) och plingade (e-posten) en hel del hos SECHen under intervjuerna. Telefonen kontrollerades med van hand av alla SECHer, den kopplades om till en sekreterare. E-pos-

ten fick dock plinga på. Mellan fem och tio ingående telefonsamtal och upp till tjugo e-post uppskattades av SECHerna som dagens normaldos. E-post tar mer och mer över kommunikationen både internt och externt. Förutom de som tidigare diskuterats är det journalister, konsulter, kommunförbund och en och annan forskare som hör av sig. Den sistnämnda kategorin kan lämnas därhän, men en effekt av den här valda metoden gör att forskaren själv blir en del av vardagen.

Journalister ringer för det mesta när de vill något, inte sällan efter klockan fem. Även om sättet att svara journalister, för det handlar om att svara, är ungefär samma för de flesta SECHerna kan följande citat illustrera vad som kallas normalförhållande till pressen.

Sech: “... det är ju inte alls ovanligt att journalister ringer, det är ju - - - det är inte dagligen, men det är ju varje vecka.

RS: Vad vill de dig?

Sech: Jaa, det vanligaste är ju att man vill ha en kommentar till något som har hänt eller kanske massmediamässigt på rikspanet. Till exempel vad regeringen håller på med eller så. Eller också kan det vara nån nyhet som är på väg som man vill ha en bedömning - - - eller veta vad det betyder för kommunen. Eller så är det ren faktaupplysning - - - eller en ren sakuppgift. Det kan variera.”

Undantag från den gängse tonen till journalister finns:

“... jag har väl en belastning på att jag är lite pladdrig va. Alltså jag är lite så där att jag ska ibland vara lite övertydlig, va och förklara saker och ting och det kan hända att reportern då får så ont i öronen så att de av den anledningen

ger mig lite mer utrymme. Ibland kanske jag är lite övertydlig i vissa sammanhang. Jag skulle kanske ... jag har mycket att lära där, det är helt klart att vara mer kortfattad utan att för den skull vara kan man säga avogt inställd. Men det är lite svårt. Det är lite grann ... jag är som person lätt spontan, va, och engagerad i ... vilket kanske gör att man glömmer bort. Jag undviker självklart att så att säga gå ut och ha uppfattningar och sen säga ... jag försöker hitta var gränserna går vad jag ska uttala mig om, va."

Journalister är inget dramatiskt för SECHerna men något man gott kan tänka sig vara utan.

På en skala där det på ena kanten finns någon man gärna vill träffa, i mitten journalisterna där finns konsulter i allmänhet på andra kanten. Konsulter ringer, vill komma på besök och vill sälja sina tjänster. De konsulter man använder betraktas inte som företagsrepresentanter utan som enskilda personer. Att knyta kontakt med ett företag är inte aktuellt, eller i alla fall inte önskvärt. Det man istället vill ha är en given person och det skall vara han eller hon som kommer – inga andra.

Medborgarna talar SECHerna däremot inte alls om, i vart fall inte som om de hade kontakter med. Ett och annat telefonsamtal från någon som irriteras på en kommunal räkning kan slinka igenom, men annars förekommer de inte som gäster i SECHernas verklighet.

Med sig själv

Det finns en strid ström av möten att gå på, många andra 'störningsmoment', men också tid för eget arbete. I förhållande till många andra yrkesgrupper jag

studerat har SECHerna förmågan och förutsättningar att skapa tid för eget arbete.

Det egna arbetet har självfallet med ekonomistyrningens årscykel att göra. Är det budgettider tar SECHen aktiv del i budgetarbetet och är det bokslutstider tar man aktiv del av det. Under den period jag genomförde intervjuerna var det både ock. Bokslutet skulle färdigställas och budgetarbetet dras igång. Det skall skrivas inlagor och föredragningar skall planeras.

Men det finns arbete som inte är tidsbundet på samma sätt som de som hör till den traditionella ekonomistyrningen. Att arbeta med kalkyler är inte ovanligt även om det inte alltid görs av de anledningar som textböckerna anger:

"Så jag började alltså räkna på det här. För egen hand för att få lite styrsel på det hela. Vi pratade väl liksom då bara, va ... om det här och vi hade inte räknat så mycket. Så jag satte igång med det här på egen hand och det gjorde jag alltså hemma från början och sen gjorde jag en del på jobbet. Och så småningom så bredde det här ut sig, täcket. Det är alltså då, när man räknar på en del kan man lika gärna räkna på hela. Det är bara att kopiera. Så på det viset blev det. Sen är ju det också att man intresserar sig för detta. Man ser nu att det måste tas ett antal beslut nästan, va. Och då gäller det att när man vet att det kan komma förhandlingar, att man måste lokalisera vilka tryckknappar kommer att finnas i förhandlingen, man måste ha kontroll tror man."

Citatet ovan handlar i sak om skatteväxling och sista bisatsen är sagd helt utan betoning. Det viktiga i citatet är, som jag ser det, att det kalkylerande tänkandet fungerar som lärande verktyg för

att komma underfund med vad som är viktigt.

Ett annat exempel på eget arbete är följande:

”Jaha, och så bokade jag upp det där borgensåtagandet då enligt kommunstyrelsens beslut på förmiddagen, en liten nätt bokföringsorder där på sju miljoner.”

En SECHs vardag när han/hon är för sig själv innehåller ett betydande mått av funderande men också verkställande.

Australien – arbetet och uppgiften

Att i generella termer beskriva sitt arbete är ungefär lika svårt i Australien som i Sverige. Ett urval av beskrivningar kan illustrera hur AECHer beskriver vad de gör.

”... mitt jobb är att särskilt följa budgetprocessen och hur utgifterna förändras i förhållande till de beslut kommunstyrelsen tagit.... Saker händer och resurser behöver om disponeras från ett område till ett annat. I den här organisationen görs om disponeringarna en gång i månaden, det är typiskt för hur det fungerar här eftersom det händer en massa saker.”

”... det jag gör är att jag dels medverkar i styrningen nedåt men arbetar också med styrning uppåt. Mycket av det jag gör är också en konsekvens av det kommunens politiker frågar efter. Det är ju inte ovanligt att politikerna får ta emot frågor och klagomål som de skickar vidare.”

”... det jag gör är att jag försöker hålla reda på kommunens finanser. Den mest omfattande aktiviteten under en tolv-

månadersperiod är budgetprocessen. Vi använder budgetprocessen för att strama upp och få styrsel på de aktiviteter och den service som kommunen står för. Hur servicen skall finansieras är en stor del av min uppgift vilket är startskottet för de verksamhetsansvarigas arbete med att bygga upp sina projektbudgetar som i sin tur förvaltningscheferna kan underställa kommunstyrelsen. På en mer daglig basis är det främst taxehanteringen som tar tid, jag menar, 50 procent av våra inkomster kommer nog ifrån avgifter av olika slag. Jag har ägnat mycket tid, tillsammans med mina medarbetare, åt att hålla ordning på debiteringar och inbetalningar. Betalningsaktiviteten är förstås också viktig särskilt eftersom vi har ett så knepigt betalningsflöde, vi fakturerar större delen av avgifterna på en gång, sedan blir det knappt något mer. Nästan 40 procent av inbetalningarna kommer på en månad.”

Beskrivningarna ovan innehåller liksom de övriga från AECHer ett antal grundläggande likheter. Planeringsinstrumentens centrala roll är särskilt påtaglig. Andra betonade arbetsuppgifter rör finansiering, intern rapportering samt direkt arbetsledning. Även om beskrivningarna i långa stycken innehåller samma arbetsuppgifter finns det också klara olikheter. En viktig faktor som förklarar skillnader har med omfattning att göra. AECH från stora kommuner pratar mer i termer av strategi och långsiktplanering än de från små kommuner. I det här avseendet är alltså AECHerna mer olika än SECHerna.

Valet att bli AECH är i det närmaste en tillfällighet. Ett både högfrekvent och tungt argument för att bli AECH är att det är ett sätt att få jobba där man bor. Natursköna kommuner finns det gott om i Victoria, också. Nästan alla har en meritförteckning som innehåller en aka-

demisk examen och en inte obetydlig erfarenhet från ekonomiadministrativt arbete i den privata sektorn. Flera kommuner valde medvetet att rekrytera ekonomer från den privata sektorn när man ställdes inför de reformer som kan hänföras till NPM och kommunsammanslagningarna. En AECH beskrev skillnaden mellan att arbeta privat och offentligt på följande sätt

"... när jag gick från den privata sektorn till den offentliga sa folk 'jasa du tänker ta semester nu!' Tänk om det hade blivit så! Jag har arbetat fler timmar nu än vad jag någonsin gjorde som anställd inom den privata sektorn. Samtidigt tror jag att jag har roligare nu eftersom arbetet är mycket mer varierat nu än vad det var då. Vidare tycker jag att självständigheten är påtagligt större i kommunen än vad den är i den privata sektorn. Här får jag till exempel sköta hela bankupphandlingen själv från början till slut. På Coles/Myer eller Target (*stora australiensiska företag; min anm*) var det något som sköttes fjorton nivåer upp i organisationen. Här har jag betydligt mer kontroll över vad jag håller på med. Självständigheten ger en hel del flexibilitet. Spektrat av tjänster är betydligt större i kommunen än vad jag var med om inom den privata sektorn. I kommunen finns frågor om krossad sten, barnvagnar, bankupphandlingar och utvärderingar på samma bord, spännvidden gör det hela intressant. Trots att det är många andra som har hand om dessa saker så är det i alla fall kommunen som har ansvaret, i vart fall är det så delstatsregeringen ser det. ... På Coes/Meyer var allt betydligt mer enligt regelboken än här, vilket bland annat gjorde att man visste när man gjort något bra ... det är svårt att sätta ord på det jag vill ha sagt, men jag har möjligheter att göra ett bra jobb men kanske inte så bra som jag skulle vilja."

Omsättningen av AECHer är hög. En förklaring till det senare är att alla

AECHer är kontraktsanställda för en viss tid. Efter den tiden utsätts befattningshavaren för konkurrens i samma anda som verksamheten i övrigt. Kontraktstiderna varierar mellan tre och fem år. En AECH som inte klarar de uppsatta målen för ekonomiadministration kan räkna med att behöva se sig om efter ett nytt arbete när kontraktstiden gått ut. De AECHer jag träffade var ganska övertygade om att de skulle klara en sådan konkurrens men kunde efter en period mycket väl tänka sig att byta arbete.

Även om AECHerna kan tänka sig att byta jobb, antingen till en annan kommun eller till den privata sektorn, uppvisar AECHen i ovanstående citat en stolthet över vad de åstadkommer. Det förtjänar att nämnas att det bland de intervjuade också finns de som anser att det är helt nödvändigt att söka nytt arbete snart. Är man AECH i en kommun med 200 mil väg att underhålla men bara har ekonomiska förutsättningar för att underhålla 10 mil om året och att detta innebär att industrin måste lämna orten och banken stänger så finns det anledning att se pessimistiskt på den speciella kommunen som arbetsplats (se Demediuk med flera 1999, Solli 1999b). Men med något undantag rekommenderar AECHerna sina barn att försöka bli just AECH.

Australien – med vem och vad

Det finns i intervjuerna med AECHerna en allmän protest mot att beskriva hur

en arbetsvecka varit. De tycker det är mer relevant att beskriva arbetet i en tolv månaders cykel. Även om ekonomicheferna i viss mån kunde beskriva vad de gjort veckan innan jag var där innehöll deras almanackor inte särskilt mycket. Det blir så när man arbetar mycket ensam på sitt rum. Mot bakgrund av detta blev beskrivningarna till stora delar en mix av vad som händer under en vecka med utblickar mot hur ett helt räkenskapsår ser ut, för övrigt används det brutna räkenskapsåret.

AECHernas nätverk är ytligt betraktat detsamma som SECHerna. Huvudkategorier är politiker, kommundirektören, förvaltningschefer, medarbetare, övriga samt de själva.

Med politiker

Att vara kommunal politiker i Victoria innebär nästan uteslutande att vara fritidspolitiker. Med få undantag, till exempel Melbourne, är inslaget av formell partiorganisation svagt (Gerritsen och Whyard 1998). Kontaktytorna mellan politiker och AECHen är inte särskilt högfrekvent. Förvisso varierar det men att stöta på en politiker en eller två gånger i månaden är vad man kan förvänta. Den viktigaste mötesorsaken är den ekonomiska rapporteringen.

Kommunsammanslagningarna har betytt att rapporteringen ändrats högst påtagligt. I de tidigare kommunerna var det inte ovanligt att en och annan politiker kom in till kommunalhuset och helt enkelt gick igenom alla verifikationer. Med de nya större kommunerna är ett sådant förfarande omåttligt opraktiskt.

Dels är det ibland stora geografiska avstånd som gör täta besök omöjliga dels har verifikationsmängden ökat till den grad att verifikationsgenomgångar skulle bli mycket tidsödande. Hur ekonomisk rapportering bör se ut råder det delade meningar om bland AECHerna. En uppfattning redovisas i följande beskrivning:

"Förvaltningschefen för serviceverksamheten var en fd kommundirektör i en av de gamla kommunerna. Han var väldigt mycket den diktatoriska typen och ville köra sin show. Politiker, och andra också, kunde dra dit pepparn växer. Hans budskap var att vi skulle ge styrelsen 'bullshit' och se till att den inte visste mer än nödvändigt. Det vi gjorde var att vi visade styrelsen ett diagram varje månad över ekonomin. Jag fattade inte vad det betydde, än mindre politikerna, det var helt enkelt en enda hög av 'humbo jumbo'. Ibland är det alltså en enda person som bestämmer vad alla andra skall få veta."

Andra AECH menar att den grafiska presentationen är ur informationssynpunkt helt överlägsen. Det finns ingen anledning, om ingen frågar, att gå in på en massa siffersammanställningar i detalj. Någon menade att det politiker är intresserade av är det som står längst ned i resultaträkningen och att balansräkningen helt saknar mening för politikerna:

"Jag förvirrar dem inte med en balansräkning, de behöver inte känna till den. Jag pekar istället på viktiga punkter i stora drag och förklarar hur vi kommit dit."

Även om AECHerna levererar rapporterna i form av kopior är det normalt att

det också sker en muntlig presentation inför kommunstyrelsen. Ibland kommer det också en och annan fråga som skall besvaras.

Citaten om hur redovisningsdata presenteras för politiker innehåller också antydningar om hur en AECH mer generellt förhåller sig till politiker. Det effektivaste sättet att förhålla sig till politiker är att göra på följande sätt:

”Man måste känna av sin styrelse. En av de nyvalda i kommunstyrelsen är sportjournalist vilket betyder att man måste hålla ett extra öga på budgeten för sport. Vi brukade ha ett anslag ur vilket vi delade ut pengar till olika grupper som sysslade med rekreation. Jag gjorde så att jag gick tillbaka till verksamhetsplanen och så dubblade vi helt enkelt anslaget och så hade vi fått en vän i sportjournalisten.”

En bärande strategi är alltså att förutse vad som kan komma ur ett möte i Kommunstyrelsen. En strategi inom samma gebit är att styra dagordningen på ett sådant sätt att frågor får de proportioner som framförallt CEO vill.

”Han var en av de mer kända och respekterade kommundirektörerna (CEO) i en av de stora kommunerna. Han frågade mig om budgeten var i ordning och det sade jag att den var. Jag visade honom och han tyckte den var ok. Hans strategi var att se till att politikerna inte började stryka och ställa till det i budgeten. Han kände sin kommunstyrelse, de diskuterade en getingbekämpning hela kvällen, det handlade om \$3000. Till sist fick den vara kvar i budgeten. Eftersom klockan var mycket fick resten av budgeten vara som den var.”

Skulle ett ärende trots alla ansträngningar bli politiserat finns det ingen

anledning för AECHen att lägga sig i, det är bara att ta ett steg tillbaka och låta diskussionen blåsa över.

Distansen mellan politiker och AECH beror till stor del på kommundirektörens ställning. Han utgör inte bara ett filter mellan verksamheten och politiken utan är det också på ekonomiområdet. I någon kommun var arrangemanget sådant att politiker var helt hänvisade till att tala med kommundirektören om det var så att de ville AECHen något. AECHen i den situationen tyckte inte att det var något märkvärdigt arrangemang.

Med kommundirektören

Det finns ingen tvekan om att kommundirektören är kommunens högste chef. Att de anser det själva (Gerritsen och Whyard 1998) är inte konstigt men de får ett klart och tydligt medhåll av AECHerna. Den tydliga definitionen av CEO ger AECHerna väl definierade uppgifter i förhållande till CEO.

I intervjuerna framträder AECHerna som tydliga stabspersoner i förhållande till CEO. AECHen har att informera CEO om den ekonomiska situationen, att föreslå finansiering av de projekt CEO vill driva samt att i övrigt vara CEO till hjälp. Så enkelt kan relationen beskrivas. Samtidigt är relationen förvisso något mer komplicerad och särskilt om AECHen har varit med länge, inte sällan betydligt längre än CEO. En erfaren AECHer förväntar sig att åtminstone bli tillfrågad/tillsagd om ämnet rör ekonomiska spørsmål. Blir de inte hörda kan de utan vidare svara att de inte känner

till ärendet om de trots CEO:s filterfunktion skulle bli tillfrågade i ärendet av politiker. För en AECH gäller det alltså att hänga med CEO i dennes turer kring olika ärenden. Men allt ansvar ligger på CEO.

I frågor som rör framtiden är det faktiskt bara en AECH som tydligt förklarar att han kan tänka sig att bli CEO i framtiden. Betydligt vanligare är att AECHerna deklarerar att de inte är intresserade av den typen av arbete. En tolkning av den 'normala' ståndpunkten kan vara att resonera i att vilja bli CEO skulle kunna uppfattas som att utmana CEO, vilket inte tycks vara tillåtet i Australien. En annan tolkning är att AECHer ser ekonomi som sin profession, inte ledning och styrning.

Med förvaltningschefer

Om AECHernas förhållande till CEO är tydligt gäller inte det samma avseende förvaltningscheferna. Ett viktigt förhållande i detta sammanhang är att en AECH inte har enbart CEO och kommunstyrelsen att vara ekonom mot. De ekonomer som finns i kommunen finns på en avdelning och den har att lämna ekonomiservice till samtliga i kommunen. Detta innebär att AECH å ena sidan har att biträda förvaltningscheferna med råd och dåd då det gäller ekonomiska spörsmål men samtidigt att sy ihop kommunens budget och leda budgetuppföljning och bokslutsdiskussioner.

Ingen jag intervjuade upplevde den tudelade rollen som problematisk, den tas snarare för given.

"Jag tror att de är väl medvetna om att vi har olika roller. De vet att de måste ta bort en del pengar från områden där det finns för mycket. De reagerar med att ta bort där det ser illa ut men lägger det på ett anslag för oförutsett. Jag kan antingen tala om för dem att de faktiskt inte behöver sex tusen dollar där heller, eller så säger jag att de kan dela upp det på flera anslag så det ser bättre ut. Ibland spelar jag snäll och trevlig ibland är jag den lite elakare. I det senare fallet brukar jag lägga till att det inte är jag som tycker så, det är en ledningsfråga."

Den dubbla lojaliteten löses genom distansering med hänvisning till yrkesrollens förutsättningar.

Med medarbetare

En typisk ekonomiavdelning består lokalmässigt av ett tjänsterum för AECH och ett kontorslandskap för övriga. Samarbetet mellan de medarbetare som finns och AECHer varierar högst betydligt. Ett extremt förhållande präglas av det direkta övervakandet, det gäller att se till att medarbetarna gör det de skall och att de gör det på rätt sätt. Ett lika extremt förhållande präglas av högt förtroende och ett antagande om att medarbetarna gör rätt, om inte antas de själva vända sig till AECHen för att få råd. I vilket fall antas AECHern veta vad som gäller, oavsett vad inom ekonomi det gäller.

Med kolleger

Möten mellan AECHer är inte särskilt vanliga. Det finns förklaringar till att mötena är sällsynta. Avstånden mellan kommuner är i sig avskräckande men AECHer förutsätts också att fysiskt vara

på sin arbetsplats och har väldigt lite anledning att vistas utanför kommunhuset. Ytterligare en förklaring står att finna i att det finns hotbilder främst i de näraliggande kommunerna. Ytterligare kommunsammanslagningar är att vänta och att arbeta för nära andra kommuner blir då ett hot.

Trots fysiska och förväntningsbaserade hinder finns det mötesplatser för AECHer. Konferenser av olika slag är ställen där man kan knyta kontakter för vidare förädling. Regionala möten mellan AECHer förekommer, även om ingen kunde komma ihåg när det var senast. Någon form av kontaktnät finns, de kan varandras namn och vet vilken eller vilka kommuner som nyss bytt ekonomisystem etc. En och annan menade att det skulle kunna finnas ett mer konstruktivt samarbete mellan kommunerna när det gäller till exempel upphandling, men det gör det inte.

Med övriga

Delstaten har alltså ett mycket starkt inflytande över kommunerna i Australien. Det förefaller dessutom som om detta utnyttjas i ökad utsträckning.

"Förr kom det mesta från Kommunförbundet (Municipal Association) men nu är det mest Kommundepartementet (Office of Local Government) som talar om för oss vad som är på gång. Det är rätt mycket de som styr föreställningen numera. Det är de som talar om vilka prestationsindikatorer som skall revideras, när en infrastrukturstudie skall göras. De ger oss en hel del jobb."

Den ökade aktiviteten innebär alltså en

betydande arbetsbelastning för AECH vilket inte är särskilt populärt.

"Den delstatsledning vi har nu är 'a pain in the neck'."

En annan delgrupp inom det jag kallar övriga är medborgare. Det är inte helt ovanligt att någon av dessa kommer till kommunalhuset för att få information, klaga eller helt enkelt betala en räkning. Det kan mycket väl vara AECHens sak att förklara något för denne medborgare.

Journalister används förhållandevis ofta. Även om det som skrivs i tidningen är viktigt för kommunens legitimitet är det mestadel en bevakning som sker utifrån små journalistiska resurser. Lokaltidningen handlar mest om andra saker än vad kommunen gör. Följande citat visar på ett par strategier som en kommun kan ha i förhållande till massmedia.

"Den förre redaktören använde rubrikerna för att klämma till kommunstyrelsen, det var hans favoritsport. Den nya gillar att fotografera människor, hundar och alla möjliga saker. Detta betyder att tidningen är helt annorlunda, från att ha varit anti-kommunstyrelse till att bli påtagligt slö när det gäller kommunala frågor. Om vi nu skriver eller säger något sätter hon bara citattecken runt det och publicerar rätt upp och ner."

Med sig själva

En AECH har mycket tid för sig själv i sitt arbetsrum. En stor del av tiden handlar om att sitta framför datorn och skriva men framförallt att göra kalkyler av olika slag. Till detta kommer att ta fram

rapporter till både kommunledning och verksamhetsansvariga.

Att läsa på arbetstid förefaller vara en ganska ovanlig syssla för en AECH. Det som skall läsas tar man med sig hem på kvällen.

Skillnader och likheter

Jämförelsen mellan SECHer och AECHer kan delas in i likheter och skillnader. Likheterna står i första hand att finna i att de redovisningsmodeller som används är förhållandevis lika. Yrkeskårens baskunskaper är ungefär desamma. När det gäller lärobokskunskap, det vill säga sådant som lärs ut av universitet och högskolor är de likvärdiga.

Med andra ord kan ungefär samma läroböcker användas i Australien som i Sverige. Den lokala anpassningen ligger främst på det ekonomiskt-juridiska området där AECHer ha mer detaljregler att ta hänsyn till.

Tabell 1 är en sammanfattning av likheter och skillnader i ekonomichefernas vardag. Jämförelser kan inte enbart göras i kvantitativa termer utan måste också ske i termer av hur något är annorlunda. Det senare innebär bland annat att jämförelser kan bli asymmetriska i den meningen att jämförelsepunkterna får beskrivas med olika begrepp som inte är endimensionella. Beskrivningarna får mot den bakgrunden göras utifrån två olika perspektiv, dels utifrån SECHer dels utifrån AECHer.

Tabell 1. SECHer vs AECHer

Aspekter/Perspektiv	AECHer om SECHer	SECHer om AECHer
Deltagande i ledningsprocessen	Mycket mer strategiformulerande och initiativtagande	Verkställande av andras beslut!
Relation till politiker	Mycket politikerkontakt	Lite politikerkontakt
Relation till CEO	Oklart underordnad	Klart underordnad
Position	Förvaltningschefslik	Tydlig stabsperson
Sysslan	En del handarbete	Mycket handarbete
Ledarstil	Demokratisk	Klassisk
Arbetsmiljö	Fler kontor	Kontorslandskap
Nätverk	Annat nätverk	Annat nätverk
Relation till kolleger	Mer kollegial betoning	Annan betoning av externa intressenter

Olikheterna mellan AECHer och SECHer är betydande. Den viktigaste är vilken relation respektive ekonomichef har i förhållande till CEO. I det svenska fallet är ekonomichefen långtifrån klart underordnad CEO medan det är en självklarhet avseende AECHer. Det finns flera förklaringar till att relationerna till CEO blir olika. En mycket viktig förklaring i sammanhanget är att ledande politiker i Sverige oftast är heltidsanställda och som sådana förväntas de vara ledare (Wrenne 1997). En svensk CEO får bland annat mot bakgrund av detta en oklar ställning (Källström och Solli 1997, Haglund 1998). Den svenska konstruktionen gör att SECH är mer i behov att vara i täta kontakter med ledande politiker än vad som är fallet i Australien. En annan förklaring är att den svenska kommunala förvaltningen är betydligt mer personalintensiv och större än den Australiensiska. I Sverige är det främst kommunerna som står för välfärdsproduktionen i Australien är det mer uppdelat på stat, delstat och kommun. Storleken gör att ledningsgrupper på förvaltningsnivå blir förhållandevis stora i Sverige och i denna stora grupp av förvaltningschefer får bland annat SECH en status mer lik förvaltningschefer, en som skall ha ett ord med i laget.

Mindre tydlig ledande position innebär en tydligare stabsposition och därmed också mer uppgiften att vara handläggare, det vill säga utföra handläggande sysslor så som utredningar, beräkningar och utanordningar. Arbetsledning förekommer i båda fallen men går till på lite olika sätt. AECHer leder sin avdelning mer direkt medan SECHer har fler mellanchefer underställda.

AECHer förefaller också vara mer chefer i klassisk mening än sin svenska motsvarighet. En SECH leder på svenskt vis, ganska vagt med antagande att underställda gör det de förväntas göra (se Jönsson 1995, Källström 1995), en AECHer leder på australiskt vis mer tydligt och kontrollerande.

En annan olikhet är det nätverk som innefattar vad jag ovan kallat övriga inkluderande kolleger. En AECH träffar då och då medborgare medan det är betydligt mer sällsynt när det gäller SECHer. Någon direkt motsvarighet till delstatens inflytande i Australien över den kommunala verksamheten finns inte i Sverige. Det senare innebär att kontaktytorna för ekonomichefer i de båda länderna blir olika. Däremot är SECHer påtagligt mer involverade i sammanslutningar mellan kolleger än vad som gäller i Australien. Trots att både SECHer och AECHer är klart orienterade inåt organisationen, är svensken mer exteriörorienterad.

Sammanfattningsvis är det alltså i många avseenden olika arbetsuppgifter och därmed funktion för en ekonomichef i Australien och Sverige. Samtidigt som det finns betydande olikheter är de inte större eller fler än att de faktiskt skulle kunna tänkas ha ett meningsfullt erfarenhetsutbyte. Flyttar en SECH till Australien skulle han/hon dock bli smått frustrerad över den underordnade ställning han/hon skulle få. En AECHer som flyttar till Sverige skulle bli förvånad över SECHers starka ställning, men nog finna sig ganska snart i sin nya roll.

Slutsatser

Det kan tyckas som det som i inledningen definieras som NPM har haft mycket mer dramatiska effekter i Australien än Sverige. Att det är så kan nog till den övervägande delen förklaras med olika politiska viljor och kulturellt betingade reaktionsmönster. Den offentliga sektorn, särskilt kommunerna, har en starkare i betydelsen mer självständig ställning i Sverige än vad de har i Australien. Med nyss nämnda som en bakgrund och huvudförklaringsfaktor kommer jag tillbaka till frågan om vilken roll ekonomerna har i allmänhet och i den offentliga sektorns förändring i synnerhet.

Den del av NPM som Olson med flera (1998) kallar New Public Finance Management (NPFM) har otvetydigt gjort ett betydligt tidigare intrång i den kommunala sektorn i Sverige. Företagslika redovisningsmodeller började tillämpas i stor skala redan i mitten av 1980-talet, motsvarande förändring ägde rum betydligt senare i Australien. Däremot har övriga delar av NPM fått ett betydligt starkare genomslag i Australien, i vart fall i Victoria, än i Sverige. En inte helt otänkbar hypotes är att ekonomernas roll och situation har spelat en roll i detta sammanhang. I Sverige har ekonomicheferna ett påtagligt större inflytande över de kommunala strategierna än motsvarande har i Australien, även om de svenska ekonomicheferna med svenska ögon sett är lågmälda. En någorlunda empiriskt förankrad slutsats är att ekonomer i svenska kommuner snarare motverkat ekonomismens genomslag än underlättat den.

De har fokuserat på ansvarsmodeller och redovisningsspråk framför omvandling av redovisningsmodeller till organisering. Appliceras Thomssons (1997) tankemönster på den redovisade empirin får både det här förda resonemanget och det han för fram stöd. De svenska ekonomicheferna tycks ha behållit herraväldet över det ekonomiska språket medan situationen i Australien snarare betecknas som att det är andra än ekonomerna som har det avgörande inflytandet över hur det ekonomiska språket skall användas. De australiensiska kommunerna är med andra ord mer företagslika än svenska kommuner.

Den här studien får också stöd av Mouritsens (1996) tes om att ekonomifunktionens, och därmed ekonomichefens, organisatoriska roll bestäms av relationerna med den närmaste omgivningen, särskilt den högsta ledningen. I det australiensiska fallet är ledningsfunktionen i form av kommundirektören klart och entydigt definierad som just en ledningsfunktion. I Sverige har kommundirektören en otydlig funktion och är påtagligt allierad och beroende av den politiska funktionen (jämför Källström och Solli 1997, Lindbeck med flera 2000). Konsekvensen blir att den svenske ekonomichefen betonar styrrollen i alla relationer medan den australiensiske betonar konsultrollen i åtminstone relationen med kommunens ledning.

Måhända är det en övertolkning men en preliminär slutsats blir att klassiska stabsfunktioner kan omvandlas till ledningsfunktion när den senare är otydlig. Som sagt, kanske är det en övertolkning men i alla fall något att beakta

inför diskussionen om den svenska
kommundirektörens roll i framtiden.

Observandum. Denna uppsats baseras bland annat på intervjuer i Australien, dessa hade varit omöjliga att genomföra om det inte hade var för medverkan från Peter Demediuk och Rob Sims, båda från Victoria Univesity of Technology. En anonym bedömare av den ursprungliga texten skall också ha ett varmt tack för konstruktiva synpunkter.

Referenser

Altheide, David L., 1996

"Qualitative media analysis". Thousands Oaks, Calif: Sages.

Bourdieu, Pierre, 1990

"The logic of practice". Cambridge: Polity.

Brunsson, Nils (red), 1982

"Företagsekonomi – sanning eller moral? Om det normativa i företagsekonomisk idéutveckling". Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, Nils och Sten Jönsson, 1979

"Beslut och handling – Om politikernas inflytande på politiken". Stockholm: Liber.

Carlsson, Sune, 1951

"Executive Behavior". Stockholm: Strömbergs.

Czarniawska, Barbara, 1999

"Is it Possible to Be a Constructionist Consultant? On the complex relation between the logic of practice and logic of representation". Submitted to Management Learning 1999.

Demediuk, Peter, Rob Sims och Rolf Solli, 1999

"Den deprimerade – en annan sorts kommun". Kommunal ekonomi. Nr 1/99, s 19–24.

Dollery, Brian och Neil Marshall (red), 1997

"Australian Local Government". Melbourne: Macmillan.

Gerritsen, Rolf and Michelle Whyard, 1998

"The Challenge of Constant Change: The Australian Local Government CEO". In Klausen, Kurt Klaudi and Annick Magnier "The Anonymous Leader Appointed CEOs in Western Local Government". Odense: Odense University Press.

Glaser, Barney G. and Anselm L Strauss, 1967

"The discovery of grounded theory : strategies for qualitative research". New York: Aldine.

Haglund, Roger, 1998

"Turbulence as a Way of Life: The Swedish Municipal CEO". In Klausen, Kurt Klaudi and Annick Magnier "The Anonymous Leader Appointed CEOs in Western Local Government". Odense: Odense Univeristy Press.

Hales, Colin P., 1986

"What do managers do? A critical review of the evidence". Journal of Management Studies, 23(1): 88–115.

Hood, Christopher, 1995

"The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on the theme". *Accounting Organization and Society*. 20 (2/3): 93-109.

Johansson, Pernilla och Malin Johnsson, 1995

"Kommunernas sökande i reformlabyrinten – En analys av organisatoriska reformers dynamik". Stencil. Förvaltningshögskolan. Göteborg.

Jönsson, Sten, 1995

"Goda utsikter: svenskt management i perspektiv". Stockholm: Nerenius & Sante-rus/GRI.

Klausen, Kurt Klaudi och Annick Magnier, 1998

"The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government". Odense: Odense University Press.

Källström, Anders, 1995

"I spetsen för sin flock: normer för svenskt management". Stockholm: Industri-litteratur/GRI.

Källström, Anders och Rolf Solli, 1997

"Med takt och taktik – Om den ekonomiska krisen, våra kommuner och det kom-munala ledarskapet". Göteborg: BAS.

Lapsley, Irvine, 1999

"Accounting and the new public management: Instruments of substantive efficiency or a rational modernity". *Financial Accountability & Management*, 15 (3) & (4): 201 – 207.

Lindbeck, Assar med flera, 2000

"Politisk makt med oklart ansvar". Stockholm : SNS.

Martin, John, 1997

"Workplace Reform: HRM and Enterprise Bargaining". In Dollery, and Marshall (eds) "Australian Local Government". Melbourne: Macmillan.

Meyer, John, 1998

"Foreword to Olson, Olov; James Guthrie och Christopher Humphrey (red): 1998 "Global warning: debating international developments in new public financial management". Oslo: Cappelen.

Mintzberg, H., 1973

"The Nature of Managerial Work". New York: Harper & Row.

Montin, Stig, 1993

"Swedish local government in transition: a matter of rationality and legitimacy". Kumla: Örebro Universitet

Mouritsen, Jan, 1996

"Five aspects of accounting departments work". *Management Accounting Research*. 7: 283-303.

Naschold, Frieder, 1996

"New frontiers in public sector management: trends and issues in state and local government in Europe". New York: Walter de Gruyter.

Normann, Richard, 1976

"På spaning efter en metodologi". Stockholm. Scandinavian institutes for administrative research (SIAR).

Olson, Olov, James Guthrie och Christopher Humphrey, (red), 1998

"Global warning: debating international developments in new public financial management". Oslo: Cappelen.

Pallot, June, 1999

"Beyond NPM: Developing strategic capacity". *Financial Accountability & Management*, 15 (3) & (4): 419 - 426.

Pusey, Michael, 1991

"Economic rationalism in Canberra: a nation-building state changes its mind". Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Silverman, David, 1993

"Interpreting qualitative data : methods for analysing talk, text and interaction". London: Sage.

Solli, Rolf, 1988

"Decentralisering i kommuner: om politik och administration på lokal nivå". Lund: Studentlitteratur.

Solli, Rolf, 1999

"Lågmäld styrning. Perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll". Stockholm: SNS.

Solli, Rolf, 1999b

"Det kan vara svårt att vara kommun". I Bengtsson, Ulla och Brorström, Björn (red) "Forskarperspektiv på kommunala problem – en rapport om resurser, reformer och institutioner, igår, idag och i morgon". Göteborg: KFi.

Solli, Rolf och Sten Jönsson, 1997

"Housekeeping? Yes, but which house?". *Scandinavian Journal of Management*. 13(1): 19-38.

Stålberg, Krister, 1999

"Anpassningspolitik i finländska och svenska kommuner under 90-talet – en jämförelse". *Kommunal ekonomi och politik*, 3(1): 7-36.

Thomsson, Fred, 1997

"Defining the New Public Management". *Advances in International Comparative Management, Supplement 3*: 1-14.

Yetman, A., 1987

"The Concept of Public Management and Australian State in the 1980s". *Australian Journal of Public Administration*, sid. 339-353.

Wrenne, Petter, 1997

"Kontakter och förankring : en studie av kommunstyrelsens ordförande". Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).