

Anpassning till förändrade omständigheter

Precis som i grannlandet Sverige infördes i Finland år 2000 ett ekonomiskt balanskrav för kommunerna. Kravet innebär att beslut ska fattas i samband med fastställande av budget om åtgärder för att korrigera tidigare års underskott eller underskott som beräknas uppkomma under innevarande år. Precis som i Sverige är kravet ett uttryck för en starkare statlig styrning av den kommunala ekonomin och precis som i Sverige väcker förändringen en rad frågor av såväl principiell som praktisk natur. Vad innebär förändringen långsiktigt avseende relationen stat och kommun, vad händer om kravet inte uppfylls och hur ska mätningen ske konkret? I den första artikeln i denna utgåva av Kommunal ekonomi och politik beskriver och problematiserar Lasse Oulasvirta och Pentti Meklin finska kommuners skyldighet att täcka underskott. Såväl ett juridiskt som ett ekonomiskt perspektiv anläggs på fenomenet. Vidare baseras bedömningar och slutsatser på en enkät till ekonomichefer verksamma i kommuner. Artikeln visar på en rad svårigheter och risker med enkla ekonomiska krav. Ett av problemen är att den goda redovisningsleden och det goda beslutsunderlaget kan gå förlorat. I det avslutande avsnittet ställer författarna frågan om det finns risk för att kommuner manipulerar redovisningsinformationen för att klara balanskravet? Ett intressant resonemang förs om vilka effekterna av ett sådant agerande skulle kunna vara. Artikeln ger onekligen upphov till frågan vad det är för poäng med den här typen av ekonomiskt krav och vilka de mer långsiktiga effekterna kan vara. Sannolikt är det bara till besvär i strävan efter att åstadkomma stabilitet och en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.

I början av 1990-talet spreds idén om marknadslika styr- och organisationsmodeller inom offentlig sektor och en rad tillämpningar kunde observeras. Förebilden var idealbeskrivningen av marknadsmodellen där konkurrens och affärsrämsighet driver fram ökad effektivitet samt bättre och billigare verksamhet. Genomförandet av reformerna visade emellertid på betydande implementeringsproblem och att effekterna sällan blev de avsedda och önskade. Marknaden fungerar i praktiken på ett annat sätt än lärobokens idealbeskrivning. Idén om marknad är inte lika framträdande idag, men ett antal tillämpningar finns och en acceptans

har utvecklats på många håll och inom många grupperingar rörande tillämpning av mer marknadslika lösningar. Beställar-utförar modeller, prestationsersättning och fria brukarval är idag vanligt förekommande organisations- och styrmodeller. En intressant fråga som tidigare har belysts i Kommunal ekonomi och politik är hur denna förändring ska tolkas. Sker ett slags systemskifte kanske just nu inom ramen för en situation där många idémässigt argumenterar för mer traditionella lösningar och betydelsen av samverkan istället för konkurrens. Den andra artikeln denna volym har titeln *Offentliga marknader - regler och marknadsskapare*. I artikeln förs baserat på teoretiska utgångspunkter och en fallstudie ett resonemang kring effekterna av en marknadslösning och hur organisationer som skapar en marknad reagerar på observerade effekter. Hur agerar man om oavsiktliga och oönskade effekter uppstår. Författaren Gustaf Kastberg konstaterar utifrån den genomförda empiriska studien av hemtjänst i en kommun att effekterna av den skapade marknaden har varit marginella. Frågan ställs varför marknadskaparen, det vill säga kommunen inte mer aktivt vidtagit åtgärder och tvingat fram effekter. Kommunen förefaller inte vara särskilt angelägen att ändra reglerna för marknaden så att avsedda effekter uppstår. Denna iakttagelse är självfallet intressant att försöka förklara, vilket är författarnas ambition i de avslutande avsnitten. Fenomenen rationalitet, ideologi och symbolik är här föremål för behandling. En viktig förklaring finner författaren i uppbyggnaden av det institutionella arrangemanget.

I inledningen av Sven Siverbos bidrag till detta nummer av Kommunal ekonomi och politik konstateras att samverkan och samordning har ersatt konkurrens och affärsmässighet som rationaliseringsinstrument inom hälso- och sjukvården. Regionbildning och sammanslagningar av sjukhus är exempel på förändringar som syftar till att åstadkomma ökad effektivitet. Författaren menar att det finns goda argument i omlopp för dessa förändringar, men det finns många exempel på att samverkan och samordning inte har realiserats. Författarens fokus är på samordning och strävan efter att minska antalet utbudspunkter och frågan som ställs är varför detta misslyckas. Varför är det så svårt att anpassa verksamheten till nya omständigheter och varför präglas utvecklingen av spårbundenhet är frågor som söker svar. Tre empiriska studier ligger till grund för förklaringsresonemang. Tänkbara förklaringar som författaren argumenterar för är att samordningsidéer hotar befintliga makt- och statussystem i organisationen, samordningsidéer mobiliserar nya konstellationer som har gemensamt intresse av att förhindra förändring, så kallad bypolitik är ett uttryck för detta, samt att det finns en otillräcklig medvetenhet om behovet av förändring, budskapet om ekonomiska besvärligheter har helt enkelt inte nått ut. Att bryta en spårbundenhet och åstadkomma förändring är förenat med många hinder och det blir inte enklare av att, vilket författaren uppmärksammar avslutningsvis, de problem som kräver anpassning anses ha förorsakats av någon annan, det vill säga staten. En sådan statlig intervention som inte explicit behandlas i artikeln men som är en del av upplevelsen av orättvisa är sannolikt det ekonomiska balanskravet.

Kommunal ekonomi och politik innehåller även två bokrecensioner. Vi önskar en trevlig läsning och ett Gott Nytt År. Vi återkommer med en ny utgåva i slutet av mars 2003.

Björn Brorström och Henry Bäck
Redaktörer Kommunal ekonomi och politik