

Styr din kommun

**– ELLER
HOPPA AV!**

**HARALD BERG
HELVE BOMAN
HANS JENSEVIK**

*Styr din kommun
– eller hoppa av!*

Styr din kommun – eller hoppa av!

Effektiva verktyg
för kommunalt självstyre

HARALD BERG
HELVE BOMAN
HANS JENSEVIK

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-507 025 00
Telefax 08-507 025 25
E-post bok.info.order@sns.se
Hemsida <http://www.sns.se>

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle

- grundades 1948 som en ideell sammanslutning
- är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper
- sprider kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt är ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i sådana frågor
- verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser

Styr din kommun – eller hoppa av!

Effektiva verktyg för kommunalt självstyre

Harald Berg, Helve Boman och Hans Jensevik

Första upplagan

Första tryckningen

© 1998 Författarna och SNS Förlag

Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB

Omslagsfoto: Ernst Haas/Tony Stone

Sättning: KK Grafiska AB, Stockholm

Tryck Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1998

ISBN 91-7150-733-7

Innehåll

Förord 7

1. Sammanträdet 13

- En vanlig lokal myt – den egna ekonomins förträfflighet 13
- Kan en formellt riktigt balanserad budget vara dålig? 15
- Mätbara nyckeltal – förödande fakta för lokala myter 17
- Total förvirring i rollerna mellan politiker och tjänstemän 20
- God etik kräver analysverktyg 24

2. Hur kan framtiden bli? 27

- Generationernas kamp ersätter ”Robin Hood”-politik 27
- Finansiell kärvhet och kompetensens renässans 29
- Kärnverksamhet omvärderas 30
- Hur folk flyttar 31
- Bubblor finansierar verksamhet i problemkommuner 32
- Statsbidrags- och skattesystem 34
- Många kritiska händelser 37
- Tvångsförvaltning 41

3. Kommunernas finansiella nuläge 44

- Ekonomisk tillväxt är viktig för kommunerna 44
- Kärnverksamhet i finansiellt skruvstäd 46
- Utarmning av kärnverksamheten – fallet Norrköping 57
- Tierp – ett exempel på en bra kommun 63

4. Orsakerna bakom de urholkade finanserna 69

- En fantastisk avreglering 69
- Illusioner resulterar i felaktiga beslut 71
- Kreditgivarna har inte axlat sin nya och viktiga roll 74
- Ständigt oklara signaler från staten 84
- Försvagade incitament att effektivisera 87

5. Vem har lärt vad från praktikfallet Haninge?	91
Vad hände i Haninge?	91
Hur likviditeten hanterades	97
Förbättringspotentialer	990
Vad man lärt av Haningefallet	100
Vad man inte lärt	104
6. Sök mästaren – lär och bli bättre	107
Kartlägg din kommuns svagheter och sök möjligheter hos de bästa kommunerna!	107
Anlägg ett konsekvent perspektiv utifrån på helheten	107
Beräkna det finansiella gapet till god ekonomisk hushållning	109
Kommunal Benchmarking av ett finansiellt gap	113
Kvaliteten ligger utanför kalkylen men allt annat innanför	120
Den nödvändiga kaotiska "halmstråfasen"	121
Hur kommunen tar kommandot över Benchmarkingprocessen	125
Lagomskapets förödande effekter	128
7. Nytt ledarskap för ständig effektivisering – och tillväxt	130
Skapa och vidmakthåll balanserade ledningsgrupper	131
Att styra genom ledarskap, management och projektledning	137
Några tankar om vägen till effektivt ledarskap	138
Måleffektivitet och kostnadseffektivitet	142
Ständiga förbättringar	145
8. Sluta – eller lägg in turbon!	150
Några diskussionsfrågor för din egen nya inriktning	150
Slutsatser i alternativ	161
Bilaga A. Haningeindikatorerna – hur Haningekrisen kunde förutses	164
Bilaga B. Verktyg för analys	171
Författarna	190
Register	191

Förord

Den här boken är skriven med en rätt tydlig läsare för ögonen: ett kommunalråd eller en ledande kommunal tjänsteman – en förnyare, som är engagerad i kommunala frågor, som är intresserad av förändring, men som är missnöjd med att sitta vid makten utan att känna sig ha makt att förändra. Det är en person som finner det ointressant att spela det traditionella kommunala spelet, och därför kanske funderar på att sluta och övergå till annan verksamhet, där det är lättare att nå kreativa resultat. Boken kan därför ses som tre erfarna personers samtal med denne läsare för att motivera denne att stanna kvar i kommunledningen.

Samtidigt tror vi att boken kan intressera en bredare allmänhet, inte minst:

Kommunpolitiker – såväl etablerade som nyblivna.

Rikspolitiker med intresse för landets välbefinnande.

Kommuntjänstemän – speciellt i eller nära kommunledningen.

Kreditgivare och deras kommunanalytiker och handläggare.

Fackliga representanter för kommunanställda.

Massmedia.

Advokater med kommunala ärenden.

Studenter och forskare – statsvetare, företagsekonomer, nationalekonomer, förvaltningsekonomer och kommunikatörer.

Vi menar att det är viktigt för det kommunala självstyret, att många personer inom dessa målgrupper har goda kunskaper om effektiva verktyg för hur man ska mäta och värdera i vilken grad

en kommun sköts bra eller dåligt. Verktyg för kommunal styrning angår dessutom alla medborgare. Boken vill därför ge den intresserade allmänheten en bättre möjlighet att ställa krav på sina kommuner att utveckla och tillämpa sådana effektiva verktyg.

Boken kan därmed ses som ett vapen i kampen att stödja självstyret. Striden förs bäst genom utbildning. Boken vill således öka kompetensen att utveckla det kommunala självstyret.

Bokens huvudtes är att det kommunala självstyret hotas av misshushållning i alltför många kommuner, men att det inte behöver vara så, eftersom det finns effektiva och begripliga nyckeltal för styrning av kommunens ekonomi. Boken vill påvisa att detta instrument för självdiagnos också fungerar praktiskt och kan bli till stor nytta. Hotet är annars att kommunernas ekonomiska redovisningar även fortsättningsvis ger undermåliga underlag för beslut och styrning, speciellt när det gäller den övergripande och långsiktiga finansiella utvecklingen.

Genom kommunallagens finansiella avreglering har det uppstått ett nytt läge i Sverige, där kommuner inte bara kan finansiera löpande verksamhet med lån och därmed inteckna framtida generationers konsumtionsutrymme, utan också genom att avyttra den förmögenhet tidigare generationer hopsamlat. Detta sker nu medvetet i många kommuner och även omedvetet på grund av viktiga aktörers bristande kompetens.

Ett vidare utifrånperspektiv

Boken är medvetet skriven från ett annat perspektiv än kommunens. En utgångspunkt är att kommunföreträdare ofta dels är hemmablinda, dels är i en förhandlingsposition för att få mer pengar från staten. Författarna representerar utifrånperspektivet och vill ge verktyg och metoder som lägger tonvikten på att mäta effekterna av den kommunala politiken – mer än på den ideologiska retoriken.

Självstyre i stöpsleven

I det nya Europaperspektivet kommer sannolikt mycket att kunna omstöpas, när det gäller lokal och regional kompetensfördelning, lokalt självstyre, geografiska omfattningar för detta självstyre, o.s.v. Det blir därmed allt viktigare att under de kommande åren ha effektiva metoder för att stödja ett önskat självstyre och därvid bl.a. motverka korruption – så att inte förtroendet för de lokala politiska systemen undergrävs.

Föryngring i politiken

Det är en stor genomströmning av förtroendemän i det kommunalpolitiska systemet. Det finns därför ett stort behov av utbildning. Speciellt brukar de kommunalekonomiska frågorna ofta uppfattas som tråkiga och besvärliga. Boken vill peka på möjligheter att bekvämt få ett grepp om de fundamentala ekonomiska förhållandena i en kommun. Det är av värde för både medborgaren och för de förtroendevalda politikerna. Det är även viktigt för kreditgivare och andra med intressen i kommunens framtid.

Internationaliseringen

Kommunerna köper mycket varor och tjänster. Dessa marknader är mer internationella än tidigare. Speciellt har behovet ökat för kreditgivare och andra företag inom Europa, att bilda sig en uppfattning om riskerna med att göra affärer med en för dem okänd kommun i Sverige. Därför måste den svenska kommunen förstå hur man presenterar sig begripligt och förtroendefullt även för utländska intressenter.

Ständigt effektiviserande organisation

Den praktiska lösningen på kommunernas problem är att bli ständigt effektiviserande organisationer. Boken vill skapa en förståelse för detta behov och sammanfatta metoderna. Det kan på denna punkt noteras, att författarna definierar ekonomi –

förutom som kunskapen om hur man hushållar med knappa resurser – även som kunskapen om hur marknaden skapar ekonomisk tillväxt! Även för kommunernas ekonomi är ekonomisk tillväxt av central betydelse och de bör och kan själva ta aktiv del i att främja samhällsekonomin tillväxt. Detta kräver att den nu rigida budgetstyrningen i kommunerna ersätts med metoder som ger ständig förbättring och effektivisering av verksamheten.

Bokens 8 kapitel har följande syften

1. Boken börjar i verkligheten på ett kommunalt sammanträde om ekonomisk politik, där en fristående kommunanalytiker konstaterar att kommunen har många problem som är dåligt strukturerade och förstådda av kommunledningen. Syftet är att komma direkt in i kommunens hantering av sina strategiska finansiella frågor.
2. Förutsatt att den kultur som beskrivs i kapitel 1 får fortleva i många kommuner: Vilken blir då den framtida utvecklingen för den kommunala sektorn och kommunernas självstyre? Kapitlet ger en tänkbar framtidsbild till år 2010, som i vissa delar formulerats avskräckande för att inte kunna inträffa.
3. Kommunernas finansiella situation under 1990-talet beskrivs. Syftet är att ge en insikt om hur problemen ser ut – och därmed en förståelse för hur de bör tacklas.
4. Förklaringar ges till varför kommunernas ekonomi har försämrats så mycket. Orsakerna är systembrister som ger upphov till illusioner, vilka skapar felbeslut. Syftet är att inse problemen.
5. Genom att göra en grundläggande analys av Haninge före, under och efter kommunens kris beskrivs hur praktiska analysverktyg kan användas. Syftet är att gå från teori till praktik, om man vill hålla finanserna under kontroll.
6. Eftersom problemen att effektivisera i kommuner upplevs som stora, beskrivs hur man kan öka trycket genom att ge goda förutsättningar. Syftet är att läsaren ska förstå vikten av ett högt effektiviseringsstryck i kommunerna och hur ett sådant tryck ska kunna ges – främst genom att aktivt söka efter de bästa förebilderna.

7. Kommunernas problem kan ses som ledningsproblem. Här ställs krav på och ges tips till kommunala ledare hur de kan och bör agera för att minska kostnaderna för en god kommunal service. Syftet är att fokusera intresset på ökad effektivisering för att långsiktigt kunna hantera kommunernas finanser – och därmed behålla ett önskvärt kommunalt självstyre.
8. Avslutningsvis sammanfattas några av bokens huvudteser till diskussionsfrågor för den tänkte läsaren i kommunledningen – oavsett om det gäller att hoppa av ledningsrollen, eller att utveckla den till något nyskapande.

Tabell 1. *Nio testfrågor för att se vad som väntar dig i boken.*

FRÅGA	DITT SVAR	
1. Attityd till världen utanför din kommun Menar Du att din kommun är i en tillfällig ekonomisk svacka och att det kommer att bli bättre om några år?	Ja	Nej
2. Attityd till statens roll Anser du att staten har finansiella skyldigheter att lösa din kommuns problem?	Ja	Nej
3. Attityd till möjligheterna att effektivisera Anser du att kommunal verksamhet inte kan effektiviseras i samma grad som privat?	Ja	Nej
4. Attityd till prioritering nu Anser Du att kommunens verksamheter är viktigare än att kommunen har sina finanser under kontroll?	Ja	Nej
5. Attityd till prioritering över tiden Anser du att kommunen bedriver en fördelningspolitik i nuet, som är mycket viktigare än en fördelningspolitik över tiden, dvs. en politik för ekonomisk tillväxt?	Ja	Nej
6. Attityd till finansiering Anser du att skattehöjningar kan lösa kommunens långsiktiga finansiella problem?	Ja	Nej
7. Attityd till handlingsförmåga Anser du att du har tillräckligt med verktyg för att styra kommunen?	Ja	Nej
8. Attityd till kommunalt ledarskap Anser du att risken är liten att det blir svårare att rekrytera bra ledare till din kommun i framtiden?	Ja	Nej
9. Attityd till konkurrens Anser du att om din kommuns nyckeltal är i nivå med medelkommunens, så är du i gott sällskap och behöver inte oroa dig för framtiden?	Ja	Nej
Summa antal svar		

Försök inledningsvis svara ja eller nej, så gott du kan, på frågorna i *tabell 1*!

Om du fått mest *nej* som svar på frågorna i *tabell 1*, så torde boken ge dig bra verktyg för att du ska kunna axla ett nödvändigt ansvar för att reformera kommunen i riktning mot långsiktigt hållbar verksamhet.

Om Du däremot fått mest *ja* som svar, så bör du läsa boken för att möta en verklighetsbild som är annorlunda än din egen. Denna alternativa verklighetsbeskrivning kan du ha nytta av, när du funderar över din framtida roll i kommunens ledning. Om verklighetsbeskrivningen skulle chocka dig i något avseende, så fundera på om det kan vara så att författarna ändå har samma grundläggande värderingar som du har.

1. Sammanträdet. Från en kommunal träff om ekonomisk politik

En vanlig lokal myt – den egna ekonomins förträfflighet

”Hur gick det i går?” Frågan kom från en kollega. Jag hade varit i en medelstor kommun och föredragit en finansiell kommunanalys för kommunstyrelsens ledamöter och presidierna, dvs. alla ordförandena i kommunens styrelser och nämnder med förvaltningschefer. Kommunen hade sedan något år fått diskreta påpekanden från vissa stora kreditgivare att utvecklingen inte var den önskade vad beträffar finanserna. En controller hade anställts för att klara detta problem. Denne insåg snart att långivarnas farhågor var riktiga och att kommunen måste lägga om kursen. Men det gick inte att få gehör för detta hos kommunens högsta politiska ledning. Nu hade jag anlitats på inrådan av denne controller. Tanken var att min analys med 17 nyckeltal och en mätstandard för varje nyckeltal på ett mycket konkret sätt skulle övertyga kommunens företrädare om läget och att politiken måste läggas om.

Kommunalrådet hade hälsat alla välkomna och överlämnat ledningen för mötet till kommunchefen. Före min analys skulle kommunens redovisningschef visa nya siffror i det budgetförslag som kommunstyrelsen skulle ta ställning till om två veckor. Därefter skulle kontrollern redogöra för en likviditetsmässig avstämning av budgetförslaget. Och så skulle jag få resterande tid. Den bevandrade i kommunala frågor förstår nu att detta skedde i oktober just innan budgetberedningen stod i begrepp att överlämna sitt slutliga budgetförslag för behandling i kommunstyrelsen. Det visade sig att redovisningschefen skulle visa budgetförslaget med nya och uppjusterade siffror för skatteintäkterna eftersom den tidigare prognosen varit för låg. Det var alltså hös-

ten 1995, då sådana glädjande justeringar skedde i stort sett i alla landets kommuner.

Redovisningschefen började med att visa en resultatbudget där den gamla och lägre utvecklingen av skatteintäkterna fanns med och även den nya och obetydligt högre. Ökningen slussades vidare genom resultatbudgeten till en ökning av det egna kapitalet dvs. avsattes helt för konsolidering. Budgetberedningens ledamöter nickade igenkännande och någon, som jag senare fick reda på var ordförande i en nämnd, påpekade att dessa pengar inte nödvändigtvis behövde användas till konsolidering utan kunde delas ut till någon angelägen verksamhet. Denne "nämndordförande" kom att spela huvudrollen i ett annat sammanhang senare under konferensen. Jag för min del konstaterade att det resultat som budgeterades fortfarande var för litet för att vara konsoliderande. Tillskottet i skatteintäkter uppgick bara till några tiondels procent av hela posten skatteintäkter. Det var ur detta perspektiv fortfarande ett dåligt budgetförslag. Men några värdeomdömen om budgetförslaget ur dessa aspekter fällde inte redovisningschefen. Hon avklarade istället i snabb takt en finans- och en balansbudget där alla siffror fanns med och alla summor stämde.

När kommunchefen lämnade ordet öppet för frågor blev det tyst. Jag kunde se hur många politiker försökte utröna, genom att noga granska redovisningschefens uppträdande och minspel, vad hon själv tyckte om förslaget. Men hon höll masken och den betydde att alla siffror fanns på plats, så som politikerna i budgetberedningen beslutat och att allt var rätt räknat. Och det var det också, men i varje fall jag och kontrollern visste att detta var ett dåligt budgetförslag, som allvarligt skulle försämra ekonomin i kommunen och få långivarna att fortsätta knorra. Politikerna började nicka instämmande och ett lugn spred sig över församlingen. Alla var nöjda. Kommunchefen, som inte var ekonomiskt skolad, myste också han belåtet och lämnade ordet till kontrollern.

Nu skulle väl i alla fall avslöjandet komma? Jag visste kontrollerns strategi. Den innehöll två steg. Han skulle själv visa att skuldnivån ökade så drastiskt att kommunen sannolikt inte skulle kunna få låna den volym som behövdes för de närmaste åren. Sedan skulle jag komma och med mina betygsatta nyckel-

tal övertyga församlingen om att budgetberedningen var tvungen att ta tillbaka förslaget för en omarbetning i mer konsoliderande riktning.

Vad hände? Controllern omvandlade, inte utan elegans, kostnader och intäkter till ut- och inbetalningar, fångade in balansräkningens olika poster på ett riktigt sätt, satte ett kassakrav och visade vilken upplåning som behövdes, i olika perioder för de närmaste åren. Kommunen spekulerade också i fallande räntor och rullade dessutom framför sig en stor volym korta lån, som omsattes flera gånger under året. Det skulle bli många knorrande kontakter med kreditgivare. Igen förklarade kommunchefen ordet för fritt. Controllern hade varit mycket tydlig i sitt budskap och viss oro syntes i den politiska församlingen. Hakorneds betänksamt. Hur skulle frågor formuleras? Representanter från alla partier var ju närvarande! Ingen ville blotta sig. Så konstaterade någon att det såg värst ut året efter nästa val. Till dess skulle man nog klara sig. Kommunen var ju medlem i KommunInvest. Även om KommunInvest nu vägrade lån så fanns det andra banker. Och tiderna förbättrades. KommunInvest skulle säkert vekna när de fick reda på att kommunen fått mer skatteintäkter än vad man räknat med från början. Förresten kunde nog KommunInvest böja sig för politiska påtryckningar om det kom till kritan. Controllern fick inga mer frågor och kommunchefen lämnade ordet till mig.

Kan en formellt riktigt balanserad budget vara dålig?

Min standardinledning vid föredragningar av analyser fick ligga kvar på bordet. Händelsernas gång hade givit helt andra och unika möjligheter att gå rakt på sak med följande fråga: "Ni har nu hört redovisningschefen föredra det budgetförslag som om några veckor kommer att föreläggas kommunstyrelsen för beslut. Det är sammanställt enligt god redovisningssed och rätt uträknat. Det är formellt oantastligt. Så långt är allt bra. Men, mina vänner, är detta ett bra eller ett dåligt budgetförslag? Kommer det att försämma eller förbättra kommunens ekonomi?"

Ibland är en tystnad talande. Jag räknade tyst till tjugo, medan oron spred sig i församlingen. Vad hade han sagt? Är det skillnad på ett formellt riktigt förslag och ett bra förslag? Antyder han möjligheten att detta skulle vara ett formellt riktigt och på samma gång dåligt budgetförslag? Frågan fick vila i luften länge och det syntes att en del förstod den. I politiken finns det sällan en skillnad mellan rätt och gott eller bra. Partiet har alltid rätt. Partiets förslag är alltid bra. Partiets politik är alltid god. Så är den gängse uppfattningen i alla partier. Vad var nu detta?

Före den finansiella avregleringen av kommunallagen, dvs. på den tid som det fanns drift- och kapitalbudget, så var en formellt riktig budget också balanserad. Den var operativt sett konstruerad på det sättet. Var alla slutsummor noll och var överföringsposten positiv, var det inte bara en riktig budget, utan också en konsoliderande budget och i denna senare mening också en *bra* budget. Det är kanske svårt att förstå för politiker som varit med länge, att de nu måste ta ställning till en annan typ av fråga än tidigare. Idag har tjänstemännen ansvaret för att en budget är formellt riktig och politikerna om den är bra eller dålig! Det räcker inte med att redovisningschefen ser trygg ut. Det finns en fråga kvar till politikerna, nämligen om de förstår och gillar det aktuella budgetförslagets finansiella konsekvenser i alla sina viktiga övergripande aspekter.

Mina analyser med nyckeltal och med mätstandards fokuserar just denna aspekt av budgetarbetet, som är så politiskt viktig och därmed faktiskt är den övergripande ekonomistyrningens centrala problematik. Greppar inte landets kommunpolitiker detta så kommer konsekvenserna för kommunsektorn att bli de samma som för många andra sektorer av ekonomin, som plötsligt avreglerats. En period av frihet utan ett övergripande ansvarstagande resulterar i finansiella kriser. Upplösningen av sådana kan innebära slutet för det kommunala självstyret så som det nu är utformat.

"Nå, mina vänner, är detta ett bra eller ett dåligt budgetförslag? Kommer det att försämma eller förbättra er ekonomi?" Tystnaden, som nu nått pinsamma nivåer, bröts av samma fråga ännu en gång. "Redovisningschefens siffror är korrekta. Controlterns likviditetsanalys är riktig. Men kommer detta budgetför-

slag att försämrade eller förbättrade er ekonomi? De analysunderlag jag tagit fram är till för att belysa just dessa frågor och det är därför jag är här.” Församlingen drog en lättnadens suck.

Mätbara nyckeltal – förödande fakta för lokala myter

Jag fortsatte. ”Ni kommer under drygt 3 timmar att få ta del av en övergripande nyckeltalsanalys av er kommun. Den innehåller 17 betygsatta nyckeltal varav 4 värderar den finansiella utvecklingen, 1 aktuell tendens, 3 centrala förbättringspotentialer och 9 olika viktiga aspekter i kommunens riskbild. Varje nyckeltal har en egen mätstandard. Men det finns också ett analyschema med en viss ordning i analysgången mellan nyckeltalen, som om den tillämpas ger er en helhetsbild av kommunen. Jag är inte konsult utan analytiker och värderare. Det innebär att jag förmedlar till er vad jag ser i analysen och ibland också tror mig se. Ni kommer att gilla en del av mina utsagor och tycka illa om annat. Min etik som värderare kan inte ta hänsyn till vad jag tror att ni tycker om att höra eller inte höra. Ni får höra allt. Jag kan ha fel i vissa aspekter och det kan ni korrigera eftersom ni har överlägsen lokal kunskap genom er erfarenhet. Ni får fråga och diskutera vad ni vill, när ni vill, under föredragningens gång. Jag ansvarar för att jag genomför allt enligt det system som gäller för analysen.”

Med en mätstandard som speglar nivåer av bra och dåligt och olika samband på ett begripligt sätt, blir en analys inte sällan en positiv upplevelse för de flesta. Och det blev det även denna gång. Kommunen lånade till alla investeringar, amorteringar och delar av driftkostnaderna och belånade kommande generationer och hade så gjort länge. Diskussionen efteråt gled efter ett tag ändå in mot de rituella ståndpunkterna. Där fanns politikererna som såg sig som lokala verkställare av den politik vars riktlinjer drogs upp av regering och riksdag, och som de hade att genomföra lokalt. För dessa bestod det lokala självstyret av att kommunen skulle vara obrottsligt lojal mot uppifrån kommande påbud även om de som det sades ”under en övergångstid skulle

försvaga de lokala finanserna". Denna brist på krismedvetande fick dem som kände ett större ansvar att protestera och mena att de alltid hört detta argument och att någon gång måste man "sätta ner foten" och "anpassa munnen efter matsäcken" och börja intressera sig för att tillgodose mer lokala behov. Kvittona på att många förstått analysens budskap var tydliga och detta visar styrkan i att kunna mäta och exakt ange ett finansiellt tillstånd och dess tendens. Men personer som får sina myter krossade blir tankemässigt förlamade för en tid och det kan tillfälligt utnyttjas.

Så frågade kvinnan som kommit in i politiken för att se till att kommunen satsade mer på flickors fritid, om byggandet av ridstallet fanns med inom ram i investeringsbudgeten. Hon fick svar av ett skrattande kommunalråd, som sade att han för länge sedan kommit in i politiken för att fixa en sporthall åt sin stadsdel och fann att kommunen hade andra angelägna problem, som måste klaras först. Denna omedvetna invit till kohandel av ett ridhus i utbyte mot en sporthall var den möjlighet som vår nämndordförande, som tidigare påpekat att tillskottet i skatteintäkter skulle delas ut till verksamhet, hade väntat på för att kunna ta initiativet. Under alla föredragningar hade han suttit längst ner i lokalen och läst dagens tidningar. Denne företrädare för kommunens vågmästarparti frågade ivrigt redovisningschefen med fickräknaren i handen om inte ramen för investeringarna skulle uppräknas med beloppet för ett ridhus och en sporthall. Efter ytterligare några minuter fanns även en ny barnstuga och reparation av en skola med inom denna ram. Några andra hade fått sitt och nämndordföranden viktiga röster. Jag kunde inte underlåta att påpeka, att den del av analysen som behandlat befolkningens utveckling inte stödde behovet av någon av dessa investeringar: ungdomarna flyttade ut och befolkningen skulle snabbt föråldras.

Men vår nämndordförande var inte färdig än. Efter ytterligare några minuters intensiva diskussioner hade hela ökningen i skatteintäkter delats ut till barn- och äldreomsorg trots att mina analyser indikerade att det just inom dessa områden fanns de största potentialerna att effektivisera. Jag påpekade detta och fick svaret att mina synpunkter säkert hade ett analytiskt intresse men knappast någon politisk betydelse. Så reste han sig

och gick. Jag förstod senare varför när jag satt i bilen hem och lyssnade på lokalradion. Vår nämndordförande berättade om resultatet av dagens övningar. Medborgare intervjuades också och uttryckte sin belåtenhet. Innan han gick hade kommunalrådet frågat om det inte var lämpligt att låta budgetberedningen ta ställning till ändringarna med tanke på finansieringen, men nämndordföranden hade bara svarat att det var lugnt och att det fanns en majoritet i kommunstyrelsen för kompletteringarna.

Kanske skulle man ha kunnat förvänta sig ett mer sakligt meningsutbyte utan vår nämndordförande, men församlingen var och förblev klugen. När inga frågor fanns kvar och kommunchefen summerat, ökade denna klughet. En del hade förstått budskapet, medan andra förblivit i god tro om att allt var bra. Tyvärr tillhörde kommunchefen den senare falangen. Han avslutade med orden. "Det är tur att vi fick lite mer skatteintäkter än vad vi tidigare räknat med. Det förslag, som ni nu har fått en analys av, är ju budgetberedningens tidigare förslag – och i det underlaget finns inte den bättre utvecklingen av skatteintäkterna med. Nu behöver vi inte återsända budgetförslaget till budgetberedningen för en översyn! Och naturligtvis får vi mer statsbidrag längre fram då staten fått ordning på sina finanser, och då återgår allt till det normala med ekonomin. Hade vi inte haft skattestoppet så kunde vi ju höja skatten och skapa de finansiella buffertar och reserver vi behöver."

Controllern protesterade och med honom många i församlingen. Jag hade flera gånger framhållit att ökningen i skatteintäkterna varit marginell och inte ändrat någon utsaga i analysen. Men kommunchefen vidhöll, att naturligtvis förbättrades nu landets ekonomi, och även nästa år och året därpå skulle kommunen få ännu mycket mer skatteintäkter och statsbidrag än vad som nu fanns i budgetförslaget. Nuvarande ansträngda finansiella läge måste vara övergående. Så här kunde det bara inte fortsätta. En doft av kaffe spred sig samtidigt i rummet och omöjliggjorde fortsatt diskussion.

Jag blev ensam med kommunalrådet och kommunchefen och underströk på nytt att de missuppfattat analysen, om de trodde att den nya och marginellt högre utvecklingen av skatteintäkterna kunde ändra på förutsättningarna så radikalt. Men de menade att det kunde bli en förbättring kommande år och att det var

bäst att vänta och se. Controllerns inställning var att det "var kört" ty nämndordföranden dominerade både budgetberedningen, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med sitt agerande och sina mediakontakter. De andra partierna höll med denne nämndordförande för att neutralisera rösteffekterna. Den som fronderade skulle få vidkännas betydande röstförluster i kommande val. Därför teg man och nämndordföranden fick hållas.

Dagen efter blev jag uppringd av ett bekymrat kommunalråd, som undrade om inte seminariet varit ett misslyckande? Vi kom överens om att se utvecklingen som en pågående och lite mer långsiktig process. Jag hade förstått att kommunalrådet var en politiker som hade tålamod och kände stort ansvar för kommunens långsiktiga utveckling. Visst var kommunen en mötesplats, men tankarna att kommunen även var en plats där olika generationer levde tillsammans och tog ansvar för varandra i ett längre tidsperspektiv hade tilltalat honom mycket. För att rätta upp det hela blev jag därför inbjuden igen till kommunen våren 1997, då bokslut förelåg för år 1996, bokslutsprognosen för år 1997 och ramar för åren 1998–2001. Den föredragningen gjorde politikerna mer mogna att fatta nya beslut och utvecklingen vändes i mer konsoliderande riktning. I den meningen är analyserna inriktade på att användas i processer. De behövs en till tre gånger per år i en kommun där kommunledningen gör anspråk på att ha ett grepp över den övergripande utvecklingen. Och det finns metoder att hantera besvärliga vågmästares elaka spel.

Total förvirring i rollerna mellan politiker och tjänstemän

"Hur vill du beskriva läget i kommunen, så som du uppfattar det?" var kommunalrådets nästa fråga. Jag kunde inte rakt på sak säga att de roller olika aktörer hade i denna kommun stred mot all ekonomisk logik. Jag tänkte på hur den ekonomiska planeringen var fördelad mellan kontrollern och redovisningschefen och vilka politiker som satt i budgetberedningen.

Jag började diskutera controllerns roll rakt på sak: I din kommun axlar inte kommunstyrelsen sitt övergripande finansiella

ansvar och det är ett problem för kontrollern. För honom och för utomstående är kommunens finansiella läge ingen politisk diskussionsfråga utan kan avläsas i ett för lågt och på sikt icke konsoliderande kassaflöde. Siffror och statistik säger att driftkostnader finansieras med lån. Den controller som kommunen anställde för att förklara för omgivningen att läget "är lugnt" har funnit att de externa kritikerna faktiskt har rätt. Ledande politiker och tjänstemän är fångar i en god tro på den egna ekonomins förträfflighet, som kontrollerns bättre vetande inte biter på. Därmed befinner sig kontrollern i ett moraliskt dilemma av klassisk karaktär, som dessvärre de övriga ledande tjänstemännen endera inte förstår eller frivilligt abdikerar ifrån. Faktiskt finns möjligheten att de senare förstår läget och hanterar den ömtåliga situationen med större skicklighet än vad en controller kan göra. Han är ärligt lojal och har tydligen stora ambitioner att snabbt vrida den finansiella utvecklingen i rätt riktning. Att det kanske måste få ta lite tid i en demokrati och få kosta lite pengar är han inte inställd på.

Finanskommunalrådet förstod och ville ha sin kommunchef med i de fortsatta diskussionerna och det blev en telefonkonferens. Jag tog in redovisningschefen i bilden och menade att den moraliska konflikt som kontrollern befinner sig i inte återspeglades i redovisningschefens uppträdande under föredragningen. Hon visade inte på något sätt vad hon tyckte om budgetförslaget, utan uppträdde som den neutrale yrkesmannen, med anspråk på att dokumenten är korrekt uppställda och riktigt uträknade. Där sätter hon punkt för sitt ansvar. Kommunchefen inflikade att organisationen utformats av externa konsulter och att redovisningschefen blivit beredande tjänsteman i budgetberedningen på grund av sin stora smidighet och erkänt goda personkemi. Jag hade fått reda på, vid mitt besök, att kommunchefen varit den konsult som tidigare utformat kommunens ledningsorganisation och fått förtroendet att genomföra den.

Vi spekulerade tillsammans över varför det var så och kom fram till att kontrollern kanske uppfattar att det i hans yrkesroll, som ekonom av facket också ingår att så sakligt som möjligt värdera ett budgetförslag dvs. redovisa om det är bra eller dåligt i meningen att vara konsoliderande. Nu kan man anse att det inte ligger i redovisningschefens roll att vara värderande i denna

mening, utan det momentet skall inrymmas i just controllernas arbetsuppgifter. Då uppträder båda korrekt och det är politikererna som missuppfattar dem i sina olika roller. Och naturligtvis väljer politikerna att tillmäta den tjänsteman som erbjuder de politiskt mest fördelaktiga alternativen störst betydelse av resultatet att döma. I det här fallet är det redovisningschefens upplägg, eftersom konsumtion nu ger mer röster än vad sparande skulle göra.

Vi kom överens om att en organisation måste tilldela tjänstemän olika roller så att det blir ett spänningsfält för politikerna att agera i. Det förutsätter en demokrati och det får normalt också utgöra en del av demokratins kostnader. Men i deras kommun, menade jag, var utformningen sådan att redovisningschefen satt i kommunens budgetberedning och samordnade arbetet med budgeten och inte controllern, och då fanns det ingen i denna beredning som formellt hade ansvaret för de konsoliderande aspekterna. Dem fick controllern komma med efteråt. Och det blev för denne som att kasta in jästen efter brödet i ugnen. När beredningen skilt sig från förslaget var det näst intill omöjligt att återsända det dit. Controllerns roll i organisationen var i praktiken utformad som den sanne moraliske rättshaveristens. Här ägnade sig kommunchefen åt en lång utläggning om att syftet med anställningen av controllern var att tala externa kritiker till rätta och det hade denne inte lyckats med. Det stärkte mig i min uppfattning att kommunchefen inte begrep grundläggande ekonomiska samband. När han började utgjuta sig om ekonomismens utbredning blev han avbruten av sitt tankfulla kommunalråd och vi kunde fortsätta.

Budgetberedningen hade år efter år levererat dåligt konsoliderande budgetförslag till kommunstyrelsen. Det berodde, enligt min uppfattning, antagligen på att det i budgetberedningen inte fanns krafter som slog vakt om att det kommunala sparatet skulle ligga på en betryggande nivå. En kommunchef som uppenbart lade band på sina känslor refererade nu tankarna i kommunens organisation. I den centrala budgetberedningen skulle självklart ordförandena för de tunga nämnderna sitta för att bevaka sina budgetförslag! Detta är mindre självklart för en ekonom, och detta förklarade för mig varför kommunens finanser försämrades år från år. Medel, som egentligen borde avsättas

för sparande och kapitalbildning, delades istället ut till angelägen verksamhet av tunga företrädare för denna verksamhet, eftersom företrädare för kommande generationer inte fanns med i den centrala budgetberedningen. Även här märkte jag att vi inte var överens och det blev från min sida lite mer principiella inlägg.

Jag menade, för att klarlägga, att en kommunstyrelse har två stora frågor att ta ställning till vid ett budgetbeslut. Den första är hur mycket av de gemensamma resurserna som skall sparas för kapitalbildning för framtiden och hur mycket som skall konsumeras under året dvs. delas ut till olika verksamheter. I kommunallagens anda kan denna första fråga kallas för *generationsaspekten*. Man kan ställa frågan: Hur vill ni egentligen att den kommun som ni tagit över från äldre generationer skall se ut, när ni lämnar över den till era barn? Vilken förmögenhet skall finnas? I vilket skick skall denna förmögenhet vara? Och hur mycket skall vara belånat? Jag kände lite av politiska övertoner i mina formuleringar och tillade snabbt att i tidigare kommunallagar talade man i mycket högtidliga ordalag om tidigare, nuvarande och kommande generationer.

Det andra beslutet är hur det som får konsumeras under året skall fördelas till olika verksamheter och denna fråga kan vi kalla för *fördelningsaspekten*. Kommunstyrelsens representanter i budgetberedningen har huvudansvaret för den första frågan, dvs. generationsaspekten, och skall driva denna med stöd av central tjänstemannakompetens.

Jag har skäl att tro att det i kommunens budgetberedning saknas kompetens för generationsaspekten hos de beredande tjänstemännen, och det är tveksamt om det finns någon politiker från kommunstyrelsen bland dessa tunga nämnders politiker som axlar rollen som generationsaspektens talesman. Hur löser man den frågan hörde jag kommunalrådet fråga i telefonen. Tja, gammal god svensk ämbetsmannased bjuder faktiskt att beredande tjänstemän skall vägleda politikerna i deras roller inför olika beslut. Det innebär att de politiker i en beredning som har att slå vakt om viktiga aspekter också får det klart för sig. Det är möjligt att redovisningschefen försökt fullgöra denna uppgift, men fått mothugg från flera politiker, som mer egensinnigt vill välja sina roller. Eller man kanske har med sig sin roll som

verksamhetens företrädare från nämnden till den centrala budgetberedningen och anser att det skall vara så. Man har kanske till och med läxat upp henne för hennes tilltag att påpeka vilka roller som gäller. Jag kan tänka mig att hon har haft besvär med vår nämndordförande och betar sig med honom som alla andra gör: enligt spelstrategin att han får som han vill tills långivarna tröttnat på kommunen. Min analys visade klart att det är de som med nya lån håller igång kommunen och möjliggör hans elaka spel med överbud.

För att få en kommentar från kommunchefen så tillade jag att det fanns många exempel på kommuner som medvetet satt in politiker i beredningen, som man vet inte tillmäter generationsaspekten någon betydelse. Och även valt tjänstemän, som inte har denna aspekt i sin organisatoriska roll. Man vill dela ut alla resurser till verksamheten idag och belåna framtida generationer och i dessa ambitioner vill man inte möta något motstånd. Men denna gång valde kommunchefen att tåga.

God etik kräver analysverktyg

”Hur kan det bli så?” frågade kommunalrådet. ”Skall inte organisationens utformning garantera att alla aspekter vägs in i det politiska beslutsfattandet?” Visst är det så, och även om ni politiker är överens om att ha en hög kommunal konsumtion så bör frågan komma upp, hur nästa generation kommuninvånare ska klara av att betala notan. Överkonsument nu har ju en viktig generationsaspekt. Kommunallagen kräver ju faktiskt av er, att ni skall ha en ”god ekonomisk hushållning”! Nu kunde jag inte låta bli att torgföra en av mina käpphastar. De konsulter som reste land och rike runt under det glada 80-talet ”förhandlade fram” nya organisationer i kommunerna, mer än att de utformade dem efter sunda statsvetenskapliga eller förvaltningsekonomiska principer. Det tillåter idag att politiska beslut fattas på klart otillräckliga beredningsgrunder. I Sverige saknar vi sunda konstitutionella regler för vårt beslutsfattande. Och det är så på alla nivåer, och då tänker jag även på det kommunala självstyret och styrningen av kommunerna från statsmaktens sida. Nu kunde inte kommunchefen tåga. Han betonade vikten av att or-

ganisationer utformades så att konflikter och motsättningar bringades ner till ett minimum och att personalen utvecklade goda relationer till varandra. Han och kommunalrådet ägnade sig därefter åt en längre diskussion över frågan om inte organisationer med angelägna mål kanske måste vara organisationer med ständiga inre konflikter. Av denna diskussion framgick att kommunchefens första prioritet var ett gott klimat i samarbetet med alla och att han var väl bevandrad inom arbetsrättens område och månade om goda fackliga förbindelser. Det var därför han hade anställts i kommunen och detta mål såg han som överordnat alla andra, även inbegripet ekonomiska ambitioner.

Nu kände jag att vi kom ifrån ämnet och fortsatte med att det skall egentligen inte spela någon roll om organisationen fallerar i en kommun ur ekonomiska beredningsaspekter. I botten skall kommunens ekonomer ha en yrkesetik eller vad man kallar en professionell inställning, som ser till att det legala efterlevs. Det är vad etikdebatten handlar om idag för landets kommunekonomer.

”Så du menar att vår redovisningschef spelar sin roll formellt korrekt men inte lever upp till sin yrkesetik?” Frågan kom nu från en kommunchef beredd att mycket bestämt försvara sin personal. Frågan är om hon förstår problemet, replikerade jag. Frågan är om hon förstår de krav som yrkesetiken ställer och medvetet väljer bort dem. Hon kan ju tillhöra den stora kategori människor som saknar förmåga att förstå etiska dimensioner (eller som av lättja övervältrar ansvaret på andra). Den diskussion om yrkesetik som kommunekonomerna drev inom sin förening och i sin tidskrift under åren 1994–95 dog snabbt. ”Det kan ju bero på att etik inte berör kommunalekonomer i gemen. Men jag tror det beror på andra skäl”, tillade jag snabbt.

Det finns en viktig faktor till som kanske är helt avgörande i det här sammanhanget, menade jag. Varken redovisningschefen eller kontrollern hade goda redskap till hands för att kunna behandla frågan om överkonsumtion med kommunens politiker. Instrumenten eller verktygen saknades. Under senare år har redovisningen i kommunerna förbättrats i teknisk mening men knappast alls i andra viktiga avseenden. När det exempelvis gäller möjligheterna för lekmannen att snabbt ta del av den och förstå vad den innebär så har knappast något skett. Även kom-

munalt redovisningsfolk har ibland svårt att hänga med i de mycket sofistikerade lösningar den kommunala kommittén för god redovisning producerat på olika redovisningsproblem för att inte nämna vissa politiskt beslutade lösningar. Nu är nya och ur informationsaspekter ännu mer komplicerade utformningar på gång, dels som ett krav att redovisa avtalspensioner och nya balanskrav korrekt, dels som ett krav från EU om bättre harmoni i dokumentens utformning. Trots den tekniska fulländningen är begripligheten för gemene man nästan noll. Detta bör uppfattas som en fara för det kommunala självstyret.

Redovisningschefen kanske ville hantera generationsaspekten i beredningen och hon kanske även förstår vilka etiska krav som yrkesrollen ställer, men hon känner samtidigt att hon inte kan, ty hon har inga bra hjälpmedel. Och då är det bättre att låta bli. Controllern är mer kreativ och försöker på olika sätt använda sina trubbiga instrument för att nå politikerna. Så kom jag in i bilden med praktiska nyckeltal, mätstandards och analyschema. Med begripliga instrument kunde en mer saklig debatt ta sin början.

Här slutar detta kapitel, men som läsanvisning kan nämnas att det inrymmer fyra personlighetstyper (kommunalrådet, nämndordföranden, kommunchefen och kontrollern), som analyseras i kapitel 7.1.

2. *Hur kan framtiden bli?*

Här presenteras ett scenario för kommunernas ekonomi fram till år 2010. Det är ingen prognos, utan syftet är att sätta fart på läsarens fantasi om framtiden för Sveriges kommuner. Gör den det har vi lyckats, ty det bör göra läsaren mer kapabel att planera för dem som kommer efter. För att göra detta behövs framtidsbilder. Här presenteras en, som bygger på redan märkbara trender, t.ex. att kommande generationer visar upp ett beteende som torde innebära en mer markerat individualistisk och "marknadsliberal" framtid.

Generationernas kamp ersätter "Robin Hood"-politik

Vad som hände under åren före sekelskiftet och fram till år 2010 var en långsam anpassning av samhällets institutioner mot ekonomisk tillväxt. En växande arbetslöshet hade delat opinionen i två läger efter sekelskiftet. I media gick deras företrädare under smeknamnen *djupingar* och *lättingar*. De gamla begreppen förnyare och traditionalister tillhörde en skala av höger och vänster i politiken, som stred om fördelningspolitik i nuet. In kom nu frågor om rättvisa mellan olika generationer, och de som förnekade dessa viktiga aspekter kom att kallas politikens lättingar.

Lättingarna bestod företrädesvis av äldre politiska karriärister inom alla partier. Kadern 40-talister fanns där och en mindre del 50- och 60-talister. De hade kommit in i politiken som fackliga företrädare, ombudsmän, studieombud, studentpolitiker, kommunalråd, m.m. och gick omkring med dagstidningen i arm-

vecklet för att ha senaste opinionsundersökningen bekvämt inom räckhåll. Man var lojal mot partiet och det var dagsaktuella frågor som gällde. Paradgrenen var att hitta på åtgärder som snabbt påverkade intressant politisk statistik. Man kunde inte diskutera i fem minuter förrän man förespråkade politik som innebar ”att ta från de rika och ge till de fattiga”. Som svans hade de den kår av journalister som utbildats efter 68-revolten och som med stort allvar torgförde den politik dessa stod för. Symbiosen var total, och en väl bevarad hemlighet för allmänheten var att tre journalister av fyra vid denna tid hade sina sympatier till vänster om gamla kommunistpartiet. Men åderlåtningen skulle bli stor i dessa kadrer efter sekelskiftet, ty många blev medvetna om en ny verklighet och deras samveten drev dem över till motsatt läger.

Djupingarna var de nya utmanarna – även de från olika partier. De var unga, välutbildade 70-talister, ideologiskt förankrade i sina resonemang och väl medvetna om att samhället behövde reformeras från grunden. De kallades djupingar eftersom de inte betraktade Sverige som vare sig färdigbyggt eller problemfritt till skillnad från lättingarna, som ansåg sig förvalta ett idealsamhälle utsatt för tillfälliga störningar. Djupingarna insåg att nuvarande generation beslutsfattare lät folket konsumera mer välfärd än vad de ville arbeta ihop. Skillnaden mellan arbetsinsats och välfärdsnivå finansierades på två sätt. Politikerna sålde tillgångar som tidigare generationer anskaffat och belånade kommande generationer i snabb takt. Mekanismen i denna politik var ett kortsiktigt perspektiv där alltid mer resurser behövdes för omedelbar konsumtion. Det gällde att klara ett ständigt flöde av olika uppdykande problem inom äldrevård, skola, barnomsorg, vilka en yrkeskår journalister outtröttligt torgförde. Djupingarna insåg att de inom en snar framtid skulle få hantera dåligt underhållna och illa anpassade offentliga anläggningar, som dessutom var belånade flera gånger över sina värden. Det var för dessa uppenbart att de då inte skulle ha råd med en offentlig konsumtion på den höga nivå som man nu betraktade som närmast katastrofalt dålig i media.

Djupingarna representerade den generation individualister som under 90-talet flyttat till storstäderna för utbildning och jobb och som efter sekelskiftet igen röstade med fötterna och

lämnade Sverige i stora skaror. Striden mellan lättingar och djupingar gällde gunsten hos de politiskt oskolade och bortskämda 50- och 60-talisterna. Dessa utgjorde de grupper av marginalväljare som ansågs lättast att manipulera. Med hjälp av modern informationsteknik gjorde djupingarna stora erövringar bland dessa grupper. Tidningarna och TV-kanalernas olika pratprogram, där underhållande diskussion och nyhetsproduktion befrämjades, förlorade terräng och ersattes alltmer av dialog i nätverk. Djupingarnas stil blev alltmer lågmäلت resonerade i samma takt som lättingarnas blev alltmer högljutt agiterande. Striden gällde fakta om verkligheten och en vädjan till samveten.

Finansiell kärvhet och kompetensens renässans

Det finansiella läget för genomsnittskommunen år 2010 är ungefär lika kärvt, om inte kärvare, än vid slutet av 1990-talet. Skillnaden är att den tuffa ekonomiska situationen nu uppfattas som normal vardag för både politiker, tjänstemän och kommuninvånare. Professionaliseringen är tillbaka och det anses fint igen att vara utbildad i ett yrke och ha en kommunal tjänst. Även inom politikerleden har partierna plockat fram folk med allt högre personliga kvaliteter, vilket visat sig resultera i flera klara ställningstaganden i viktiga sakfrågor och i målkonflikter och svåra prioriteringar. Händelser har inträffat, som innebär att medvetenheten om kompetensens betydelse har börjat genomsyra samhället även vid bestämning av löner, och löneskillnaderna har ökat väsentligt. Och detta anses rättvist.

Sveriges kommuner grupperar sig som förut på ömse sidor om en "genomsnittskommun", med ganska stor spridning i ekonomiska prestanda och förutsättningar. Ett 30-tal finansiellt starka kommuner har försämrat sin situation till finansiellt svaga. Men ett 40-tal har gått motsatt väg och tillfrisknat. Något tillfrisknande finns dock inte i någon av de tidigare finansiellt pressade stora kommunerna. I denna grupp har det tillkommit ytterligare kategorier. De har genom skicklig lobbying hos rikspolitikererna lyckats få del av över 90 procent av alla statsbidrag. Väl-

jarna finns i storstäderna och regionalpolitiken är död. Flyttlasspolitiken är tillbaka. Regeringens storstadsvänlighet har spridit sig till riksdagen.

Med andra ord har det skett en klar polarisering av kommunerna i finansiellt starka och svaga. Det pågår en intensiv etisk diskussion om hur man skall betrakta den svaga gruppen. Ett stort antal företrädesvis unga politiska djupingar hävdar att svensken inte är den hjälplösa, trygghetssökande, vårdbehövande varelse som den äldre generationen politiska lättingar tycks hävda. Djupingarna förespråkar stabila spelregler, betonar personliga initiativ och handlingskraft, samt vill se att ansvar utkrävs av kommunens ledning. De uppfattar de finansiellt svaga kommunerna som offer för dåligt ledarskap. Dessa politiker finns i växande antal i alla partier. Lättingarna driver sin politik huvudsakligen genom att göra sig till talesmän för olika utsatta grupper så som invandrare, arbetslösa, socialt utslagna eller missbrukare. Den politiska striden förs inte längre bara mellan partierna utan också inom dessa. Detta har resulterat i upprepade regeringskriser.

Kärnverksamhet omvärderas

En händelse under perioden har satt den kommunala kärnverksamheten i fokus. Kärnverksamheten kom att omvärderas under perioden efter det att en ilsken chef för vatten- och avloppswerket stängt av vattentillförseln till tätorten i en medelstor kommun under en budgetförhandling. Till allas förvåning klapade samhället ihop efter några timmar och medborgarna protesterade högljutt. Sjukhus, vård och omsorg upphörde omedelbart att fungera.

Som svar i den interna budgetkampen i denna kommun stängde personalen inom fritid, kultur, skola och omsorgerna verksamheten i tre dygn. Till deras förvåning förekom under dessa dygn mycket måttliga protester från invånarna. Rangordningen på kärnverksamhet blev därefter teknisk försörjning, skola, sjukvård, omsorg om äldre, barnomsorg, fritid och kultur i nämnd ordning.

Vid sekelskiftet hade många kommuner trotsat statsmaktens

uppfattningar om vad som var traditionell kommunal verksamhet. Exempelvis hade redan år 2005 över hälften av landets kommuner avvecklat sina kommunala allmännyttiga bostadsföretag. En mer kritisk analys av vad som skulle förstås med en social bostadspolitik visade att det fanns effektivare instrument för att nå målen i en sådan politik, än att äga mer eller mindre segregerade och i många fall illa skötta kommunala bostadsföretag. Det blev exempelvis på modet att för de medel som inflöt vid försäljningen öronmärka pengar för en fond för köp av bostadsrätter åt problemfamiljer, i syfte att integrera dessa i bra bostadsområden. En rad okonventionella men effektiva åtgärder såg dagens ljus.

Det allt kärvare ekonomiska läget ledde till att nya politiker dök upp och vann röster och fick roller som vågmästare i politiken. Informationstekniken och EU kom att medföra ett mer komplicerat politiskt spel på lokal, regional och nationell nivå under periodens tidigare del. I det spelet uppkom nya partipolitiska konstellationer med nya enfråge- och extrempartier. För att förstärka den kommunala demokratin infördes skilda valdagar. Detta medförde att kommunfullmäktige i många kommuner blev handlingsförlamade eller att fullmäktige inte fattade rationella beslut. Men detta rättade till sig efter erfarenheterna från den första tvångsförvaldade kommunen under periodens senare del. Chockade kommunala väljare gick till valurnorna med stort allvar och politiska lycksökare och överbudspolitikere fick svårt att hävda sig.

Hur folk flyttar

Under periodens senare del tog flykten från storstäderna fart. De utbildade 70-talisterna, som flyttade, flyttade mestadels hem igen eller från Sverige. I Sverige gick strömmarna från stadsområdena till de välskötta kommunerna ute i landet. Den långa vågen bestod även av pensionärer, som sökte sig ut till de kommuner vars privata serviceföretag kunde tillgodose just deras behov. Finansieringen av åldringsvården hade reformerats och byggde i periodens senare del helt på individuella försäkringslösningar. Frågan hade väckts av djupingarna och det hade

inte varit svårt att i denna fråga få lättingarna med sig, vilka snart såg sig som vårdbehövande patienter i en dåligt fungerande kollektiv och kommunalt monopoliserad vårdapparat. Det blev uppenbart även för dem att deras egen arbetsmarknadspolitik hade haft förödande konsekvenser för effektiviteten inom de kommunala omsorgerna. Nu skulle de själva vårdas av utbildade 50- och 60-talister, som de lärt upp att leva på bidrag, genom att betrakta dem som "billiga" marginalväljare.

Den korta vågen bestod av utflyttningen från de av brott, droger, våld och annan kriminalitet drabbade storkommunerna till mindre och välskötta kommuner inom pendlingsavstånd. Den nya tidens företag stod på två ben: man hade ett huvudkontor i storkommunen, men de anställda och den produktion som kunde ske lokalt fanns i en mindre kommuns välskötta miljö. Med välskött menades att kommunen genom att organisera medborgarna i förebyggande åtgärder och anlita privata vaktbolag höll en minutiös ordning i kommunen dygnet runt. Stadsplaneringen hade social öppenhet men också kontroll som ledstjärna. I dessa kommuners marknadsföring fanns två viktiga inslag: nattvaktarstatens trygghet och välskötta kommunala finanser. Det senare för att öka värdeutvecklingen på medborgarens fasta egendom så som villor och företagsfastigheter. Polisen stod inför omorganisation och en del skulle återigen få kommunala huvudmän.

En berömd politisk djuping talade om för kommunalpolitikererna att en 70-talist "köpte geografi för sin kropp", ty med modern teknik kunde denne numera ha "huvudet där han för tillfället ville vara på planeten Tellus". Denna insikt revolutionerade den visionära kommunala planeringen i Sverige. Man såg till att huvudet kunde kopplas upp och att kroppen fick den goda miljö som efterfrågades.

Bubblor finansierar verksamhet i problemkommuner

För gruppen finansiellt svaga kommuner hade regeringens balanskrav från år 2000 tvingat fram budgetering av konsolideran-

de överskott, dvs. positiva kassaflöden. Men i praktiken har detta krav varit utan effekt. Uppföljning och styrning av den kommunala ekonomin har varit svag och resulterat i växande underskott vid varje års slut. Många kommuner har år 2005 ackumulerat växande underskott i framtida budgetar. Investeringsverksamheten har hållits relativt hög för att stötta den manliga sysselsättningen inom dessa kommuner, vilket jämte obefintliga kassaflöden (=obefintligt kommunalt sparande) lett till växande skuldnivåer, som i flera fall överstiger tillgångarna med många hundra procent. Detta har delvis kunnat döljas eftersom kommunerna på sina balansräkningar även redovisat avsättningen till avtalspensionerna, vilket "blåst upp" omslutningen och lättat finansieringsbördan av underskotten. I praktiken lånar dessa kommuner från avtalspensionärernas fonder och medlen går till kommunal verksamhet.

Dessa finansiella kommunala "bubblor" är ett resultat av kampen mellan finans- och inrikesdepartementen. En storstadsvänlig regering och riksdag, med inrikesdepartementet som talesman, står mot ett finansiellt ansvarigt finansdepartement och i periodens senare del också en riksbank. Kampen gäller bidrag i miljardklassen till kommuner med olika ärvda riskprojekt som måste hanteras, främst bostadsbolag. Kompromisserna blir sällan reda pengar från finanssen utan inrikes får i nödlägen utfärda lånegarantier. Sådana utfärdas periodvis i stor omfattning, särskilt då lättingar har makten i riksdag och regering. Dessa kreditgarantier får kreditgivare att förse kommuner med lån, som sällan används för sitt ändamål, utan som blir välbehövliga tillskott till en förlusttyngd kommunal verksamhet, som då inte behöver effektiviseras.

Dessa stora finansiellt svaga kommuner betraktas fortfarande som kreditvärdiga, trots att de lånar till driften och har höga och växande skuldnivåer. Deras låneskulder är så omfattande att de kan ge ut egna program på penningmarknaden och hålla dessa likvida. Förutsättningen är att kommunerna lyckas underhålla höga internationellt gångbara ratingbetyg. Därmed är de i stort oberoende av inhemska kreditgivare och en lågmäld diskussion förs på vilka grunder dessa ratingbetyg vilar. Men den vanliga slutsatsen är att kommunerna är för stora för att tillåtas gå under. Man väntar sig att staten går in och beviljar ytterligare

kreditgarantier om berörda kommuner inte orkar betala sina skulder. Den svenska riksbanken får signaler från sin huvudman i EU att man med oro ser på denna tvivelaktiga politik.

Det faktum, att kommuner med dåliga finanser valt att själva hantera avtalspensionerna, till skillnad från de flesta i den finansiellt starka gruppen kommuner som köper den tjänsten externt, har klivit de anställda i kommunerna i två läger. De anställda har traditionellt röstat på partier som slagit vakt om kommunal verksamhet, vilket är naturligt, eftersom man inte vill rösta bort sin egen arbetsstrygghet. Nu har avtalspensionsfrågan kommit in som ett motstridigt intresse, ty frågan är om de större misskötta kommunerna har så dåliga finanser att de inte kan betala de anställdas framtida pensioner. Tveksamheten om detta hos stora grupper kommunanställda har lett till att de börjar kräva att även de finansiellt svaga kommunerna tar tag i och löser sina ekonomiska problem även om det skulle gå ut över arbetsstryggheten.

Vissa kommunministrar har under åren försökt lugna de kommunanställda, på samma sätt som man försökt lugna kreditgivarna, genom att lova att staten i sista hand garanterar de förpliktelser kommunerna har. Vad sådana löften är värda och deras lagenlighet diskuteras dock ständigt, utan att man kommer till någon klarhet. Fackliga krav på att de misskötta kommunerna skall tvingas betala ut sina årliga pensionsavsättningar till externa förvaltare hörsammas inte av regeringen. Det är uppenbart att en sådan lösning i de finansiellt svaga kommunerna skulle få mycket allvarliga konsekvenser för verksamheten där.

Statsbidrags- och skattesystem

Oklarheter om avtalspensionerna i de finansiellt svaga kommunerna har fått samma typ av problemstämpel på sig som arbetslöshet, invandrare, skadegörelse och liknande. Kravet är att man behöver statsbidrag eller omfördelningar för att klara dessa lokala "problem". Regeringen har uppvaktats i frågan och en utredningsman har tillsatts med uppdrag att skissera ett system för statsbidrag som "skapar större rättvisa i fördelningen av

kommunernas skatteintäkter med hänsyn tagen till avtalspensionernas finansiering”. Detta visar sig vara en svår uppgift. Nu diskuteras en extra avgift på de kommuner som valt externa förvaltare av pensionerna. En debatt om detta har gjorts möjlig genom en tidigare taktisk försöksballong från kommunministern om en skatt på det kapital, bestående av avsättningar för avtalspensioner, som dessa externa förvaltare sköter. Motivet är att tillföra statskassan speciellt de stora övervinster som vissa duktiga förvaltare kan leverera in till sina kundkommuner. Media har på traditionellt sätt diskuterat frågan i termer av vinnare och förlorare, med undantag av den nya uppstickaren ”Etikbladet”, som profilerat sig som idétidning för djupingarna. Resultatet av duktigt ledarskap ska enligt dessa inte bestraffas.

Konflikten om pensionerna ledde även till att Svenska Kommunförbundet spruckit i två delar. De välskötta kommunerna ute i landet fick nog. De tolererade inte längre att deras egen organisation konsekvent gick i de stora kommunernas ledband. De skapade ett eget förbund. Dess första uppgift blev att ta fram en ny konstitution för Sverige, där kommunerna skulle bli lokala regeringar med stor frihet och framför allt en frihet som skulle skyddas av konstitutionella domstolar. Ministrarna skulle inte längre få sitta och ”röra omkring med sina lurviga fingrar” i de kommunala ”syltburkarna” så snart det var röstmässigt eller medialt motiverat. Deras nya konstitution utformades tillsammans med motsvarande revolterande kommunförbund i övriga EU-stater. När de välskötta kommunerna i Sverige vände sig direkt till Bryssel blev motsättningarna totala. Det blev en kamp huruvida EU-bidrag skulle slussas direkt till respektive kommun eller via statliga kanaler. Staten fick svårt att kontrollera detta. Länsstyrelsernas roll som statens aktör ute i kommunerna tydliggjordes och motsättningarna blev tydliga på alla nivåer. En kommun som fick EU-bidrag direkt från Bryssel förlorade normalt motsvarande belopp i statsbidrag eller på något annat sätt.

Statsbidragssystemet hade gjorts om många gånger under perioden fram till år 2010. Varje gång hade det förekommit tuffa politiska dragkamper mellan djupingar och lättingar. Inför varje ändringsomgång hade lättingarna lovat djupingarna dyrt och heligt, att nu var målet att skapa ett generellt system, som inte

skulle ändras på mycket länge. I praktiken var systemet för statsbidrag ett årligt förhandlingsspel. Parlamentarisk "rättvisa" för riksdagens politiker vägde alltid tyngre än kommunalt självstyre på konstitutionella grunder ute i kommunerna.

Under slutet av perioden hade, så som systemet för skatteutjämning utformats, även skattesatsen i landets kommuner konvergerat mot medelskattesatsen i riket. Regeringen fann då för gott att lägga ett förslag i riksdagen att friheten för kommunerna att själva bestämma sin skattesats måste anses förlegad eftersom den inte användes. Förslaget gick igenom utan större protester och väckte mycket liten uppmärksamhet i media. En kort och förvirrad debatt uppstod då långgivare påpekade att kommunerna hade sin skattebas som säkerhet för sina lån, och om man berövade dem möjligheterna att höja skatten så skulle denna säkerhet allvarligt försvagas. Förslaget modifierades i så måtto att en kommunal tvångsförvaltare tillfälligt fick befogenheten att höja skatten om det skulle behövas. Därmed togs ett steg mot att en kreditgivare kunde sätta en kommun under tvångsförvaltning genom att vägra ge eller förnya lån.

Staten ändrade rätt ofta sättet att beräkna skattebasen. Det rörde sig inte bara om hur stora de allmänna avdragen skulle vara. Under åren efter sekelskiftet infördes ett individuellt grundavdrag vid inkomstbeskattningen, som överensstämde med varje kommuns socialhjälpnorm, vilket innebar att ingen betalade skatt på den del av inkomsten som behövdes för det egna uppehållet. Alla blev "socialfall" och fick arbeta ihop sitt eget socialbidrag, vilket djupingarna ansåg vara århundradets jämlikhetsreform.

Det resulterade i ett skattebortfall för kommunsektorn, men detta kompensades delvis av en drastisk reduktion av anslagen till socialvård och att kostnaderna för barn- och äldreomsorgen inte längre belastade kommunerna, något som visade sig öka efterfrågetrycket i ekonomin och därmed tillväxten. Barnomsorgen hade privatiserats tidigare och äldreomsorgen finansierades genom försäkringslösningar. Dessutom fick inte socialstyrelsen längre ha synpunkter på enskilda kommuners utformning av socialbidragen, vilket begränsade det kommunala skattebortfallet betydligt. Visst syntes fattigdomen hos vissa grupper, och nationalekonomer hade varnat för underskott i

offentliga budgetar, men debatten hade handlat mycket om hur sunda ekonomiska drivkrafter utformas i ett välfärdssamhälle. Där tog de individualistiska 70-talisterna ledningen. De påpekade att kapitalet inte längre var maskiner och byggnader, utan kompetens hos människorna. Folk gjorde vad som var lönsamt för dem och det gällde att få ihop individuell nytta med samhällsnytta.

Samtidigt trappades arbetsgivaravgifterna ner, vilket gjorde det lönsamt för en privat servicesektor att växa fram. Mot slutet av perioden ägde till och med en avgiftsväxling rum, som mer än halverade den del av arbetsgivaravgifterna som gick till pensioner. Det var den historiska tredje pensionsuppgörelsen, som möjliggjorde detta genom införandet av ett obligatoriskt allmänt men personligt fonderat system. Detta lättnade också bördan för kommunsektorn. Även beskattningen av företagen reformerades och år 2010 växte ekonomin som under glansdagarna på 1960-talet. Arbetslösheten minskade varje år, men från en mycket hög nivå, ty nu när det fanns jobb att få anmälde sig många som tidigare arbetat svart eller levt på olika bidrag. De vita systemen blev lönsammare än de svarta. Såväl antalet i arbete som arbetslösa ökade.

Det blev således efter sekelskiftet stora omvälvningar, som ledde till att det räknades mycket ute på de kommunala ekonomiafdelningarna och svarades på remisser. De olika stegen i reformarbetet utlöste regeringskriser och flera nyval hölls. Djupingarna lärde sig att de var tvungna att bruka demokratins alla medel för att nå ut med sina mer omvälvande förslag och få gehör för dem i väljarkåren. Det var sättet att få media att med större allvar ägna uppmärksamhet åt dessa frågor. År 2010 var skattekilarna låga och ett stort grundavdrag gjorde det i stort sett olönsamt att arbeta svart. Ekonomin växte rekordartat. Från världen flyttade svenskarna hem till Sverige.

Många kritiska händelser

Under perioden fram till år 2010 inträffade ett antal mindre allvarliga betalningskriser men ingen av dem trappades upp till en kris för hela kommunsektorn. Omslaget i räntor, som innebar

att långa lån blev mer förmånliga än korta, följdes av svåra anpassningsproblem på kreditmarknaden. Under detta ömtåliga år utlöste till och med utomkommunala aktörer ett antal betalningskriser i mindre kommuner. Tre av dessa ledde till tvångsförvaltning.

De korta räntorna steg således över de långa, och långa lån började på nytt sökas av kommunerna. Kreditgivarna skruvade på sig, ty nu krävdes högre kvalitet på lånebesluten. Ett tioårigt lån skulle omfatta en tidsrymd med minst två val. Exempelen på finansiellt starka kommuner som fallit igenom som "svetsloppor i smör" var många och avskräckande. Att det i de flesta fall var fråga om vanskötsel efter personbyten stod klart för kreditgivarna. De kunde bedöma ledningsrisker, men personfrågan upplevdes som obehaglig. De personliga relationerna mellan bankmän och politiker hade utvecklats på bekostnad av affärsmässigheten. De skillnader i pris mellan olika kommuner som utredningarna indikerade var kreditgivarna för finkänsliga för att kunna hantera.

De svenska institut som var specialiserade på långa lån fick mycket att göra. Men allt fler utländska långgivare kom in på marknaden. Dessa visade sig välja kommuner med stor professionalitet och de lånade långfristigt med differentierade räntevillkor. Dessa utländska analytiker tillfogade alltså en räntemarginal som avspeglade olika kommuners olika finansiella risker. De gav kommunerna en lektion i att personlig kompetens är hårdvaluta och att den har ett pris. För att få långa lån till goda villkor måste politikerna i kommunstyrelsen, kommunchefen, finanschefen och ledande nyckelpersoner inge förtroende på kreditmarknaden.

Ränteomslaget blev inte bara en prövning för den avreglerade kreditmarknaden och de i finansiell mening avreglerade kommunerna, utan också en påminnelse om att aktörerna ännu inte lärt sig sina nya "avreglerade" roller. Kravet på affärsmässighet prövade många vänskapsband mellan kommunpolitiker och de banker de handlat med. Många gamla band knäcktes men nya upprättades också. Under ett av tumult kantat halvår väcktes krav på en återreglering av kreditmarknaden men efter hand började avslut ske mellan aktörerna. Att olika kommuner skulle ha olika räntevillkor på sin långa upplåning accepterades. Att

detta sedan också kom att gälla företag och hushåll inom samma region vande man sig också vid. För fastighetsägare började det bli viktigt att bevaka kreditvärdigheten för den kommun man hade bopålar i.

Även de stora finansiellt svaga kommunerna ville omsätta sina korta papper med långa lån. Det erbjöd en rad svårigheter. För detta krävdes ratingbetyg, som återspeglade mer långsiktiga bedömningar. Minskades volymen kort upplåning fanns även risken att kommunen i fråga inte kunde hålla sina korta papper likvida. Efter hand som tiden gick deklarerade dessa kommuner att de i och för sig förlorade något på sina korta lån, men att man ändå valde att ligga kvar med dem eftersom räntorna snart skulle återgå till mer "normala lägen". Troligtvis visade deras långsiktiga rating att de inte skulle få särskilt förmånliga långa lån om denna publicerades. Det fanns några välskötta förortskommuner som publicerade sin långa rating och lämnade penningmarknaden till förmån för lång upplåning.

Det var i efterdyningarna av detta omslag på kreditmarknaden som nya koefficienter infördes i statsbidragssystemet nästan varje år. Anledningen var sannolikt att de stora finansiellt svaga kommunerna inte skulle få behålla sina goda ratingbetyg om inte deras finanser stärktes. Staten värnade också om rikets rating och ville ogärna diskutera sakläget offentligt. Anledningarna till de årliga omfördelningarna av statsbidrag motiverades på annat sätt. Kontentan blev att inrikesdepartementet gav kreditgarantier till utsatta och svaga kommuner medan finansdepartementet omfördelade pengar till dem från välskötta kommuner ute i landet – allt för att behålla Sveriges goda rating och väljarna på gott humör.

Före ränteomslaget underskattade politiker och samhällsanalytiker det allvarliga läget i de finansiellt svaga stora kommunerna. Majoriteten av de medelstora och mindre kommunerna var välskötta och gav genomsnittet för kommunerna hyfsade värden. Men det fanns också många små kriskommuner. Det var kring dessa uppmärksamheten kom att centreras. Det fanns ett intresse från både statsmakten och de större vanskötta kommunerna att få allmänhet och media att tro att det var gruppen mindre och medelstora kommuner ute i landet som var sektorns problem. Redan under 1992 hängdes exempelvis Jokkmokks

kommun ut som problemkommun, då man under valutakrisen med 500 procent i marginalräntor uppsköt betalningen till vissa leverantörer av det rationella skälet att man föredrog att betala dröjsmålsränta istället för dyra lån.

Kommunsektorn innehöll alltså i utgångsläget genuina osäkerheter om vilka kommuner som skulle fallera. Många kreditgivare hade som strategi att undvika de finansiellt sämsta kommunerna. Det fanns interna listor inom bankerna över de 20–50 svagaste kommunerna i landet. Speciell uppmärksamhet riktades mot de mindre kommunerna på denna lista.

Attityden till dessa svartlistade kommuner var att man inte gärna ”parkerade korta lån” i dessa. Man ignorerade ofta deras låneansökningar. Men många kreditgivare hade samtidigt engagemang i dessa kommuner och kände sig tvungna att ge ytterligare krediter för att försöka rädda sina gamla lån. Det blev i flera fall mycket intressanta spel mellan konkurrerande kreditgivare där man medvetet minskade sin lånevolym och ibland släppte in konkurrenter, ty man ville inte vara ensam om något skulle hända. Många kommuner fick också reda på att deras kreditvärdighet var ifrågasatt (exempelvis Gullspång, Heby, Upplands Väsby, Timrå).

Konsekvenserna av detta blev att staten övervägde tvångsförvaltning av kriskommuner. Förslag togs fram men blev inte lag förrän långt efter sekelskiftet. En riskfaktor som kom att påskynda det hela var det prekära ekonomiska läget för de allmännyttiga bostadsföretagen ute i landet. Vid åren kring sekelskiftet var ett av de största riskmomenten de kommunala borgensåtagandena till allmännyttiga bostadsföretag. Bland de ”svartlistade” småkommunerna fanns det tillräckligt många som förutom svaga finanser också hade en stor andel icke uthyrda lägenheter i sina bostadsföretag. Däremot hade de svaga stora kommunerna trots i flera fall liknande problem inte svårt att få lån.

Bostadsföretagen var dessutom dåligt skötta i många kommuner. Den statliga bostadspolitikens tidigare räntebidrag hade bidragit till att bolagens ledning knappast kännetecknades av affärsmässighet, rationellt utnyttjande av nyckeltal och metoder för finansiell uppföljning och en strävan till utveckling av verksamheten. Kommunerna hade också genom borgensåtaganden engagerat sig i andra bostadsföretag på sina orter. I vissa av

landet kommuner blev hantering av bostadsrättsföreningar, som var färdiga för konkurs, en lika tung belastning för kommunerna som problemen i de egna bostadsföretagen.

Men åren vid sekelskiftet var ett antal "svartlistade" kommuner i akut behov av hjälp. Staten hade i det längsta avvaktat, ty omsättning av bostadslån med fallande räntor hade i viss mån kompenserat för avtrappningen av räntebidragen. Till sist blev dock läget ohållbart i små kommuner med stora allmännyttiga bostadsföretag och ett växande antal icke uthyrda lägenheter. Staten sökte stödja dessa mindre kommuner med tillfälliga bidrag och kreditgarantier. När detta var på väg att bli en följetong även efter sekelskiftet fick staten argument att genomdriva lagen om tvångsförvaltning av kommuner.

Tvångsförvaltning

Efter år 2005 ställdes tre kommuner under tvångsförvaltning. Det var två små, samt slutligen i december år 2009 en av de finansiellt svagare större kommunerna.

Den första skedde strax efter det att lagen trätt i kraft och gällde en liten Skånekommun. Långivarna och djupingarna i Stockholm ville testa förfarandet och den statliga banken vägrade förnya sina lån till en kommun med akuta ledningsrisker, förutom de övriga kännetecknen: svaga finanser, stor andel tomma lägenheter i en illa skött allmännytta och hög arbetslöshet. Flocken långivare följde efter.

Eftersom lagen utformats "mjukt" fanns inga operativa regler för hur tvångsförvaltning skulle ske. Resultatet blev att regeringen utsåg en tvångsförvaltare. Det blev en f.d. kommunalpolitiker, som tillhörde lättingarna. Efter det att upprördheten över de mycket feta arvoden detta "svåra" uppdrag krävde hade avhandlats i media, var frågan vad tvångsförvaltaren skulle göra. Denne inledde på typiskt maner förhandlingar med alla berörda parter. Efter tre månaders förhandlande beslutade tvångsförvaltaren att kommunalskatten skulle höjas fem kronor och hållas på denna högre nivå under tre år. Intäkterna från denna skattehöjning skulle räcka för att betala kommunens skulder.

Kommunens skattebetalare hade emellertid ingen företrä-

dare vid förhandlingsbordet. Kanske låter fem kronor under tre år inte mycket. Men det tyckte skattebetalarna i kommunen, som före 1 november det året hade möjligheter att mantalsskriva sig i någon annan kommun och också gjorde så. Kommunen mer än halverade sin befolkning på de drygt två månader, som återstod till 1 november. Skandalen var ett faktum.

Ännu en gång fick staten städa upp. Då allt var betalt delades kommunen mellan grannkommunerna. Reglerna om mantals-skrivning förändrades och kom att överensstämma med de kommunala valperioderna. Nu kunde en medborgare bli skyldig att betala skatt i en kommun som man flyttat från upp till åtta år tidigare. Man betalade alltid skatt till den kommun man bodde i, men risken fanns att man kunde få betala en retroaktiv saneringsskatt under flera år till den kommun man flyttat från om den ställdes under tvångsförvaltning. Detta ledde till en vitalisering av det kommunala självstyret och en väldig kvalitetshöjning i politikerleden. Väljarna såg till att ansvarslösa politiker och enfrågepartier försvann från de kommunala arenorna.

Så fallerade nästa kommun och ställdes under tvångsförvaltning. Denna gång gällde det en kommun i Bergslagen, som misslyckats i sina ambitioner att utveckla det lokala näringslivet. Åter utsågs en politiker tillhörig lättingarna och förfarandet upprepades. Denna gång fanns ytterligare en part med i förhandlingarna: KommunInvest. Kreditgivare ville testa denna konstellation. Nu åkte locket på. Det tog lång tid och inget resultat nåddes. Det hela löstes på ett oväntat sätt. Tvångsförvaltaren blev allas talesman och uppvaktade staten i syfte att få extra statsbidrag. Regeringen, som nu befolkades av djupingar, befriade tvångsförvaltaren från sitt uppdrag och tillsatte till allas förvåning ingen ny. Långivarna med KommunInvest i spetsen blev i stället kommunens tvångsförvaltare.

Så, hösten år 2009, nedgraderades den första stora kommunen i Sverige. Långivarna löste in sina papper till fallande priser. De tre banker som var kommunens marktmakars försökte hålla papperen likvida medan kommunen försökte öppna en kanal till statskassan på traditionellt sätt. Men nu pågick en regeringskris och något entydigt besked stod inte att få. Försäkringar i EU gick heller inte att få. Bryssel lät meddela att den berörda kommunen "visserligen var en av de största i Sverige, men en liten

kommun inom EU”. De berörda bankerna tvingades fatta beslutet att lösa in alla kommunens papper, ty graderades ytterligare kommuner ned skulle detta kunna utlösa en finansiell kris för hela kommunsektorn under pågående regeringskris. Man kände sig inte orolig, ty lagen om tvångsförvaltning fanns och kommunen tillhörde inte kretsen kring KommunInvest.

När regeringskrisen var över stod djupingarna som segrare. Denna gång var tvångsförvaltaren en omutlig företagare utifrån landet. Denne inbjöd inte till förhandlingar utan satte sig tillsammans med experter att analysera det ekonomiska läget i kommunen. Man kom fram till att med mindre generösa långgivare skulle kommunen inte ha kommit på obestånd.

Tvångsförvaltaren ställde kommunens styrelser och nämnder åt sidan och utnämnde sig själv till borgmästare för resten av mandatperioden. Han halverade den centrala administrationen. Investeringsarna ströps helt och mycket snabbt anpassades verksamheten till en nivå där kommunen kunde generera ett positivt kassaflöde. Krisen var över, men fortfarande var skuldnivån ohanterligt hög.

Den 31 december år 2009 innehade tre banker kommunens alla penningmarknadsinstrument. Men borgmästaren ansåg att bankerna tidigare ägnat sig åt medhjälp till oseriös långgivning. Visst garanterade staten en kommuns förpliktelser men knappast om det gällde vårdslös kreditgivning, hävdade han. Det blev denna gång ingen tillfällig skattehöjning för kommuninvånarna och konsekvensen blev att alla ratade kommuner i Sverige placerades på observationslistorna för eventuell nedgradering under mellandagarna år 2010.

3. *Kommunernas finansiella nuläge*

I detta kapitel övergår vi till att analysera det ekonomiska läget i de svenska kommunerna. Analysen visar att det kommer att krävas kraftfulla beslut för att återställa många kommuners finansiella hälsa. Men här inleds först med en mycket viktig övergripande aspekt. Idag uppvaktrar kommunalpolitikerna rikspolitikerna i Stockholm för att få mer pengar och det ser också Svenska Kommunförbundet som sin främsta uppgift. Första avsnittet vill leda i bevis att kommunfolket i Sverige inte borde resa till Stockholm, som några lojala undersåtar, och med mössan i handen tigga om mer pengar, utan ställa rikspolitiker-na till svars för en 30-årig usel tillväxtpolitik, som dränerat folkhushållet på betydande skatteintäkter.

Ekonomisk tillväxt är viktig för kommunerna

Den ekonomiska tillväxten i Sverige är mycket viktig för kommunerna. Det finns sannolikt ingen nation i världen som under en 100-årsperiod från 1870 och till 1970 haft en snabbare ekonomisk tillväxt än Sverige. Då byggdes välfärdsstaten och Sverige blev ett av de rikaste länderna i världen. Men efter 1970 inträffade ett mycket tydligt trendbrott, vilket visas av nedanstående siffror:

Genomsnittlig tillväxt enligt OECD, procent av BNP.

	1970–80	1981–90	1991–99
Sverige	2,0	2,0	1,2
OECD-länderna	3,6	3,0	2,3
Skillnad	–1,6	–1,0	–1,1

En ränta på ränta-kalkyl visar de dramatiska effekterna av denna utveckling. En ränteskillnad på 1 procent under 30 år innebär mycket stora belopp, som framgår av följande exempel.

Tillväxt	2 % per år	3 % per år	Skillnad
Lön 1970	100 000	100 000	0
Lön 2000	181 136	242 726	61 590

Den som 1970 tjänade 100 000 kr i kommunal beskattningsbar inkomst och haft en löneutveckling motsvarande tillväxten i Sverige på ca 2 procent per år har år 2000 en motsvarande inkomst på 181 136 kr. Hade tillväxten varit 1 procent högre under denna period så hade svenska kommuner kunnat få skatteintäkter år 2000 från ytterligare 61 590 kronor. Med andra ord skulle de kommunala skatteintäkterna i Sverige idag vara minst 30 procent högre om Sverige haft en tillväxt i takt med snittet för OECD-länderna. Visserligen skulle kommuner och landsting också i det läget tvingas prioritera knappa resurser mellan olika verksamheter, men på en helt annan och mycket högre välfärdsnivå.

Om du och andra ledare anslår en tillväxtpolitik idag och lyckas nå snittet för de länder vi normalt jämför oss med under kommande 30 år, så får kommande generationer över 30 procent mer i kommunala skatteintäkter att fördela. Lyckas vi 1 procent bättre än dessa jämförbara länder så har de över 60 procent mer i kommunala skatteintäkter att fördela! Ett ledarskap måste därför ta upp tillväxtens fana och gå före folket. Det är vad kommunalfolket bör göra. De bör inte uppvakta Stockholm för att få mer pengar utan istället ställa krav på riksdagens företrädare att gagna tillväxten. Uppvaktningar för att få mer pengar demonstrerar bara rikspolitikernas makt och kommunalpolitikernas oförmåga, vilket undergräver det kommunala självstyret. Sanningen är ju den omvända. Symptomen på rikspolitikens misslyckande i detta avseende uppträder i kommunerna och gör kommunalpolitikerna till syndabockar. Därmed framstår rikspolitikerna som duktiga och känner sig kallade att genom kommunalpolitik från riksdagen uppträda som alla kommuninvånares räddare undan kommunalt vanstyre.

Det finns således flera parter som bär ansvar för den dåliga

kommunala ekonomin: Rikspolitikerna som inte bedrivit en tillväxtfrämjande politik, kommunpolitikerna själva som inte effektiviserat sin verksamhet och som låtit utgifterna skena iväg, och kreditgivarna, som inte satt tillräcklig press på kommunernas ekonomi vid sin långivning.

En ekonomi innehåller illusioner. Om tillväxten ett år släpar en procent till våra jämförländer (OECD) så är inte det dramatiskt men blir det om det sker strukturellt under en tidsrymd av 30 år, så som nu skett. Antalet svenskar som när illusionen att vi fortfarande toppar ligan minskar nu snabbt i och med att man genom globaliseringen kan jämföra sin egen köpkraft och dess utveckling med invånarnas i våra jämförländer. Var finns Sverige i välfärdsligan om ytterligare 30 år om vi inte lägger om politiken?

Kärnverksamhet i finansiellt skruvstäd

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kommunsektorn idag har en försvagad finansiell ställning med en svag likviditet. Belastningen i form av en historiskt hög investeringsnivå är betydande. Nu är många kommuners investeringsplaner för framtiden tomma, dvs. underordnade ett närmast obefintligt kassaflödes förmåga att generera erforderlig likviditet för intern finansiering. För att lösa kortsiktiga ekonomiska problem har många kommuner sålt mycket av sina mest värdefulla tillgångar. Kärnverksamheten i många kommuner sitter därför nu i ett finansiellt skruvstäd.

Nuläget kan sammanfattas i följande teser:

- Alltför många kommuners kassaflöden (dvs. sparande för kapitalbildning) är för låga
- Skuldnivån ökar med dessa låga kassaflöden
- Likviditeten är neddragen och nu för låg av flera skäl
- Investeringsnivån är för framtiden inte tillräckligt hög för att motverka kapitalförstöring
- Många kommunerna saknar numer beredskap att hantera finansiella risker

- Många problemkommuner har stora potentialer att förbättra sig
- Ledningens skicklighet avgör om en kommun är i finansiell kris eller ej

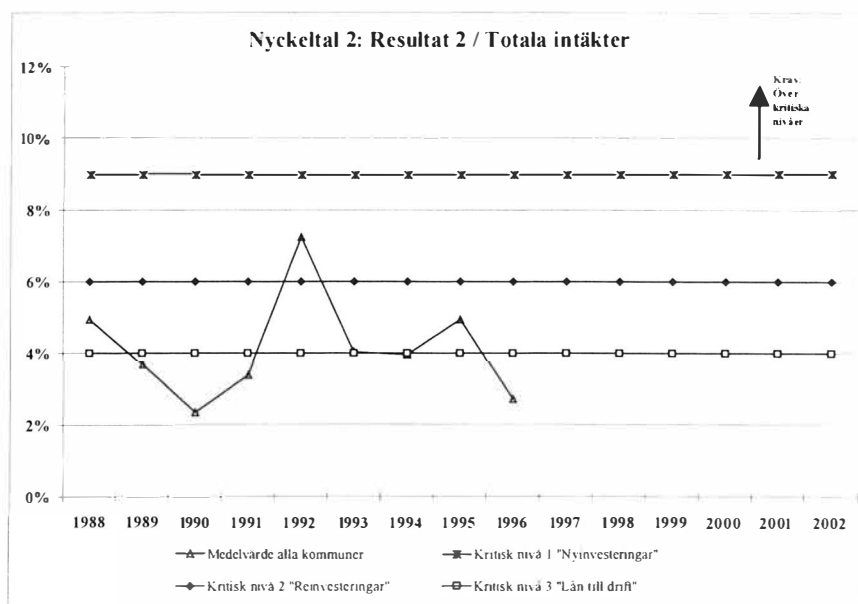
För att visa kommunernas ekonomiska läge använder vi ett antal ekonomiska nyckeltal. (För en närmare beskrivning av dessa nyckeltal och hur de används vid analys hänvisas till bilaga B.) Här betraktas utvecklingen i en genomsnittskommun, dvs. den totala kommunsektorn, under åren 1988–1996. Samtidigt vill vi understryka att det inte finns någon ”normalkommun”. Sveriges 288 kommuner skiljer sig mycket åt. Det finns många kommuner med stora ekonomiska problem, samtidigt som det finns ett stort antal ekonomiskt välskötta kommuner.

Men av nyckeltalen kan man sluta sig till att många kommuner har en ohållbar utveckling. Detta har fortgått, trots att det inte saknats varningar både inom och utanför kommunerna. En viktig faktor är att kreditgivarna fortsatt att bevilja lån till kommuner med svag finansiell ställning. Detta har säkert bidragit till att kommunerna underlåtit att fatta beslut om impopulära åtgärder, såsom neddragningar, för att sanera sin ekonomi.

Första tesen ovan är att kassaflödena inom branschen kommuner har varit för låga. Kassaflödet är överskottet i reda pengar då verksamheten och finansiella kostnader betalats. Det motsvarar för ett hushåll vad som kan sättas in på banken, som sparande, då hushållets alla utgifter för sitt löpande uppehälle betalats. Det används för kapitalbildning dvs. amorteringar, reinvesteringar för att hålla förmögenheten intakt, nyinvesteringar för att öka förmögenheten, rationaliseringsinvesteringar för att ändra förmögenheten så att enhetskostnaderna i viktiga verksamheter sänks och för att bygga upp likviditet då detta behövs. Ett kassaflöde finns således i alla organisationer från hushåll till kommuner och är ett av de viktigaste nyckeltalen vid finansiella analyser. I den kommunala redovisningen kallas kassaflöde definierat på detta sätt för Resultat 2. Hur detta utvecklats under perioden 1988–1996 för branschen kommuner visas i *figur 3:1*.

Det genomsnittliga kassaflödet för perioden 1998–96 är 4,1 procent av totala intäkterna (skatteintäkter, statsbidrag och avgifter). Detta är för lågt för att klara de finansiella åtagandena i

Figur 3:1. Kassaflödet dvs. Resultat 2 i procent av summa skatter, avgifter och bidrag för genomsnittskommunen (branschen).



framtiden. Ett kassaflöde på minst 4 procent av intäkterna räcker normalt för att kommunen skall klara sin löpande verksamhet och infria förpliktelserna för avtalspensioner. Här går vanligen gränsen för att kommunen skall slippa låna till driften (Kritisk nivå 3 "Lån till drift"). Då räknas här de årliga kostnaderna för avtalspensioner med i driften och tillförs analysen genom att läggas i mätstandardens lägsta kritiska nivå (Kritisk nivå 3 "Lån till drift"). Den nivån klarar branschen kommuner, vilket ändå innebär att många kommuner inte gör det.

Nästa kritiska nivåer berättar hur kommunerna sköter sin kapitalbildning. Kassaflödet bestämmer i vilken grad nuvarande generation är med och finansierar investeringar. Det behövs reinvesteringar varje år för att hålla förmögenheten intakt. Ett kassaflöde på 6 procent av intäkter räcker för att tillsammans med upplåning finansiera normala årliga reinvesteringar utan

att skuldnivån växer. Ett kassaflöde som är ytterligare 3 procent högre, dvs. 9 procent, klarar även en normal nivå nya investeringar utan att skuldnivån ökar. Branschen kommuner finansierar alla investeringar genom att skuldsätta framtida generationer och konsumera vad tidigare generationer hopsamlat.

Den stora skillnaden mellan kommunerna betyder att det finns ett stort antal kommuner som lånar till driften, samtidigt som det finns ett stort antal kommuner som kan konsolidera sin ekonomi.

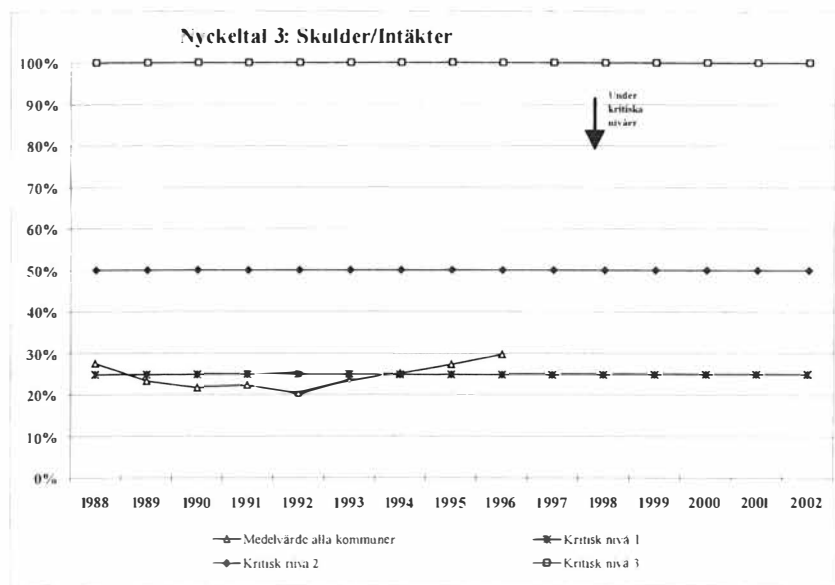
Den andra tesen är att skuldnivån från och med nu kan komma att öka. Hur ser då skuldnivån ut för kommunerna för åren 1988–96? Som nämnts är det matematiska sambandet att skuldnivån bör vara oförändrad eller minska trendmässigt vid oförändrad likviditet och normal nivå på investeringarna, om kassaflödet ligger på nivån 9 procent av totala intäkterna. Nu ligger kassaflödet på 4 procent så skuldnivån borde öka, men det sker inte så markant. Slutsatsen blir därmed att endera likviditeten eller investeringarna har dragits ned under perioden.

Skuldnivå mäts här på två sätt. I *figur 3:2* visas utvecklingen av långa skulder (exklusive pensionsskulden) i procent av totala intäkter för åren 1988–96. I *figur 3:3* presenteras långa och korta skulder (exklusive pensionsskulden) i procent av tillgångarna.

Här kan man tycka att utvecklingen går i rätt riktning. Det ser ut som om kommunerna lyckats hålla de långa skulderna i schack under den betraktade perioden. Långa skulder i relation till intäkterna sjunker från 27,6 procent 1988 till 20,3 procent 1992. Men därefter ökar andelen åter till 29,9 procent 1996. Det innebär att de långa skulderna har ökat under perioden i genomsnitt lika snabbt som totala intäkterna, men utvecklingen från 1992 till 1996 indikerar nu att lånen växer snabbare eller med 10 procent per femårsperiod. Det är således i den takt som nuvarande generation överkonsumerar och finansierar detta genom att omfördela framtida generationers inkomster genom lån till kommunal köpkraft nu.

Summan av långa och korta skulder, som andel av tillgångarna, sjunker också, från 41 procent 1998 till 34 procent 1990. Även i detta fall ökar andelen skulder åter till 41 procent vid slutet av perioden. Om totala skulderna under perioden ökat har det alltså skett i genomsnitt lika snabbt som tillgångarna.

Figur 3:2. Långa skulder (exklusive pensionsskulden) i procent av summa skatter, avgifter och bidrag för genomsnittskommunen (branschen).

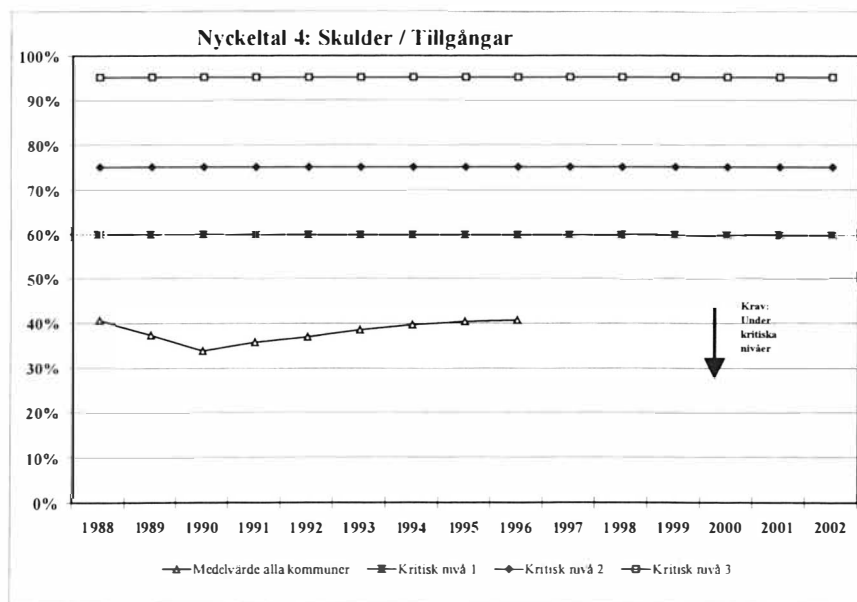


Skuldnivåerna, som de framgår av diagrammen, kan förefalla rimliga. Men tillfogas pensionsskulden blir skuldnivån drygt 50 procent av tillgångarna. Tillfogas även kommunernas borgensåtaganden ökar nivån till över 80 procent. Syftet här är emellertid inte att belysa nivån utan att visa sambandet mellan ett icke konsoliderande kassaflöde och skuldnivåns utveckling. Det skall återigen påpekas att spridningen mellan kommunerna är mycket stor. I vissa kommuner lämnar nu levande generation en mycket tung "finansiell ryggsäck" till kommande generationer.

Den tredje tesen ovan var att likviditeten dragits ned och nu är så låg att "golvet" nåtts. Av figur 3:4, där rörelsekapitalet¹ presenteras i procent av externa kostnader, framgår att kommunerna kunnat parera de låga kassaflödena genom en neddragning

¹ Rörelsekapitalet = Omsättningstillgångar – Korta skulder.

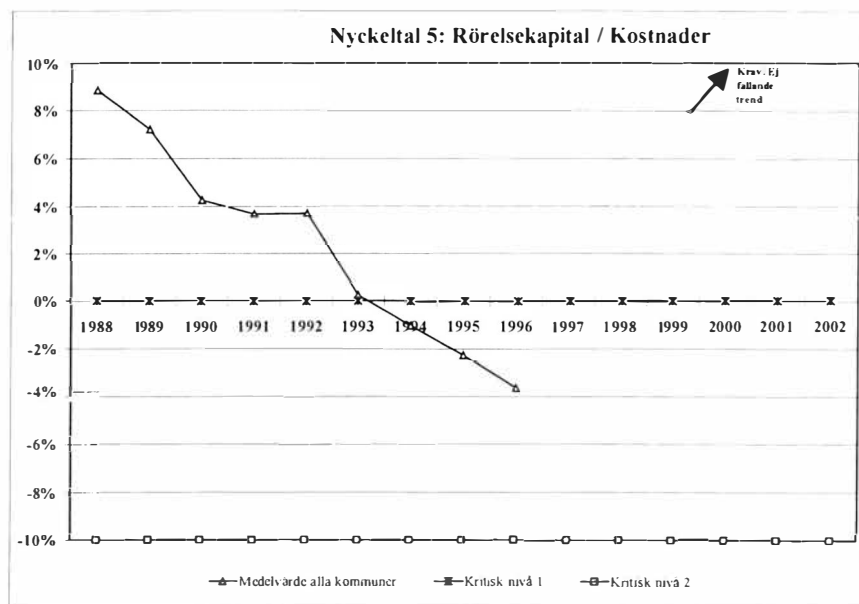
Figur 3:3. Långa och korta skulder (exkl. pensionsskulden) i procent av summa tillgångar för genomsnittskommunen (branschen).



av den kortsiktiga betalningsförmågan under hela perioden. Det är därför kommunerna kunnat hålla skuldnivåns utveckling under kontroll trots en icke konsoliderande nivå på kassaflödet. Kommuner med god likviditet på grund av en stor volym omsättningstillgångar vid den analyserade periodens början år 1988 har kunnat dra ned dessa likvida reserver kraftigt under perioden.

Det har således varit en period över nio år med en kraftig neddragning av omsättningsdelen av rörelsekapitalet. Olika lösningar för att klara de kortsiktiga betalningarna kan tillåta ett negativt rörelsekapital på nivån minus 5 procent innan de korta lånen börjar växa mer dramatiskt. Nu är branschen kommuner härvidlag "vid vägs ände", vilket diagrammet ovan indikerar. I många kommuner växer nu också den långa skuldnivån snabbt sedan flera år tillbaka, ty checkkontokrediterna måste med jämna

Figur 3:4. Omsättningstillgångar minus korta skulder i procent av verksamhetens kostnader för genomsnittskommunen (branschen).



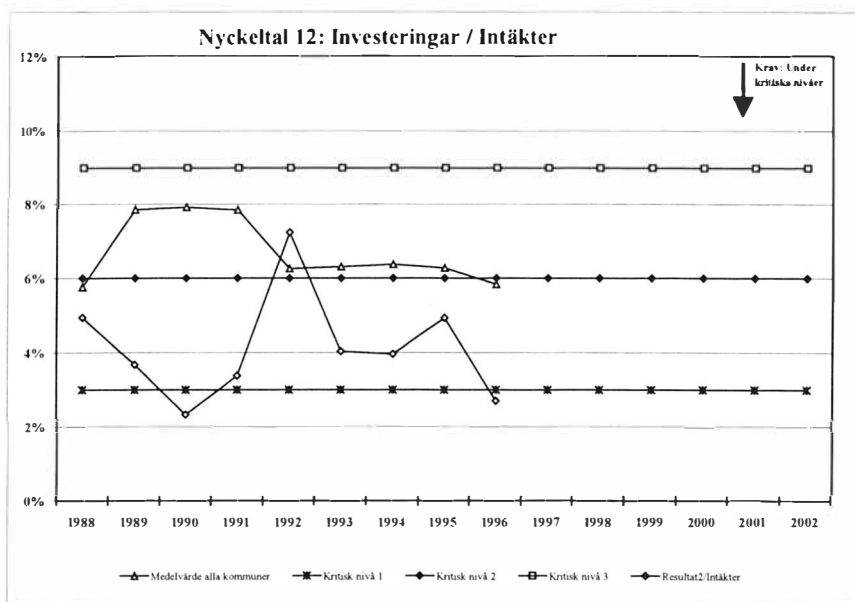
mellanrum avlastas (jämför utvecklingen i *figurerna 3:2 och 3:3* efter år 1992).

Den fjärde tesen är att investeringsnivån i framtiden inte är tillräckligt hög för att motverka kapitalförstöring. Historiskt har nivån på investeringarna varit något för hög (ca 1 procent), vilket torde framgå av *figur 3:5*, där investeringarna presenteras i procent av totala intäkter. Det matematiska sambandet är att skulderna inte ökar om kassaflödet når 9 procent av totala intäkter och investeringarna inte överstiger 6 procent av totala intäkter, allt annat oförändrat. Av dessa 6 procent bör reinvesteringar utgöra minst 3 procent för att hålla förmögenheten intakt. Nya investeringar ger till skillnad från de flesta reinvesteringar positiva rösteffekter varför det kan förmodas vara tveksamt om kapitalet hållits intakt under perioden.

För att visa graden finansiering genom egna överskott presen-

teras även kassaflödet ($\text{Resultat } 2 / \text{Intäkter}$) för genomsnittskommunen i *figur 3:5*. Genomsnittskommunen finansierade sina investeringar förutom med egna medel också med lån alla år utom år 1992. Det året översteg kassaflödet investeringarna och skulder kunde amorteras utan ny upplåning.

Figur 3:5. *Investeringar i procent av intäkter för genomsnittskommunen (branschen).*



De finansiella slutsatser, som kan dras av ovanstående analys leder fram till utsagan i den fjärde tesen ovan om tomma investeringsplaner för framtiden. Det finansiella gapet för en konsoliderande utveckling är 5 à 6 procent (kassaflödet 4,9 procent och investeringarna 1 procent). Förklarar neddragningen av likviditeten hela detta gap under perioden? Troligtvis inte. För att hålla skulderna nere har kommunerna även sålt tillgångar eller uppvärderat anläggningar direkt eller via koncernbildningar. Detta har skett särskilt i de finansiellt svaga storkommunerna. Där har man finansierat löpande verksamhet med reavinster av

försäljning av tillgångar till i många fall egna bolag. Kreditgivare har ställt upp med lån för att göra sådana transaktioner möjliga.

Det säger sig självt att försäljningar eller uppvärderingar inte kan rädda en dålig ekonomi i längden. Man kan bara sälja en tillgång en gång. Säljer man exempelvis skolfastigheter till egna bolag till överpris och låter rektorer hyra skollokaler kan en utarmning av utbildningen ske då höga hyror tränger ut andra resurser ur skolbudgeten. Finansierar de köpande kommunala bolagen skolfastigheterna genom upplåning, vilket kan ske även vid överprissättning, då kommunen går i borgen för sina bolag, så sker en kortsiktig behaglig likviditetsförstärkning (i en ofta blödande förvaltningsdel) och en långsiktig mindre önskvärd låsning av verksamhetens kostnader (genom att fleråriga hyresavtal skrivs med berörda kommunala förvaltningar). Detta skall inte tolkas så att det är generellt fel att låta bolag äga fastigheter och hyra ut lokaler. Om det exempelvis innebär en specialisering med sänkta driftkostnader (och hyror) som följd är det motiverat. Intrycket är dock att många kommuner med låga kassaflöden (jfr *figur 3:1*) och dålig likviditet (jfr *figur 3:4*) anser det lättare att genom försäljningar hanka sig fram på tillfälliga vinster än att ta tag i kärnverksamheten och styra den.

Hur löser då kommunerna problemet framöver? Enligt kommunernas egna framtidsanalyser och budgetplanering väntas kassaflödena inte öka för många kommuner. Uppgivna kommunekonomekalkylerar med kassaflöden på nivå 5 procent av intäkterna för att klara balanskravet år 2000, men framhåller samtidigt att det i stort sett överensstämmer med det glapp i styrningen av ekonomin, som finns mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder, dvs. den ökning av utgifterna som nämnderna kan förväntas tillåta sig utan kommunledningens sanktion i många kommuner i form av verksamhet utöver fastställd budget. Men i de kommuner där styrningen fungerar, kan 5 procent ändå vara tillräckliga för att konsolidera ekonomin, eftersom investeringarna har dragits ned så drastiskt. Skulle kommunerna däremot behålla den tidigare höga investeringsnivån och inte klara styrningen av verksamheten kommer skuldnivåerna att öka mycket snabbt.

Här bör än en gång understrykas att ekonomin varierar myc-

ket mellan landets 288 kommuner. Det finns kommuner med mycket god ekonomi och det finns kriskommuner. Majoriteten av kommunerna har hårda saneringsprogram framför sig om de skall uppfylla det nya balanskrav som staten lagt fast och som skall gälla från och med år 2000. Men kommunerna måste dessutom i betydligt högre grad är hittills iaktta hushållningskravet i 8 kapitlet i kommunallagen, om en rättvis finansiell belastning över generationerna.

Den femte tesen är att kommunerna numera saknar beredskap att hantera osäkerheter och finansiella risker i tillräcklig omfattning. Detta är frågor som tidigare sällan bekymrat kommuner, ty skattekollektivet och goda finanser har alltid varit en tillräcklig riskbuffert. Så har staten funnits där med sina goda finanser som sista instans. Nu är osäkerheterna större samtidigt som den finansiella förmågan att hantera dessa har försvagats på alla nivåer.

Utöver att konsolidera sin ekonomi enligt de ovan visade nyckeltalen måste kommunerna således även skaffa sig finansiell beredskap för olika risker. Dessa risker varierar mycket mellan kommunerna. Den externa analytikern, till exempel en kreditgivare, bör särskilt undersöka kommunernas *ledningsrisk*, *investeringsrisk*, *skattebasrisk* och *förpliktelsesrisk*. Man får även anse att kravet på hushållning i kapitel 8 i nuvarande kommunallag ålägger kommunerna att ha en finansiell beredskap för de förpliktelser som osäkerhet och olika hot kan föra med sig. Hur detta kan ske diskuteras mer ingående i bl.a. kapitel 5 i denna bok.

Ledningsrisk innebär att kommunens politiker och tjänstemän av olika skäl inte klarar att fatta korrekta beslut ens under starkt tryck. De kan också sakna handlingskraft att verkställa svåra beslut. Ett exempel på det såg du redan i kapitel 1!

Investeringsrisk innebär att kommunen gör kostsamma investeringar – kanske i syfte att visa handlingskraft vid val. Investeringarna medför ofta tillkommande och ibland icke planerade driftkostnader. Det senare innebär då icke planerade minskningar av kassaflödet och förmåga till kapitalbildning. Risken kan också vara att kommunen väljer att investera i fel projekt.

Skattebasrisk avser de faktorer som bestämmer den långsikti-

ga utvecklingen av inkomster, dvs. andelen arbetsföra i kommunen eller förvärvsfrekvensen. Det är farligt att tro att den statliga skatteutjämningen rättar till detta problem. Systemen för skatteutjämning ändras ofta och bör alltid betraktas som instabila. En kreditgivare kan till exempel inte veta vilket system som gäller om fem år då kommunens lån skall amorteras.

Förpliktelseerisk gäller framför allt de borgensåtaganden kommunen iklätt sig. Kommunernas samlade borgensåtaganden 1996 var ungefär lika stora som deras korta och långa upplåning. En stor del av denna borgen gäller egna kommunägda företag. Särskilt i kommuner med stor andel tomma lägenheter i de allmännyttiga bostadsföretagen är denna borgen en tung börda. En hög förpliktelseerisk medför krav på en finansiell buffert. Denna buffert bör kommunstyrelsen löpande informera om!

Den sjätte tesen är att många problemkommuner har stora *förbättringspotentialer*. En analys av kommunerna bör också ta hänsyn till vilka möjligheter det finns att förbättra det ekonomiska utfallet. Kassaflödena kan förstärkas genom skattehöjningar, avgiftshöjningar och framför allt åtgärder som sänker kostnaderna. För att sänka skuldnivån kan kommunen också sälja tillgångar.

Nu är det inte realistiskt att räkna med att kommunerna kan höja sina intäkter så att gapet fylls med nya skatter och statsbidrag. De flesta kommuner borde emellertid kunna höja avgifterna för de kommunala tjänster som tillhandahålls, även om det politiskt sett är en impopulär åtgärd. Men det mest verksamma sättet att åstadkomma en sund ekonomi är rationaliseringar och hårdare ekonomisk styrning av verksamheten. Jämförelser mellan kommunerna visar att kriskommuner ofta har betydande potentialer att förbättra sin ekonomi genom rationaliseringar och hårdare prioritering av utgifterna. Samtidigt måste kommunen värna och helst förbättra kvaliteten på sina kärnområden: kommunalteknisk försörjning, skola, åldringsvård och barnomsorg. Detta illustreras i kapitel 5 där vi analyserar en av de kända svenska kriskommunerna.

Den sjunde tesen här är att det inte går att hänföra "goda" eller "dåliga" kommuner till någon kategori med särskilda förutsättningar, så som storstäder, förorter, medelstora tätorter, glesbygds-, landsorts- eller industrikommuner. Ekonomiska pro-

blem och välskött ekonomi kan förekomma var som helst, oberoende av faktorer som kommuntyp, politisk färg, etc. Det finns även kommuner med låg skattekraft som är välskötta. Detta intryck torde alla få som analyserar utvecklingen i varje svensk kommun. Slutsatsen är med andra ord: En välskött eller en dåligt skött kommun är helt enkelt resultatet av skicklighet och professionalitet hos kommunens ledning.

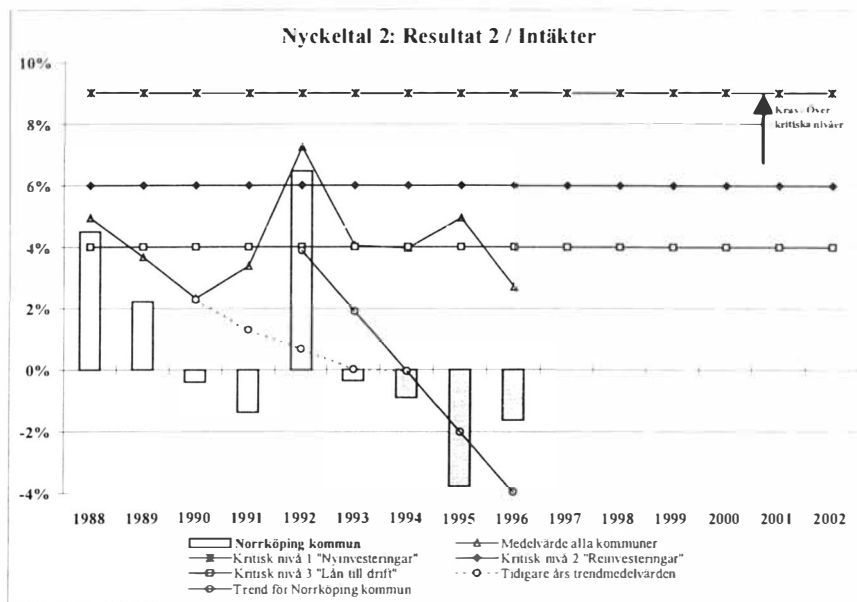
Utarmning av kärnverksamheten – fallet Norrköping

Ovan framhölls att många problemkommuner hade stora potentialer att förbättra sig. Men en fara är också att kärnverksamheten kan utarmas av en generös bidragspolitik. Ett exempel på en sådan kommun, där kärnverksamheten är i fara på grund av dålig ekonomi och omedvetet felaktiga prioriteringar, är Norrköping. För att konsolidera ekonomin, så som den framgår av bokslutet för 1996, skulle Norrköping behöva en årlig bestående resultatförbättring på minst 500 miljoner kronor, vilket motsvarar 12 procent av totala intäkterna. Kommunens kassaflöde detta år, jfr *figur 3:6*, var -1,8 procent av intäkterna. För konsolidering krävs som tidigare nämnts ett kassaflöde på cirka +9 procent av intäkterna, dvs. förbättringskravet blir 11 procent av intäkterna. Men eftersom skuldnivån växer snabbt behövs för närvarande minst ett par procents överkonsolidering för att vända utvecklingen. Vi nöjer oss dock här med endast 1 procent varför det finansiella gapet i kassaflöde blir minst 500 miljoner kronor eller 12 procent av totala intäkterna.

Skatten i Norrköping är redan hög och att öka intäkterna den vägen är knappast rimligt. Graden avgiftsfinansiering är också hög, men jämförelser med andra kommuner indikerar att det finns utrymme för ytterligare höjningar, som skulle kunna ge ca 150 miljoner kronor.

Det är i verksamheten som de stora besparingspotentialerna finns. Jämförelser med andra kommuner i *figur 3:7* visar att kostnaderna borde kunna sänkas med 1 200 miljoner kronor eller 26 procent av totala intäkter. Detta belopp på 1 200 miljoner

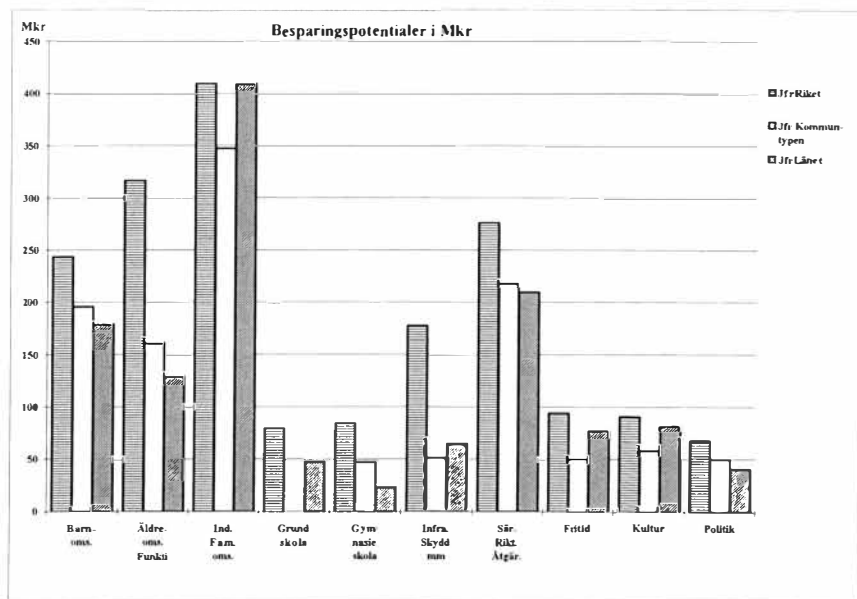
Figur 3:6. Kassaflödet i procent av intäkter för Norrköpings kommun.



kronor erhålls om man summerar alla högra staplar i *figur 3:7* nedan. Då återfinns minst 350 miljoner kronor av denna potential inom det sociala området, bidrag och stödsystem till kommunens invånare, dvs. större delen av det belopp Norrköping skulle behöva för att konsolidera sin ekonomi. Egentligen skall även det beloppet om 200 miljoner kronor tas med som finns under "Särskilt riktade åtgärder", ty de tillhör också bidragssystemet. Då nås lätt nivån 500 miljoner kronor, vilket var lika med hela kravet på konsolidering. Nu bör påpekas att "Särskilt riktade åtgärder" finansieras till stor del genom statsbidrag.

Alla staplar i diagrammen ovan avser Norrköpings kommun. Norrköping jämförs med tre olika kategorier kommuner: dels alla Sveriges kommuner (Riket), dels kommuntypen (Större städer) och dels alla kommuner i samma län (Länet). All kommunal verksamhet finns för alla Sveriges kommuner uppdelad i tio verksamhetsområden (affärsverksamhet undantagen här) med

Figur 3:7. Kalkylerade sparpotentialer för Norrköpings kommun år 1996.



sina bruttokostnader angivna per konsumtionsenhet dvs. enhetskostnaden för varje verksamhetsområde.

För kategorin Riket (alla 288 kommuner) går det att, inom vart och ett av de tio verksamhetsområdena, finna en "bästa" kommun som har absolut lägst enhetskostnad. På motsvarande sätt går det att finna tio "bästa" kommuner för kategorierna kommuntypen och länet.

Därefter jämförs enhetskostnaden för Norrköpings kommun per verksamhetsområde med den kommun som har lägsta enhetskostnaden inom varje kategori. De skillnader som därvid uppstår i kronor per konsumtionsenhet inom varje verksamhet är ett mått på den potential som finns för att sänka kostnaden. Denna skillnad, multiplicerad med antalet enheter som faktiskt konsumeras, ger ett samlat mått på den potential som finns. Dessa potentialer finns återgivna i diagrammet ovan för respektive verksamhetsområde och kategori av kommuner.

Detta blir tydligare genom underlaget i nedanstående tabell där de "bästa" kommunerna finns. Där framgår exempelvis att enhetskostnaden i Norrköpings kommun för barnomsorg är 90 641 kr per år. Åsele är "bästa" kommun i Riket med en enhetskostnad på 55 487 kr per år. Norrköpings kommun har en merkostnad på 35 154 kronor per heltidsbarn. Multipliceras denna överkostnad med antalet heltidsbarn, som aktuellt år (1996) var 6 929 stycken, så fås beloppet 243 580 500 kr. Detta belopp finns i stapeln längst till vänster i *figur 3:7*.

"Bästa" jämförelsekommuner för analys av besparingspotentialer i Norrköping. Bokslutsår 1996.

	Barnomsorg	Äldreomsorg mm	Ind. o Fam. omsorg	Grundskola	Gymnasieskola
	<i>Enhet: Heltidsbarn 1-12år</i>	<i>Alla inv 65 år och äldre</i>	<i>Alla invånare</i>	<i>Alla inv 7-15 år</i>	<i>Gymnasieelever 16-19 år</i>
Riket	55 487 kr Åsele	29 824 kr Båstad	527 kr Ydre	38 280 kr Ljungby	42 203 kr Svenljunga
Kommuntypen	62 398 kr Uppsala	36 961 kr Helsingborg	1 028 kr Örnsköldsvik	44 413 kr Norrköping	50 265 kr Växjö
Länet	64 793 kr Årvidaberg	38 426 kr Ödeshög	527 kr Ydre	40 732 kr Bosholm	55 538 kr Linköping
Aktuell kommun	90 641 kr Norrköping	44 367 kr Norrköping	3 839 kr Norrköping	44 413 kr Norrköping	60 677 kr Norrköping
	Infra-, skydd, mm	Särsk rikt insatser	Fritid	Kultur	Politik
	<i>Enhet: Alla invånare</i>	<i>Alla invånare</i>	<i>Alla invånare</i>	<i>Alla invånare</i>	<i>Alla invånare</i>
Riket	738 kr Ekerö	112 kr Danderyd	236 kr Bollebygd	358 kr Lekeberg	107 kr Vingåker
Kommuntypen	1 753 kr Uppsala	576 kr Uppsala	594 kr Uppsala	616 kr Uppsala	254 kr Jönköping
Länet	1 645 kr Kinda	649 kr Kinda	374 kr Ydre	426 kr Finspång	328 kr Linköping
Aktuell kommun	2 175 kr Norrköping	2 347 kr Norrköping	999 kr Norrköping	1 092 kr Norrköping	661 kr Norrköping

Bästa står inom citationstecken, ty exempelvis skillnader i kvalitet i denna verksamhet mellan Åsele och Norrköping vet vi inget om. Detta är en ren ekonomisk analys. Uppgifterna är hämtade från den statistik Kommunförbundet och SCB årligen inhämtar från kommunerna och finns publicerad i "Vad kostar verksamheten i Din kommun?" En läsare kan ha synpunkter på detta sätt att kalkylera och jämföra kommuner. Hur författarna ser på denna problematik och hur vi möter olika invändningar mot jämförelser diskuteras i kapitel 6.

De höga kostnader för transfereringar som indikeras utarmar kärnverksamheten och då framför allt utbildningen i Norrköpings kommun. Avsaknaden av överkostnader inom grund- och gymnasieskolan gör det sannolikt att det inte finns några extra kvaliteter inom dessa verksamheter. Så exempelvis framgår av diagrammet att Norrköping har lägst kostnad per grundskolelev för kommundypen "Större städer". Genom att stapel saknas

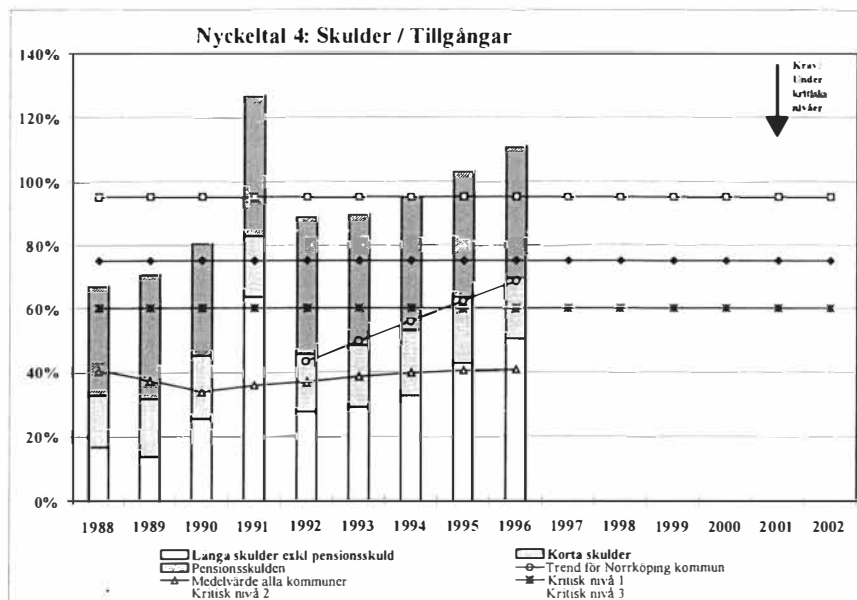
visas att potentialen är noll. Inom utbildningen är det mer troligt att man istället för kvaliteter finner utarmning. Dålig utbildning kan på längre sikt avläsas i en lägre tillväxt i ett land och att det lokala näringslivet i en kommun utvecklas dåligt. Hur det faktiskt är med kvaliteten i skolan i Norrköping vet inte författarna till denna bok. Det kan vara möjligt att skolan i denna kommun karaktäriseras av spetskvalitet och kostnadseffektivitet, men det förefaller inte troligt.

Däremot finns fortfarande vissa överkostnader inom barn- och äldreomsorgen på 175 respektive 125 miljoner kronor. Kanske denna verksamhet håller hög kvalitet, till skillnad från utbildningen, av denna anledning? Beslutsfattarna i Norrköping har således reagerat på en utgiftsexpansion inom bidragssektorn genom att prioritera bort kvaliteterna i tillväxtsektorn och så långt det går slå vakt om omsorgerna, som av allt att döma saknar strategisk betydelse. Är detta klok politik? Men det räcker inte med detta, ty kassaflödet är negativt och antyder att denna bidrags- och omsorgspolitik inte finansieras av nu beslutande generationer invånare i Norrköping utan av deras barn och dem som kommer att bo i Norrköping inom en inte alltför avlägsen framtid. Att det är så framgår klart av *figur 3:8*.

Vi ser fallet Norrköping som ett klart exempel på hur nuvarande generationer belånar framtida generationer och dessutom genom bristfällig utbildning gör ungdomen dåligt utrustad att möta sin framtida försörjningsbörda. För att säkra framtiden borde kommunen prioritera skolan före barn- och åldringsvård och social omsorg. Detta skulle på sikt innebära ett bättre företagsklimat och högre sysselsättning i kommunen.

En fara är att en generös bidragskultur pressar upp de lägsta lönenivåerna i Norrköping så högt att företag har att välja mellan att betala höga löner eller avveckla sin verksamhet i kommunen. Risken är också att utbildningsnivån hos stora delar av den arbetskraft Norrköpings skolor levererar till arbetsmarknaden inte svarar upp mot denna uppressade lägsta lönenivå, dvs. reservationslönen. Men Norrköping kan vara privatekonomiskt lönsamt för lågutbildade och arbetslösa att bo i på grund av sina generösa bidragssystem. Det finns indikationer på svagt fallande skattekraft jämfört med rikets utveckling och en trendmässigt vikande förvärvsfrekvens. Detta skulle kunna antyda att

Figur 3:8. *Långa och korta skulder i procent summa tillgångar för Norrköpings kommun.*



höginkomsttagare flyttar från Norrköping av denna anledning i samma takt som arbetslösa flyttar in till kommunen.

Denna prioritering av ekonomisk stagnation av nu levande generation beslutsfattare, som är "Robin Hood"-politikens baksida, gör att framtida generationer får prioritera inom ännu snävare resursramar. De får sannolikt svårt att försvara nuvarande kvaliteter inom omsorgerna. Varför skulle ungdomarna i Norrköping, som i framtiden har att välja mellan barnomsorg till sig själva eller äldreomsorg, välja att prioritera äldreomsorg till den generation som förlösat resurserna och intecknat framtiden? Nästa generation beslutsfattare kanske inte kan prioritera omsorg alls utan måste bygga upp en ny utbildning av hög kvalitet.

Det finns ett växande antal sådana utarmade kommuner. Man kan tycka att bidragspolitikerna inte är för generös i absolut mening, men den krassa verkligheten är att företagarna inte

räknar hem lönsamhet vid de höga reservationslöner som dagens bidragssystem ger upphov till. Kommuner med höga reservationslöner riskerar därför ökad arbetslöshet. Men så som systemet för skatteutjämning är konstruerat så finns inga incitament för kommuner att sluta odla en generös bidragskultur i denna mening. En satsning på utbildning och näringspolitik är faktiskt att "kasta pengar i sjön", ty skulle sådana satsningar ge utbyte omfördelar systemet för skatteutjämning dessa vinster till alla övriga kommuner.

Man kan fråga sig varför prioriteringar sker på detta vis. En teori är att rikspolitikerna, som genom olika lagar och regleringar tvingar kommunalpolitikerna att finansiera generösa bidragssystem, inte förstår att pengar prioriteras om från kommunal kärnverksamhet. Om det är så, är rikspolitikerna fångna i en ekonomisk illusion om verkligheten. Man kan till exempel miss-tänka att en kommunstyrelse med hög medelålder väljer omsorg framför utbildning, kanske av mer eller mindre undermedvetna egoistiska skäl.

Tyvärr finns det många kommuner som, i likhet med Norrköping, lånar till driften. Enligt *vår* mätstandard var det 173 kommuner som lånade till driftkostnader under mätperioden 1992–1996. De visas i *figur 3:9*.

Tierp – ett exempel på en bra kommun

Detta kapitel, om det finansiella nuläget för branschen Sveriges kommuner, bör också förmedla det faktum att det finns många bra kommuner. Vi har valt Tierp som representant för det stora antalet bra kommuner, som kännetecknas av finansiell balans och uthållighet. De uppvisar goda potentialer till förbättringar, vilka antagligen indikerar goda kvaliteter i den kommunala verksamheten. De är tillräckligt små för att klara nattvaktarstatens problem – ingen är helt anonym för att undgå en social kontroll och de är tillräckligt stora för att hysa goda ledare, som kan identifieras och bärs fram till förtroendeposter. För Tierp kommer vi att nedan presentera tre diagram för resp kassaflöde, skuldnivå och besparingspotentialer.

Av *figur 3:10*, där kassaflödet för Tierps kommun presenteras,

torde det klart framgå att detta legat på en betryggande nivå över 9 procent de senaste fem åren, om man beräknar ett genomsnittsvärde. Historien före denna femårsperiod är inte lysande, men härvidlag skiljer sig Tierp från branschen.

Vid dessa kassaflöden torde skuldnivån i varje fall inte stiga.

Figur 3:9. *Exempel på kommuner som lånar till sina driftkostnader.*

Ale	Grästorps	Kungälv	Pajala	Tomelilla
Alingsås	Gullspång	Kävlinge	Partille	Torsby
Alvesta	Göteborg	Laholm	Perstorp	Torsås
Aneby	Götene	Leksand	Ragunda	Tranas
Arvidsjaur	Habo	Lilla Edet	Ronneby	Trelleborg
Askersund	Hagfors	Lindesberg	Rättvik	Tyresö
Avesta	Hallsberg	Linköping	Sala	Uddevalla
Berg	Hammarö	Ljusdal	Sandviken	Upplands-Bro
Bjurholm	Haninge	Ljusnarsberg	Sigtuna	Upplands-Väsby
Bjuv	Heby	Ludvika	Simrishamn	Uppsala
Boden	Hedemora	Lund	Sjöbo	Uppvidinge
Bollebygd	Herrljunga	Lysekil	Smedjebacken	Vadstena
Borgholm	Hjo	Malmö	Sollefteå	Valdemarsvik
Borås	Hofors	Mariestad	Solna	Vansbro
Botkyrka	Huddinge	Marks	Staffanstorps	Varberg
Bromölla	Håbo	Mellerud	Stenungsund	Vaxholm
Bräcke	Hällefors	Mjölby	Stockholm	Vetlanda
Burlöv	Härnösand	Mora	Storfors	Vingåker
Båstad	Hässleholm	Mullsjö	Storuman	Vännäs
Dals-Ed	Högsby	Munkedal	Strängnäs	Västervik
Ekerö	Höör	Mölnadal	Sundbyberg	Västerås
Eksjö	Jönköping	Mörbylånga	Surahammar	Växjö
Emmaboda	Kalmar	Nacka	Svalöv	Ange
Enköping	Karlsborg	Norberg	Svedala	Are
Eskilstuna	Karlshamn	Nordanstig	Säffle	Arjäng
Eslöv	Karlskoga	Nordmaling	Säter	Atvidaberg
Essunga	Karlskrona	Norrköping	Sävsjö	Älvdalen
Falkenberg	Katrineholm	Norrtälje	Söderhamn	Älvkarleby
Falköping	Kil	Nybro	Söderköping	Ängelholm
Falun	Kinda	Nyköping	Södertälje	Örebro
Filipstad	Kramfors	Nynäshamn	Tibro	Örnsköldsvik
Färgelanda	Kristianstad	Nässjö	Tidholm	Östersund
Gagnef	Kristinehamn	Ockelbo	Timrå	Österåker
Gotland	Krokom	Orsa	Tingsryd	
Grums	Kungsbacka	Oxelösund	Tjörn	

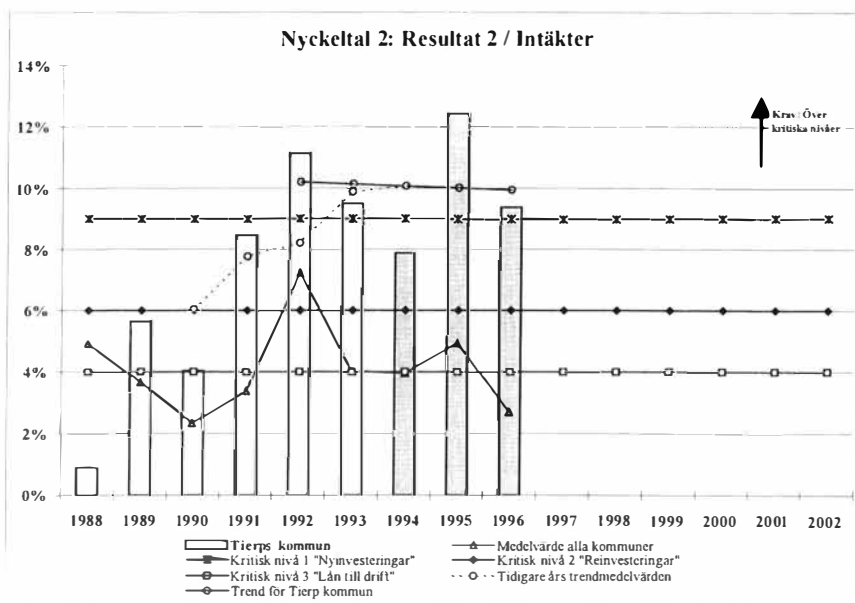
Anm: Ovanstående kommuner har sorterats ut med hjälp av nyckeltalet "Kassaflöde" efter två kriterier. Man finns med om man uppfyller ett av följande:

1. Har ett kassaflöde som under två år av mätperiodens 5 år (1992–96) ligger under 4 procent av totala intäkter (kritisk nivå 3 "Lån till drift").
2. Har ett kassaflöde som under ett år av mätperiodens 5 år (1992–96) ligger under 4 procent av totala intäkter (kritisk nivå 3 "Lån till drift") och en mycket markerad trend mot en försämring till bestående värden under 4 procent av totala intäkterna (vid oförändrad politik).

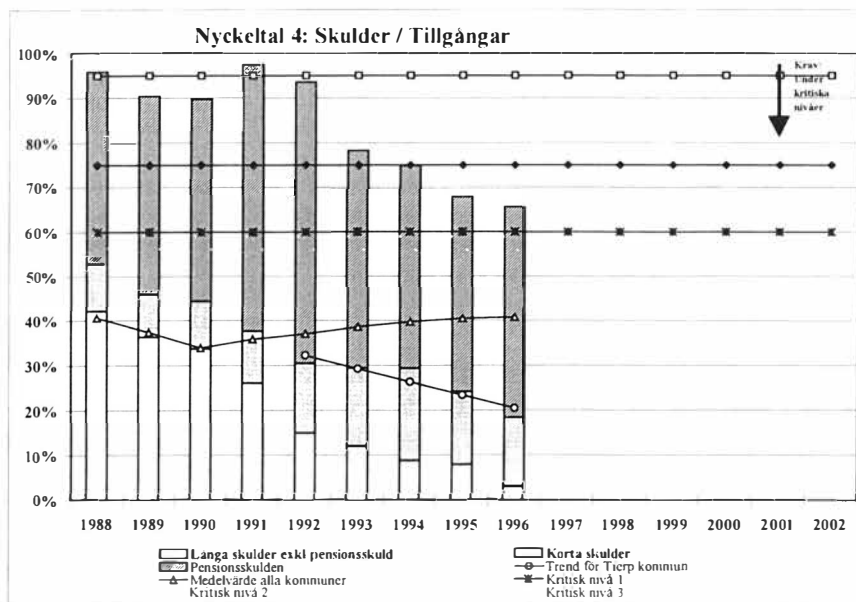
Detta innebär att flertalet kommuner i listan har ett kassaflöde, som under mätperiodens 5 år (1992–96) i genomsnitt ligger under 4 procent av totala intäkter (dvs. kritisk nivå 3 "Lån till drift"). Som beskrivs närmare i *Bilaga B* måste en kommuns kassaflöde ligga över den nivån för att klara sina åtaganden för framtida avtalspensioner.

Och det gör den inte heller, vilket *figur 3:11*, nedan, klart visar. Med de historiskt låga kassaflöden som Tierp haft är det förståeligt att skuldnivån åren 1988–90 är högre i Tierp än för

Figur 3:10. Kassaflödet i procent av intäkter för Tierps kommun.



Figur 3:11. Långa och korta skulder i procent summa tillgångar för Tierps kommun.

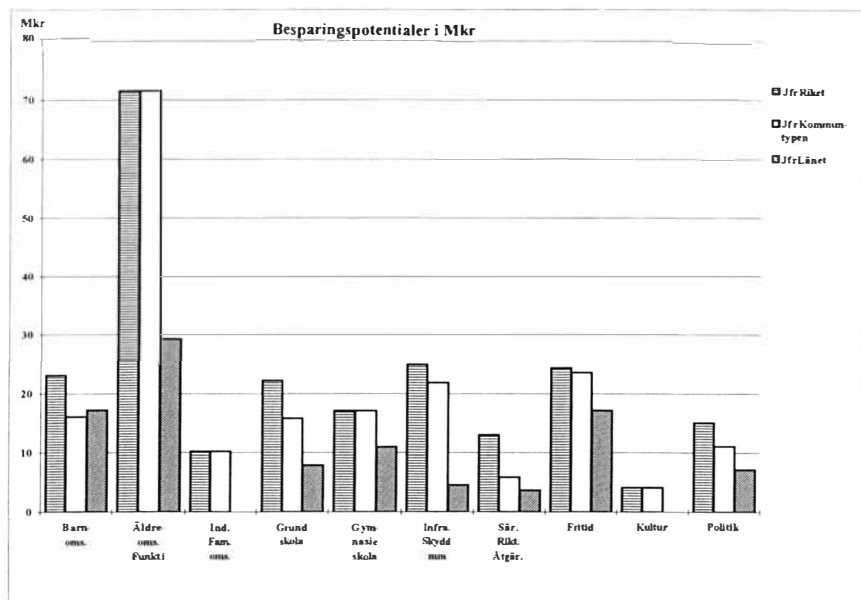


kommunsnittet, men från och med år 1991 är trenden odiskutabelt bättre i Tierp än för branschen.

Så återstår frågan om det finns överkostnader i verksamheterna i Tierp, som eventuellt skulle indikera förekomsten av speciella kvaliteter. Den totala förbättringspotentialen beräknas till 13,35 procent av intäkterna eller nästan 100 miljoner kronor för 1996, vilket visar att Tierp inte på något sätt utarmat sina verksamheter genom att slå vakt om ett konsoliderande överskott. Hur potentialerna fördelar sig mellan olika verksamheter räknat i miljoner kronor framgår av *figur 3:12*.

I Tierp är bidragskostnaderna låga och det finns överkostnader i verksamheterna. Det finns större överkostnader i omsorgerna än i utbildning, vilket är vanligt i kommunerna. Kanske är den tunga satsningen inom fritid den faktor som håller de sociala bidragskostnaderna låga? Med tanke på att Uppsala kommun (granne till Tierp) har en utarmningsgrad som liknar Norrkö-

Figur 3:12. Kalkylerade sparpotentialer för Tierps kommun år 1996.



pings, så torde Tierps kommun vara en intressant lokalisering för en familj där kommunal service väger tungt i konsumtionsprofilen. Lärdomen i Sverige är exempelvis för ett hushåll i en bostadsrätt, att den finansiella uthålligheten i bostadsrättsföreningens ekonomi bestämmer hur delar av hushållets förmögenhet kommer att utvecklas i framtiden. Kanske blir det så att ingen flyttar till en kommun i framtiden utan att ta del av kommunens finansiella fundamenta av samma anledning.

Tierp har stark finansiell ställning. Men ingen kommun saknar problem. I Tierps riskbild finns tomma lägenheter i det egna allmännyttiga bostadsbeståndet och en hög eller svårhanterlig borgen (dvs. det som i kapitel 5 kallas för Haningeindikatorerna). Tierp har en potential på 100 miljoner kronor vid nuvarande kassaflöde att hantera dessa risker. Med ca 17 procent tomma lägenheter på ett bestånd på ca 1 800 lägenheter finns ca 300 tomma. Om varje tom lägenhet innebär en hyresförlust på

50 000 kr per år, som kommunen måste täcka, är detta en årskostnad på 15 miljoner kronor. Den årliga minskningen av räntebidragen blir summerat över perioden ca 20 miljoner kronor, vilket innebär en hyresökning på 400 kr/mån och lägenhet. Betydligt mer än hälften av detta kan i dagens läge kompenseras genom en omläggning av lån till lägre räntor. Tierps kommuns kostnader för sin risk i det egna allmännyttiga bostadsföretaget kan maximalt kosta 20 miljoner kronor per år att ställas mot en potential på 100 miljoner kronor. Intrycket att Tierp är en bra kommun med hanterliga risker består. En risk är dock att kommunen byter ledning till en som inte förstår att ta vara på de möjligheter som Tierp faktiskt har.

Exemplet Tierp får också avsluta detta kapitel om fakta om branschen kommuner i Sverige. Om intrycket är att kommunalfolket i Sverige bör sluta uppvakta rikspolitikerna och istället börja riskhantera dessa, så som den ekonomiska läroboken föreslår att man skall göra med aktörer som är oberäknliga och inte håller avtal, så är det korrekt uppfattat. Rikspolitikens viktigaste uppgift idag är att få tillstånd en hållbar ekonomisk tillväxt i nivå med våra konkurrentländer. Är vidare intrycket att det finns ett stort antal dåliga, företrädesvis stora, kommuner med sin kärnverksamhet i finansiella skruvstäd så är det också riktigt. Många av dessa är bättre än vad deras finansiella nyckeltal visar, i kraft av att de har stora potentialer att förbättra läget genom att minska kostnaderna. Så finns gruppen kommuner med redan utarmad verksamhet på grund av att pengar har omfördelats till bidragssystem. Sedan finns också en ganska stor grupp kommuner av typen Tierp. Och att de finns skall vi glädja oss åt, ty det kan vara i dessa vi finner vår framtida välfärd, goda miljö och sociala trygghet.

Det är uppenbart att svenska folket, kreditgivare och en rad andra aktörer behöver lära sig vad som skiljer en sund kommun från en dålig. De kommuner som är förutseende och ser till fundamentala faktorer kommer att klara sig bra. Vilken kommun har du i din förmögenhetsportfölj, bland villa, obligationer, aktier, m.m.?

4. *Orsakerna bakom de urholkade finanserna*

Vad är då orsakerna till att kommunernas ekonomiska läge försämrats? I kapitel 3 pekades på den försvagade ekonomiska tillväxten som en viktig orsak. Författarna till denna bok anser att förklaringarna till att kommunerna härutöver inte förmått rätta mun efter matsäcken skall sökas i följande förhållanden.

En internationellt unik finansiell avreglering av de svenska kommunerna började med 1978 års kommunallag och nådde sin fullbordan i 1992 års lag. Den finansiella avregleringen motsvarades inte av ett förtydligat ansvar för kommunernas ledningar och övriga aktörer, som berördes av avregleringen.

Illusioner om viktiga ekonomiska samband innebär systematiska felbeslut.

Kommunerna och kreditgivarna har levt kvar med gamla attityder och invanda beteenden.

Statens extremt konjunkturkänsliga finanser medför oklara signaler till kommunerna och opålitliga statsbidrag.

Flera systembrister finns, såsom svaga krav på kvaliteten vid produktion av statistik, otydliga regler vid problem med betalningarna samt ett parlamentariskt system som sätter för litet tryck på kommunerna att effektivisera.

En fantastisk avreglering

De svenska kommunerna är sannolikt de mest självständiga lokala myndigheterna i världen. I andra länder är det inte vanligt att kommuner eller lokala myndigheter själva får bestämma sitt skatteuttag och att de utan lov får uppta lån. Ofta finns också strikta krav på deras finansiella information.

Men den finansiella avreglering som skett av de svenska kom-

munerna fram till 1992 har sannolikt också lett till de återkommande ekonomiska problemen och förtroendekriserna för kommunsektorn. Avregleringarna innebar att kommunerna fick betydligt större frihet än tidigare att hantera sina finanser utan att reglerna för ansvar skärptes i motsvarande mån. Detta innebar bl.a. att lån började användas för finansiering av löpande verksamhet vid sidan av skatteintäkter. Frågan är om man numera i detta avseende skiljer på lån och skatteintäkter i många kommuner, när man hör hur ordföranden i många fullmäktigeförsamlingar justerar propositionen innan klubban går i bordet.

Det fanns i och för sig många goda skäl att ändra de strikta reglerna för kommunerna. Före år 1977 var reglerna för de kommunala finanserna förhållandevis detaljerade. Regleringarna kan sägas ha nått sin höjdpunkt i 1953 års kommunallag. Denna stadgade bland annat att ett kommunalt beslut om en ny verksamhet eller en investering också fordrade ett beslut om dess finansiering. För en ny verksamhet skulle beslutet ange om den skulle finansieras genom skatter, bidrag eller avgifter. För investeringar fick lån förekomma, men det krävdes att finansieringen fanns i fastställd budget. Efter avregleringar 1977 och 1992 fick kommunpolitikerna fatta beslut om anslag för en verksamhet när som helst under året utan att ange finansiering.

En annan viktig reglering som avskaffades var att borgen och lån inte längre behövde underställas länsstyrelserna (statsuppsikt). Vidare blev lån till drift tillåtet. Detaljerade krav på redovisningen, som drift- och kapitalredovisning, upphörde. I lagen stadgas i tämligen allmänna ordalag att kommunens ledning skall hushålla med kommunens resurser. I förarbetena till lagen kan man skönja uppfattningen att nu är alla kommunalt verksamma så förnuftiga att finansiella fallissemang inte kan ske.

Den kontrollerande instansen blir enligt lagstiftaren i första hand revisionen, som får en förstärkt roll i kommunen. Bland annat betonas vikten av s.k. förvaltningsrevision. Revisionen är emellertid politiskt styrd och allt ansvar utkrävs politiskt genom val. I översyner av lagen har revisorernas roll förstärkts. Men den kommunala revisionen tycks knappast ha bidragit till att sätta tryck på bättre ekonomisk skötsel av kommunerna. Revisionens anmärkningar har nästan aldrig lett till att någon kommunstyrelse vägrats ansvarsfrihet.

Staten fann under senare delen av 1990-talet att kommunsektorns frihet hade blivit för stor. Efter flera akuta finansiella kriser i kommunsektorn införde staten ett balanskrav, innebärande att kommunerna inte får försämma (dvs. ej budgetera en försämring av) sitt eget kapital från och med år 2000. Nollresultat är dock inte tillräckligt. Någon norm för resultatet preciseras emellertid inte, utan det sägs att resultatet skall vara tillräckligt stort för att reinvesteringar på lång sikt skall ske utan finansiering med nya lån.

Vad var då argumenten bakom avregleringarna av kommunallagen? Det första argumentet var övertygelsen att självständigt verkande kommuner gav störst effektivitet. En friare resursanvändning skulle ge möjligheter att sänka kostnaderna. Det andra argumentet var att kommunerna hade tillräcklig kompetens att självständigt hantera sin ekonomi och utveckling. Det tredje argumentet var tanken att en ökad självständighet för den kommunala ekonomin också skulle bidra till en vitaliserad lokal demokrati. Ett fjärde argument, som dock inte fick lika stark framtoning som de andra, var att kreditmarknaden skulle kunna utöva kontroll över kommunerna, dvs. bevaka deras kreditsäkerhet och följa upp deras förmåga att betala i tid. Även kreditmarknaden avreglerades under samma tid.

Det finns förvisso många exempel på att denna ökade självständighet för kommunerna har hanterats med ansvar av politiker och tjänstemän och lett till den önskade förbättringen av effektiviteten. Men för flertalet kommuner blev utfallet dessvärre dystert. En lång rad kommuner visade upp successivt försämrade ekonomi, och många ställde sig i kö hos inrikesdepartementets "kommunakut" för att få särskilda bidrag. Det blev också tydligt att kreditväsendet inte axlade den mantel det gavs.

Illusioner resulterar i felaktiga beslut

Försämringen av den kommunala ekonomin kan delvis sökas i att ledningarna i de flesta kommuner lidit av illusioner om hur deras problem kan och bör lösas. Fyra viktiga sådana illusioner kommenteras här.

Den allmänna ekonomiska utvecklingen och konjunktorens

svängningar påverkar kommunernas ekonomi starkt. Men som framgår av utvecklingen under de senaste tjugo åren tycks kommunerna som grupp knappast ha erkänt detta faktum. Under goda år, då skatteunderlaget ökat snabbare än kostnaderna, har kommunerna ökat verksamheten, snarare än att spara sitt överskott till dåliga tider. Under dåliga år har de istället ökat utdebiteringen, eftersom verksamheterna inte kunnat bantas ned för att möta försämringarna i konjunkturen. Under senare delen av 1900-talet har kommunerna också successivt ökat verksamhetsvolymen och utdebiteringen. Kulmen nåddes i slutet av 1980-talet, då kommunerna av skilda skäl inte längre kunde höja skatterna. Men de lyckades inte samtidigt sänka kostnaderna i tillräcklig grad.

Man kan också peka på illusioner eller attityder hos kommunerna och dess invånare som en orsak till den negativa utvecklingen. En tanke med de kommunala avregleringarna var att man skulle skärpa de politiska mekanismerna för att kunna utkräva ansvar av de styrande i val. Men det är mycket sällan som väljare utkräver ansvar för kommunens ekonomiska skötsel. En orsak är att väljarna är dåligt insatta i den offentliga verksamheten och dess ekonomi. De lider därför också av illusioner om att det alltid finns mer resurser att ta till. Om, som fallet är, sambandet mellan upppoffring för att skapa resurser och möjligheten att konsumera går förlorad tenderar medborgarna att rösta till sig en välfärdsnivå som politikerna inte har resurser att leverera. Än värre blir det om ledande politiker lider av samma illusioner. För den politiker som söker röster är det sällan intressant att agera nej-sägare till dyra projekt. I stället brukar löften om ytterligare utgifter löna sig. Med den nya avreglerade kommunallagen kan finansieringen lätt undanhållas nu levande generationer. Man kan säga att de illusioner som allmänheten bibringats bottnar i speciella förhållanden såsom dolda skatter, utmattad inkomstskattebas och hög välfärd utan arbetsinsats.

En stor del av den skatt som finansierar offentlig verksamhet är dold för den enskilde löntagaren, som därmed får intryck av att offentlig verksamhet är billigare än vad den faktiskt är. Exempelvis ser vanliga löntagare i allmänhet bara uttaget av kommunalskatt på något över 30 procent på sin skattsedel. Före-

tagaren, som överblickar allt genom sin redovisning, är däremot medveten om att 60–80 procent av vad som faktureras på olika sätt slussas vidare till offentliga kassor. Det innebär en mycket hög riskkostnad vid i stort sett alla affärsbeslut. Om en affär går snett vet företagaren direkt vad han skall ut med och till vem. Skatter skall betalas även om fakturor inte betalas.

En annan illusion i kommunerna och hos allmänheten kan kallas "höj skatten 25 öre och lös alla problem". Tron är att det finns uthålliga skattebaser, och att relativt små skattehöjningar ger betydande skatteintäkter. Även denna utväxling har gått förlorad de senaste tjugo åren. I kommuner som idag lånar till driften skulle det behövas skattehöjningar på 4 till 10 kronor per skattekrona för att bara åstadkomma balans i ekonomin. Efter- som hälften av en skattehöjning för närvarande stannar i statskassan i form av en straffavgift för brott mot skattestoppet skall dessa nivåer dubbleras. Det säger sig självt att en kommun inte kan höja skatten med 8 till 20 kronor per skattekrona och sänka de disponibla inkomsterna med motsvarande procentsatser. Flertalet invånare skulle falla under normen för socialbidrag och bli bidragstagare.

Köpkraften idag har blivit allt mindre beroende av individens kompetens och förmåga att öka sina inkomster och allt mer beroende av förmågan att skaffa sig olika bidrag. Bidragen börjar betraktas som rättigheter, som man får oberoende av sin arbetsinsats. Bidragen har därtill vuxit med farlig automatik. Socialhjälpnormen har t.ex. följt konsumentprisindex de senaste tjugo åren, dvs. stigit i snabbare takt än den allmänna löneutvecklingen. Därmed rekryterar denna ständigt nya bidragstagare bland låglönegrupperna. Det är lönsammare för individen att "falla" i bidragsberoende än att genom personlig uppoffring höja sin kompetens och få högre lön. Detta gäller speciellt när marginaleffekter (dvs. en kombination av marginalsatser och inkomstgraderade avgifter och bidrag) tar frukterna av en sådan ansträngning. Samhällets tillväxt minskar, vilket är förödande för de kommunala finanserna. De ekonomiska incitamenten i samhället idag utformas inte för att befrämja uthållig ekonomisk tillväxt. De använder makthavarna i stället till att kortsiktigt styra tillfälliga röstmajoriteter till sina valurnor, men tän-

ker inte på att de samtidigt långsiktigt förstör framtiden för kommande generationer.

Kreditgivarna har inte axlat sin nya och viktiga roll

Till stor del kan kommunernas nuvarande ekonomiska problem sägas bero på invanda attityder och beteenden hos olika aktörer. Men även kreditgivarna, som hade kunnat korrigera utvecklingen, har stannat kvar vid invanda attityder och beteenden. Kommuner betraktas fortfarande som säkra låntagare. Efter som allt fler kommuner under kommande år sannolikt kommer att uppleva problem i sina relationer till kreditgivarna, efter hand som dessa anpassar sitt beteende till mer affärsmässiga relationer med kommunerna, beskrivs här det perspektiv som torde vara kreditgivarens.

Kreditgivare är starkt effektivitetsdrivande för de flesta organisationer. Om man inte har goda ekonomiska utsikter och välkött verksamhet får man inga lån. Men dessa krav har kreditgivarna knappast ställt på svenska kommuner. Kreditgivare har vant sig vid att betrakta svenska kommuner som grundmurat säkra låntagare, dels för att de tidigare haft god ekonomi, dels för att de ser svenska staten som den slutliga garanten för sina lån. Svenska kommuner kan dessutom inte heller gå i konkurs i legal mening. Den slutsats både kreditgivare och kommunala ledningar dragit av detta är att någon överordnad makt, staten, alltid kommer att stå för de kommunala förpliktelserna.

I början av 1990-talet uppstod förvisso en oro i kreditgivar-kretsar på grund av den nya kommunallagen. Statistiken över den svenska kommunala sektorns utveckling var svårbegriplig, men de trender och nivåer man tyckte sig kunna läsa ut pekade på en hastigt försämrad utveckling. När Haninge kommun hamnade i en likviditetskris i början på 1990-talet blev nervositeten mycket stor, inte minst hos utländska kreditgivare. Även små

missförstånd kring medvetet försenade betalningar i Jokkmokk² och Malmö³ kommuns "tiggARBrev" till regeringen ledde till mer eller mindre panikbetonade och onödiga aktiviteter hos många utländska och svenska kreditgivare. Men sedan den svenske inrikesministern förklarat att staten alltid garanterar kommunernas åtaganden har kreditgivarna lugnat sig. Vad en minister proklamerar är emellertid inte något att lita på. Nästa regering kan ge nya besked. Det är besluten i riksdagen som gäller. Bland annat gäller således Bankrörelselagens krav att "kredit får beviljas endast om låntagaren på goda grunder kan förväntas fullgöra låneförpliktelsen", men Högsta domstolen har ännu inte prövat när kreditgivning till kommuner ska anses ha varit lätt-sinnig eller grundad på "otillfredsställande kreditprövning".

I några få uppmärksammade fall har kreditgivare försökt sätta press på kommunerna för att de ska öka sin trovärdighet beträffande skuldbetalningsförmågan, bland annat med krav på

² Jokkmokks kommun sköt upp sina betalningar av leverantörsfakturor i september 1992. Det berodde på ett lån som var planerat att omsättas just när en bank tvingades kräva extremt hög ränta. (Det var den dagen Riksbanken krävde 500 procent ränta på sina lån till kreditväsendet i det misslyckade försöket att hålla fast kronkurs.) Kommunen ansåg det förmånligt att skjuta på betalningarna till vissa leverantörer och betala förfallavgifter, i stället för att ta ett alltför dyrt lån. Massmedia blåste upp saken och sade bland annat att kommunen höll på att gå i konkurs. Till stor del var rapporteringen överdriven och oinitierad, men händelsen uppmärksammades över världen. Det fanns till och med risk för att Sveriges rating kunde ha sänkts på grund av Jokkmokk. Det massmediala pådraget illustrerar hur lätt missförstånd eller hysteri kan uppstå när en sektor lever under otydliga regelsystem och dålig genomlysning.

³ I ett brev till regeringen i januari 1995 vädjade Malmö kommun om extra statsbidrag. Motivet formulerades bl.a. som att annars hotade en "ekonomisk hårdsmälta". Det uttrycket blev hastigt mycket uppmärksammat bland internationella kreditgivare. Innan brevet nått fram till Stockholm hade den formuleringen gått ut på Reuterskärmarna världen över. Framför allt finansmarknaderna i London och New York reagerade blixtnabbt. Det amerikanska fallissemanget Orange County fanns i färskt minne. Det går inte att bevisa att kronförsvagningen dagen därpå berodde på brevet, men många uppfattade den engelska översättningen av "ekonomisk hårdsmälta" som att kommunen stod på ruinens brant. Nervösa utländska placerare telefonerade till Reuters, till svenska banker, till finansdepartementet och till kommunen.

Nervositeten kring Malmö kommun kan ha varit extra stor eftersom det månaderna före det refererade brevet blev stora rubriker i tidningarna av att kommunen "friserat" sina bokslutssiffror genom att räkna in ett extraordinärt statsbidrag i kommunens resultat, vilket därigenom vändes från kraftigt negativt till svagt positivt. Malmö kommun fick emellertid till sist avslag på sin begäran om extra statsbidrag.

att kommunen skall vidta saneringsåtgärder. Men då det varit en dogm att svenska kommuner är kreditvärdiga har de kritiska kreditgivarna beskyllts för att lägga sig i politiska frågor.

Kravet på kapitaltäckning i bankerna är noll?

En annan förklaring till kreditgivarnas passivitet är kravet på kapitaltäckning för kommuner. Banklagstiftningen har väl preciserade krav på bankernas soliditet, bland annat att bankerna skall ha ett eget kapital som täcker 8 procent av lånen. När man beräknar volymen på utlåningen har de flesta krediter riskvikten 100 procent och ska således räknas in helt och hållet i underlaget för de 8 procenten. Svenska kommuner har dock riskvikten 0 procent och kräver således ingen kapitaltäckning alls. Detta är till fördel för kommunerna, som därmed kan få cirka en halv procents billigare lån. För kreditgivarna har det fördelen att de kan öka sin omsättning utan krav på motsvarande kapitaltäckning.

Att lån till svenska kommuner inte kräver någon kapitaltäckning hos kreditgivare trots avregleringen kan förefalla mindre logiskt och ge fel signaler till marknaden med tanke på att kommunerna i Sverige antagligen är de mest avreglerade offentliga "företagen" i världen. Riksbanken har uppmärksammat problemet i en artikel⁴ år 1992: "Flertalet G10-länder har dock gjort andra bedömningar vad gäller lån till kommunerna och tillämpar högre vägningstal. I Belgien, Kanada, Frankrike, Schweiz, USA och Storbritannien är riskvikten 20 procent för lån till kommuner. Italien tillämpar 25 procent och Japan 10 procent. Det är endast i Tyskland, Nederländerna och Sverige som riskvikten är 0 procent. De olika riskvikterna måste ses mot bakgrund av att kommunerna har olika rättslig och finansiell ställning i olika länder. Den latent kreditrisken kan därför variera."

Riksbankens artikelförfattare påtalar att en skärpt kreditprövning för kommuner behövs och att det nu också sker från bankernas sida. Kreditgivare menas ha ett ansvar för att skärpt restriktivitet kommer att "underlätta nödvändiga effektivitets-

⁴ Svensson, M, [1992], *Kommunernas ekonomi*. Penning- & Valutapolitik 1992:4, Tidskrift utgiven av Sveriges Riksbank, Allmänna förlaget, Stockholm.

och strukturanpassningar” i kommunerna. Under senare tid har även Finansinspektionen uppmärksammat denna problematik. Det är Finansinspektionen, som har ansvaret för, att korrekta krav på kapitaltäckning tillämpas i Sverige.

Men den allmänna erfarenheten är att många aktörer på kreditmarknaden är okunniga om de faktiska förhållandena för svenska kommuner. Man kan ha föreställningen att riskvikten utomlands mot kommuner också är 0 procent, eller att svenska kommuner är lika hårt reglerade som utländska. Det förhållande att kommunallagens avreglering inte åtföljts av ett ökat krav på kapitaltäckning vid utlåning till kommuner och landsting tolkas av många kreditgivare som en signal att staten har ett betalningsansvar för kommuner som fallerar. Troligen skulle ett klart uttalat sådant besked sänka Sveriges rating. Ett uttalande att leverantörer, anställda och kreditgivare har riskansvaret skulle skapa neutralitet i konkurrensen men samtidigt medföra stora praktiska problem.

Det är oklart varför staten inte önskat införa ett krav på kapitaltäckning för kommunerna. År 1992 var det troligen främst fråga om en lapsus; man insåg inte sambanden. Några år senare kan 1990-talets bankkris varit en trolig orsak; man ville inte införa skärpta krav på bankerna, när det samhällsekonomiskt större problemet var deras lönsamhet och förmåga att överleva. Senare blev motivet sannolikt kommunernas trängda finanser; staten ville inte nu fördyra kommunlånen genom att införa krav på en positiv riskvikt.

Vad är egentligen kommunal kreditvärdighet?

Härutöver har kreditgivarna haft klara problem med att bedöma kommunernas kreditvärdighet. Regler för vad som gör en kommun kreditvärdig saknas i princip efter avregleringarna. Begreppet ”kreditvärdig” kan ha flera olika betydelser i kommunala sammanhang.

Under en intervju i Ekonomiekot år 1992 säger Lars Andersson, VD i KommunInvest, att hans utgångspunkt är ”uppfattningen att svenska kommuner är kreditvärdiga”. Han framhåller å ena sidan att alla kommuner är kreditvärdiga, men medger å andra sidan att det finns ”några kommuner där man kan ställa

vissa frågetecken” kring kreditvärdigheten. Detta kan tolkas som en motsägelse. Det kan också tolkas som att begreppet ”kreditvärdig” har flera olika betydelser: Dels kan det betyda att det inte finns någon risk för att man inte skulle få betalt för sina lån på utsatt dag (*Definition 1*). Dels kan det betyda att man visserligen kommer att få betalt, men inte säkert på utsatt dag (*Definition 2*). Det finns många personer, som påstår att detta senare gäller just svenska kommuner. Eftersom kommunerna inte kan gå i konkurs så kommer deras skattekraft förr eller senare att garantera att lånen kommer att *kunna* betalas. Man är fånge i illusionen att ”höjs skatten 25 öre” så löses alla problem.

Observera det näst sista ordet: ”kunna” betalas! Det är nämligen inte säkert att de verkligen kommer att betalas, eftersom det inte är reglerat hur en fordringsägare ska få ut sin fordran på en svensk kommun. Utmätningsslagen och konkurslagen verkar inte vara tillämpliga. Om en kommun inte vill betala så kan man inte tvinga den – med nuvarande lagar. Visserligen skulle ett sådant beteende få konsekvenser – t.ex. att kommunen inte kommer att få några nya krediter. Men det kan i kommunen finnas en politisk makt som har för avsikt att, i något slags extrem nitisk ambition att hushålla, försöka, driva verksamheten utan nya lån och utan att betala tillbaka de gamla lånen. Politikerna i ett sådant parti kan inte straffas juridiskt. De kan bara röstas bort.

Det ovanstående betyder att med nuvarande lagar är de svenska kommunerna kreditvärdiga bara med en mycket speciell *tredje definition* på ordet kreditvärdighet: ”En svensk kommun är kreditvärdig endast så länge som kreditgivare ger krediter till den.” Lars Anderssons indelningsvis citerade uttalande stämmer med denna definition; han framhåller ju att det är ”uppfattningen” om kommunerna som avgör frågan.

Samtidigt gäller, att om kreditgivare av något, kanske inte ens sakligt, skäl tror att kommuner inte är kreditvärdiga, så blir de inte heller kreditvärdiga. Saken kompliceras av att kreditgivarna vanligen uppträder i flock; om en kreditgivare finner det för gott att ge kredit till en kommun med svaga finansiella nyckeltal, så följer andra efter. Beteendet att jaga i flock innebär flera risker. Dels kan kreditgivarna, i samlad flock, ändra sitt beteende och dra in på kommunala krediter. Detta kan förvärpa en

redan svår situation i kommunsektorn, kanske driva fram en finansiell krasch för hela sektorn. Dels ger flockbeteendet kommunerna fel signaler. Om det samlade kreditväsendet inte ifrågasätter deras dåliga finanser, får kommunerna inga incitament att förbättra sin ekonomiska situation.

Det går ju inte att lagstifta om kreditvärdighet eller att rösta om kreditvärdighet. Oavsett vad man säger om kreditvärdighet, så är det endast kreditgivarna, som definierar kreditvärdigheten med sitt beteende: så länge de ger krediter, är låntagaren kreditvärdig. Att krediter inte längre skulle ges kan bero på många faktorer. En del av dessa beror självklart på hur kommunerna beter sig. Om deras finansiella situation och finansiella rapportering inte inger förtroende, så påverkar det självklart många kreditgivares uppfattningar om kommunerna. Samtidigt gäller, att om kreditgivare av felaktiga eller osakliga skäl tror att kommuner inte är kreditvärda, blir de inte heller kreditvärda.

Motsatsen till detta förhållande gäller också; om kreditgivare felaktigt tror att det inte finns risker kommer kreditgivningen att fortsätta. Skulle betalkris inträffa kommer troligen den internationella ratingen för Sverige att sjunka, och räntenivån stiga för alla svenskar. Kreditgivarens ansvar på denna punkt kan enligt den nya kommunallagen sägas vara större än kommunpolitikernas. Man kan också närma sig frågan om vad som ska menas med kreditvärdighet, genom att se på riskerna. Hur stor är kreditrisken? Olika kommuner har ju fått olika ratingbetyg av de internationellt verksamma ratingföretagen. En del kommuner har sannolikt därvid också fått så låg rating att de självklart inte offentliggör resultatet.

Kreditrisken varierar för olika kommuner. Hur hög ska kreditrisken vara för att man ska säga att en kommun inte är kreditvärdig? Svaret är oftast en prisfråga: Vilken ränta är kommunen beredd att betala för ett lån? Vill de betala dyrt kan de ofta få låna – mest sannolikt på kort sikt. Med ett sådant resonemang är begreppet "kreditvärdig" knappast användbart. I stället bör man tala om "olika stora kreditrisker". Hur mäter man kreditrisken för en kommun? Hittills sägs ju ingen ha förlorat en krona på att ge lån till en svensk kommun och historiskt sett har kreditrisken alltså visat sig vara noll.

Speciella aspekter vid värdering av kommuner

Problemen att bedöma kommunal kreditvärdighet och förstå en kommunal redovisning fordrar en specialists kunskaper hos en kreditgivare. Det finns stora metodproblem och olikheter i innehållet i olika poster vid kreditvärdering av ett företag och en kommun eller ett landsting. Den största skillnaden gäller substansvärderingen. Det är mycket ofta av stort värde för en kreditgivare att ha en uppfattning om substansvärdet i företaget, eller vad man skulle kunna få ut om man sålde företagets tillgångar. För en kommun eller ett landsting är substansen tämligen ointressant, eftersom en kreditgivare inte kan tvinga till sig tillgångarna när problem med betalningarna uppstått. Visserligen kan det i vissa fall vara av intresse för en kommun att kunna sälja ett energibolag eller ett kommunalt företag, för att tämligen snabbt kunna minska sina finansiella problem. Det är dock sällan som engångsförsäljningar ger bra lösningar på problemen. Tvärtom kan just den tillgången vara en långsiktigt bra och billig välfärdsproducent för kommunens invånare, som inte bör hamna i händerna på en privat företagare. Det fanns ju en gång en anledning till att det blev ett kommunalt företag. Denna anledning påverkas givetvis av utvecklingen i samhället och bör alltid prövas.

En annan skillnad, som ofta framhålls i debatten, är att det skulle vara genuint svårare att prognostisera den politiska utvecklingen i en kommun eller ett landsting, jämfört med marknaden för ett företags produkter och tjänster. I bägge fallen finns flera knepiga prognosproblem. Att politiken liksom marknaden kan göra tvära kast mycket ofta och numera kanske oftare än vart fjärde år är ett problem som kreditgivare måste uppmärksamma. Många kommunalpolitiker upplever idag exempelvis aktörerna på marknaden som stabilare och säkrare aktörer att ha att göra med än rikspolitikerna i Stockholm, som nästan dagligen reagerar på signaler från opinionsbildare, särintressen eller nyhetsförmedling, vilket kan leda till mer eller mindre välbetänkta ingrepp i kommunernas verksamhet. Dessa ingrepp kan bli störande, eftersom de är utformade mer för att visa rikspolitisk handlingskraft än att vara effektivitetsdrivande i kommunerna.

Kommunerna behöver i sin tur lära sig att presentera sig på

Tabell 4:1. Tio teser rörande kommunal kreditsäkerhet.

1. Strukturella kriser är idag ett faktum.

Avregleringen av kommunallagen har inneburit att ett stort antal kommuner idag inte bara lånar till investeringar och amorteringar utan också till stora delar av sina driftskostnader. Därmed befinner de sig i strukturella ekonomiska kriser av varierande djup och varaktighet.

2. Krishantering kräver långgivarnas förtroende.

En kommun i strukturell kris kan fullgöra sina betalningar så länge kommunen kan få kreditgivarna att känna förtroende för den förda ekonomiska politiken och få dessa att förse kommunen med nya lån till rimliga villkor.

3. Brister förtroendet kan betalningsstörningar uppstå.

En kommun i strukturell kris som förlorat kreditgivarnas förtroende och har svårt att få nya lån kommer förr eller senare att få betalningsproblem. Kommuner har idag olika kreditvärdighet sett från detta kreditgivarperspektiv.

4. Konkursförmåga är ett besvärande systemfel.

Förhållandet att kommuner inte kan gå i konkurs är ett stort problem för kreditgivarna, eftersom det ökar osäkerheten om hur man skall agera vid betalningsstörningar för att få tillbaka sina pengar.

5. Marknaden brister i rationalitet

Senare år har växande räntedifferenser uppstått beroende på antagna olikheter i kreditvärdighet. Eftersom kreditgivarna inte kan kommunal kreditvärdering är denna inte sakligt underbyggd, vilket för närvarande gynnar mindre kreditvärda kommuner så som många storstäder och kranskommuner.

6. Säker fordran men osäker betalning

Kreditgivare till kommuner torde alltid kunna betrakta sina fordringar som säkra. Kostnader av olika omfattning kan dock uppstå för kreditgivaren i samband med att kommuner under mycket lång tid – kanske under flera år – inte kan betala sina åtaganden. Kreditrisken och kreditkostnaderna är således inte av samma slag som vid organisationer, som kan gå i konkurs.

7. Riskanalyser är viktiga

När det i en kommun växer fram ett långsiktigt underskott i relationen in- och utbetalningar och detta täcks av växande volymer lån, bör en kreditgivare noga studera vilka olika faktorer som kan utlösa en betalningskris.

8. Kreditvillkoren bör vara olika

Kreditvärda kommuner bör erbjudas goda villkor. Av mindre kreditvärda kommuner bör kreditgivare ta ut så höga räntor att de också innehåller riskpremier för kostnader som kan uppstå i samband med ev. betalningsproblem. Lån till kommuner med dålig kreditvärdighet bör innehålla speciella villkor anpassade efter det specifika finansiella läget i kommunen.

9. Bevakning är viktig

Kreditgivare borde bevaka sina kunders utveckling som en förebyggande åtgärd mot finansiella svackor och händelser, som kan utlösa betalningskriser.

10. Kreditvärdering lönsam för kreditgivare

Genom kreditvärderingar kan kreditgivare kartlägga en kommuns riskprofil och anpassa sin kreditgivning därefter på ett rationellt och affärsmässigt sätt. Kreditgivare bör kräva att kommuner låter göra oberoende och objektiva kreditvärderingar.

(Källa: Svensk KommunRatings hemsida www.kommunrating.se)

ett förtroendeskapande sätt på kreditmarknaden. Det sker antagligen bäst genom att vidtaga förtroendeskapande åtgärder i underlaget för redovisningen, och att sedan redovisa dessa fundamentala nyckeltal på ett begripligt och förtroendeskapande sätt. Vid presentation kan man möjligtvis vara hjälpt av att ta del av och något fundera över innehållet i de tio teser rörande kommunal kreditsäkerhet som framgår av *tabell 4:1*.

Även om de flesta svenska kommuner och landsting idag inte skulle representera några tydliga betalningsrisker, har en lång rad nya förhållanden medfört en diskussion där kreditvärdigheten börjat ifrågasättas. Bara den diskussionen kan medföra att betalningsriskerna ökar. I *tabell 4:2a och 4:2b* förtecknas ett antal sådana nya och gamla faktorer, som har eller väntas kunna få betydelse för riskerna att vissa kommuner och landsting inte kommer att kunna fullgöra sina finansiella åtaganden i rätt tid.

Tabell 4:2a. *Faktorer som har med nya spelregler att göra och som pekar på ökade betalningsproblem.*

Faktor	Beskrivning	Möjlig konsekvens
<i>Minskad uniformitet bland kommunerna</i>	Minskad detaljstyrning från staten ger ökad frihet för kommuner till nya beteenden	Någon kommun faller ur ramen och kreditinstituten har svårt att i tid märka det
<i>Ökad konkurrens mellan kommunerna</i>	Konkurrensen mellan kommunerna väntas öka, bl.a. på skolans område	Djärvare satsningar kan slå fel
<i>Begränsad utdebiteringsmöjlighet</i>	Grundlagen anses tillåta några års tillfälliga skattestopp	Detta undergräver skattebasen som garant för lån
<i>Ökad internationalisering</i>	Utländska kreditgivare kan bryta mot det tidigare flockbeteendet bland svenska kreditgivare	Kreditvärdiga kommuner kan få svårare att låna
<i>Otillförlitlig statistik</i>	Redovisningen från kommunerna av deras ekonomi är inte bra ur en kreditgivares synvinkel	Missförstånd kan snabbt minska förtroendet – och ta tid att reparera

Tabell 4:2b. *Faktorer som har med ökad budgetbelastning att göra och som pekar på ökade betalningsproblem.*

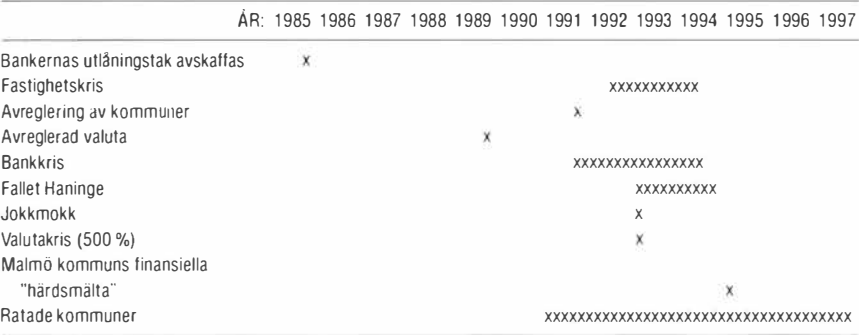
Faktor	Beskrivning	Möjlig konsekvens
<i>Ökade underhållsåtaganden</i>	De stora investeringarna 1965–1985 börjar snart kräva dyrare underhåll	Farhågor finns för problem att finansiera detta
<i>Ogynnsam ålderspyramid</i>	Ökat antal åldringar väntas öka kommunernas driftkostnader	Farhågor finns för problem att finansiera detta
<i>Ökade pensionsåtaganden</i>	Först om ca 35 år kommer det nya systemet för att hantera kommunernas pensionsåtaganden att ha ersatt nuvarande system	De nuvarande systemen, som skapar osäkerhet, lever således kvar länge och kan påverka förtroendet
<i>Besvärande borgensåtaganden</i>	Besvärande och mycket höga åtaganden finns i många kommuner	I en turbulent marknadssituation kan dessa åtaganden snabbt leda till problem
<i>Ökad partisplittring</i>	Tendens till ökat antal partier verkar finnas	Det ökade antalet partier medför risker för otydlig styrning
<i>Fler stora omorganisationer</i>	Många kommuner omorganiseras, och det tar lång tid tills nya idéer blir genomförda så som tänkt var	Det är mycket svårt att ekonomiskt styra ett system under genomgripande omorganisation
<i>Kvardröjande ledningstradition</i>	Det kan dröja länge tills alla kommuner ersatt sin attityd att låta verksamheten expandera m.h.t. efterfrågan i stället för behov	Under tiden kan skulder bli ohanterliga och betalningsproblem uppstå

Utöver dessa summariskt uppräknade förhållandena, som väntas kunna påverka svenska kommuners förmåga att i rätt tid betala sina skulder, kommer givetvis framtiden att medföra nya förutsättningar, som idag knappast kan förutses. De kan minska en del av de nämnda hoten och tillföra nya.

Behovet av kreditvärdering av kommuner och landsting har vuxit fram under senare år – inte bara med den nya kommunallagen, utan också med den internationaliserade kreditmarkna-

den. *Figur 4:3* illustrerar några väsentliga händelser som har påverkat behovet idag.

Figur 4:3. *Händelser som har påverkat dagens behov att kreditvärdera svenska kommuner.*



Ständigt oklara signaler från staten

Största osäkerhetsfaktorn för kreditgivarna torde dock vara att staten under början och mitten av 1990-talet har sänt ut en mängd olika signaler beträffande kommunernas kreditvärdighet. För detta kan det finnas olika skäl: dels har staten inte velat ge ett tydligt ansvar till kreditgivarna, vilket dels skulle öka kriskommunernas lånekostnader, dels försvåra bankernas återhämtning från sin finansiella krasch i mitten av 1990-talet. Staten har också hoppats att det inte ska behöva bli ett nytt Haningefall, trots att många kommuner har liknande problem. Vidare har man menat, att om ett större fallisse-mang ändå skulle inträffa, så kan staten reglera frågan när den blir aktuell.

Som exempel på signaler från staten, vilka ökat kreditgivar-nas osäkerhet kring kommunernas kreditvärdighet, kan näm-nas:

Ska den avreglerade kommunallagen tolkas som att kredit-givarna själva får stå risken om en kommun inte vill eller kan fullgöra sina finansiella förpliktelser?

Hur ska det tolkas att reglerna för kapitaltäckning inte ändra-des som följd av att kommunallagen ändrades så radikalt?

Flera flyktiga ministeruttalanden (utan förankring i riksdagen) om att "kommuner inte kan gå i konkurs" ökar också osäkerheten om ansvaret för kommunernas krediter.

Kommuner med stora ekonomiska problem har fått särskilda statsbidrag och det har antytts att staten alltid räddar kriskommuner.

Tvångsförvaltning av kommuner för att säkra kreditgivarnas rätt till återbetalning sägs strida mot grundlagen, samtidigt som inget annat sätt att säkra återbetalning föreslagits.

Hur påverkas kommunernas kreditvärdighet genom prövningen av KommunInvests rätt att låta kommuner gå i solidrisk borgen för varandra?

Dessa osäkerheter inbjuder kreditgivare till moralisk hasard. Om kreditgivarnas ägare inte behöver ta kreditförluster från kommuner, utan staten signalerar att sådana förluster täcks av skattebetalarna, så blir givetvis kreditprövningen mindre seriös. Vad finns det för skäl för rikspolitikerna att låta ägarna till kreditföretag få njuta av vinsterna när det går bra och låta skattebetalarna ta förluster när sådana uppstår? Man sätter marknadens naturliga mekanismer att utkräva ansvar ur spel. Är det okunnighet eller finns det en medveten strävan att sätta mekanismer för utkrävande av ansvar ur bruk? Resultatet blir, oberoende av anledning, lägre tillväxt i samhället, med de konsekvenser för kommunsektorn som redan nämnts inledningsvis i detta kapitel.

Svårbegriplig kommunal redovisning

Till detta kommer svårigheterna för kreditgivare att förstå de kommunala redovisningarna. När det inte finns några detaljerade enhetliga regler, utan varje kommun får värdera om sina tillgångar helt godtyckligt, när de själva vill, och när kommunen i övrigt kan redovisa utan specificerade enhetliga regler, är det inte lätt för en utomstående kommunanalytiker (t.ex. vid en bank) att förstå vad som egentligen ligger bakom de redovisade siffrorna.

Även för kommunerna har den otydliga redovisningen orsakat bekymmer. De kommunala ledningarna har uppenbarligen haft svårt att analysera sina ekonomiska problem, kanske till och

med att inse att de finns. Det finns föreställningar om att ekonomin kommer att rätta till sig själv, eller att staten på något sätt skall lösa problemen, antingen genom att sätta fart på landets ekonomi eller stärka kommunernas resurser.

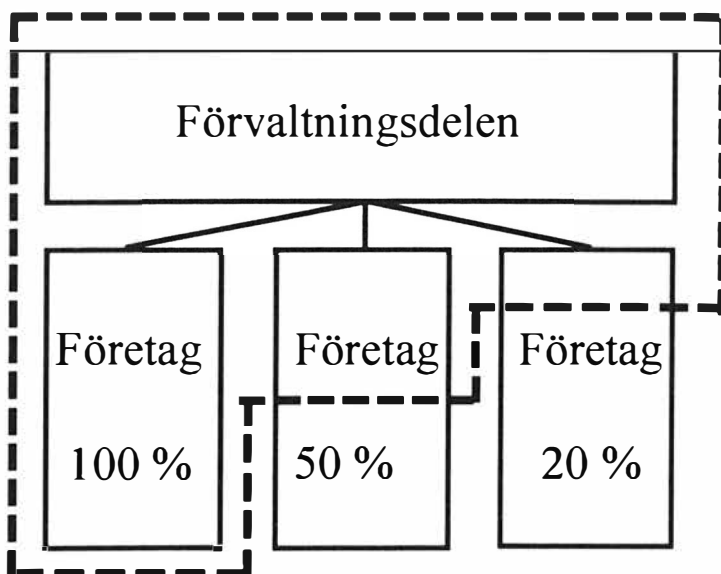
Men största problemet är sannolikt att kommunerna har saknat relevanta ekonomiska nyckeltal för vad som skall betraktas som sund ekonomi. De kommunala boksluten innehåller en uppsjö nyckeltal. Men vad betyder de och när är de bra? Det är vanskligt att med nyckeltal i bokslut jämföra kommuner, ty nyckeltalen i de olika boksluten är inte sällan hemsnickrade av varje kommuns ekonomer. Och när är de bra eller dåliga? Vad skall man med nyckeltal till om en mätstandard saknas? Går man direkt på dokumenten så är budget och redovisning komplicerat uppställda och förstås inte alltid av politikerna.

Säkerligen har den otydliga och svårbegripliga redovisningen och bristen på normer stor del av skulden till att många kommuner låtit kostnaderna skena iväg. Kommunpolitikerna har uppenbarligen inte alltid förstått vilka ekonomiska konsekvenser deras beslut har fått, särskilt som de inte haft några ekonomiska mål för sin verksamhet. Än mindre kan utomstående parter bedöma vad som är rimlig utveckling i kommunen.

Frånsett otydlighet och komplicerade uppställningar har kommuners årsredovisningar och budgetar ofta andra brister. Tillgångar kan exempelvis omvärderas från ett år till ett annat. Pensionsskulder har kunnat återfinnas, dels som skulder, dels under eget kapital, dels som en informationspost under balansräkningen. Semesterlöneskulder kan redovisas på olika sätt. Pensionsavtal och andra fallskärmar kan dölja sig bakom siffrorna.

Många kommuner tillämpar koncernredovisning, men den omfattar inte all kommunal verksamhet, då företag redovisas till den andel de ägs av kommunen, se *figur 4:4*. Det är vanligt att kommunens risk i företagen är större än ägarandelen, även om detta inte finns klart uttalat. Det kan således finnas verksamhet där kommunala åtaganden kan vara mycket svåra att få grepp om. I många kommuner är omsättningen och balansomslutningen för de kommunägda företagen lika stora som för kommunens förvaltningsdel.

Figur 4:4. *Kommunkoncernen anges med den streckade linjen, vilket betyder att delägda företag endast inkluderas med sin ägarandel och inte till sin ibland större ansvarsandel.*



Försvagade incitament att effektivisera

Utöver de faktorer som ovan redovisats finns det ett antal förhållanden som har bidragit till kommunsektorns ekonomiska försämringar på 1990-talet. Dessa förhållanden har försvagat kommunledningens incitament till förbättringar och besparingar.

Ofta får man vittnesbörd om bristande samspel mellan politiker och tjänstemän. Professionella kommunalekonomer kan dra sig för att analysera ekonomin och föreslå åtgärder, eftersom detta anses vara ett ärende för den politiska processen. Politikerna i sin tur kan brista i ekonomisk sakkunskap och hemfalla åt mer populära lösningar än rationella och hållbara. Det kan vara frestande för politiker att "frisera" siffrorna inför ett valår. Tjänstemannen kan därmed komma i kläm mellan sina egna

professionella krav på vad som borde vara en riktig redovisning, och vad som kan vara politiskt kortsiktigt önskvärt.

Tjänstemännen har dessutom egna intressen att bevaka. Den kommunala sektorn har vuxit sig så stor, att i de flesta kommuner är det numera kommunen själv som är den största arbetsgivaren. Det behöver inte vara fel, men det medför ett politiskt dilemma om kommunens politiker försöker göra finansiellt nödvändiga rationaliseringar. De kommunanställda har blivit en så stor del av väljarkåren, att de utgör vågmästare och därmed kan det vara svårt att rationalisera bort dem.

Staten har ansvaret för den ekonomiska effektiviteten i vårt demokratiska system. Men framför allt har den otydliga statliga styrningen försvagat kommunledningarnas incitament till att själva ta ansvar för sin ekonomi. Statsbidragsreglerna har ständigt omarbetats och de har fått en utformning som straffar snarare än belönar den kommun som sköter sin ekonomi. Det har hittills visat sig möjligt att få staten att täcka stora kommunala underskott (exempelvis Haninge och Göteborg); staten har betraktat den offentliga sektorn som en helhet. För kommunen är det därför lätt att dra slutsatsen att staten också har det slutgiltiga ansvaret för ekonomin, och att man själv inte behöver anstränga sig för att rätta till problemen.

Ofta har staten funnit det röstmässigt lönsamt att ge kommuner pengar för att klara av något politiskt problem, exempelvis ge kommunerna bidrag för att sysselsätta fler människor än deras ekonomi tillåter, med pengar som annars skulle använts till bidrag för arbetslöshet. Problemet med detta är att man i så fall permanentar arbetslösheten. Människor får fel signaler. De börjar räkna med att det alltid finns bidragspengar att leva på, i stället för att själva aktivt söka sig en utkomst, till exempel genom att vidareutbilda sig till arbeten som efterfrågas, eller starta egen verksamhet. När staten av statsfinansiella skäl slutligen tvingas dra in bidragen blir omställningen svår för både de arbetslösa och kommunen, som inte i tid anpassat verksamheten till de minskade resurserna.

Incitamenten har dessutom försvagats av de så kallade rättighetslagarna. Det kommunala självstyret har inskränkts genom att kommunerna i lag har fått ökade ekonomiska åtaganden inom främst det sociala området. Även om kommunen skulle

önska och kunna sänka kostnader för dessa åtaganden är det inte möjligt. Rättighetslagarna har inneburit att kommunerna tvingas använda en stor del av sina resurser till transfereringar i stället för att satsa på sin kärnverksamhet (jfr Norrköping ovan). Att gynna transfereringar står vanligen i strid med den uttalade politiken från såväl stat som kommun. Men det största problemet är att utarmad kärnverksamhet försämrar kommunens konkurrenskraft och ekonomi på lång sikt.

Slutligen finns det en brist på incitament i det demokratiska systemet. Kommunledningen är ansvarig endast mot sina väljare. Det är endast dessa som kan ställa ledningen till svars för en misskött ekonomi. Detta ansvar har dock utkrävts endast undantagsvis.

En statsvetenskaplig analys av det kommunala demokratiska systemets starka och svaga sidor ligger utanför ämnet för denna bok. Några orsaker till de problem som det kommunala självstyret upplever idag kan dock nämnas.

Kommunerna har blivit större genom sammanläggningarna fram till början av 1970-talet. Det har ökat avståndet mellan väljare och förtroendevalda. Samma effekt har den ökande professionaliseringen av politiken, med allt fler heltidsanställda kommunpolitiker. Kommunsektorns expansion har inneburit att de kommunanställda nu svarar för en fjärdedel av landets sysselsatta och därmed utgör de också en stor del av de kommunalpolitiska väljarna. Detta kan hämma förnyelsen av det kommunala arbetet.

Den fortgående urbaniseringen, där städerna tillförs stora medborgargrupper från svensk glesbygd eller utländsk landsbygd, ställer nya krav på formerna för att organisera de gemensamma angelägenheterna och förutsättningarna för gemenskapskänslan. Bland annat dessa ovan uppräknade aspekter har medfört att det blivit svårare att engagera unga människor i de kommunala politiska partierna, att få ett brett lokalt engagemang, om det inte till exempel gäller punktvisa missnöjesyttringar över lokala planeringsfrågor.

Partisplittring och vågmästeri försvårar också en effektiv styrning. Det är visserligen ett hälsotecken att det uppstår nya kommunala politiska partier. Dessa kan bidra till en nödvändig förnyelse. Samtidigt är det lätt att finna exempel på hur företrä-

dare för nya enfrågepartier skapar mer problem och förvirring än konstruktiva bidrag till kommunens utveckling. Med alltför många partier blir det svårt att styra verksamheten. Det är numera snarare regel än undantag att en kommun har ett vågmästarläge i kommunfullmäktige. Ett mycket litet parti får därvid alltför ofta möjlighet att genomdriva populära, men kostsamma åtgärder utan hänsyn till långsiktiga finansiella konsekvenser.

5. *Vem har lärt vad från praktikfallet Haninge?*

Vad som i mitten av 90-talet hände i Haninge kommun kan ses som ett "skräckexempel" därför att det gick så långt och fick så stor internationell uppmärksamhet. Kapitlet innehåller en analys av hur Haninge såg ut under 1990-talets första år och hur man kunde ana den kommande utvecklingen. Vidare beskrivs hur kommunen nu är på god väg att ta sig ur krisen. Kapitlet diskuterar också vad de olika aktörerna bedöms ha lärt sig (och inte lärt sig) från Haningefallet. Frågan hur många kommuner i Sverige som är potentiella Haningefall får sitt svar – samt hur dessa bör agera.

Vad hände i Haninge?

Det mest uppmärksammade kommunala finansiella fallissemang i Sverige hittills är Haninge kommun, vars borgensåtagande i miljardklassen tvingade fram hårda besparingar, byte av politisk ledning samt höjd utdebitering. I fallet Haninge var problemet så gigantiskt att staten tvingades gå in och hjälpa till. Men det blev mycket dyrt för staten, kommunen och kommunsektorn som helhet.

Bakgrunden var ett ambitiöst upprustningsprogram inom kommunens allmännyttiga bostadsbolag, som inleddes med ett avtal mellan Haningehem och det privata fastighetsföretaget Formator redan år 1985. Det utvidgades successivt och drevs formellt sett under betryggande ekonomiska former. Men brister i ansvarsutformningen resulterade i praktiken i en undermålig ekonomisk kontroll. Trots att kostnaderna för programmet vid ett flertal tillfällen spräckte uppgjorda kalkyler med betydande belopp och framtvungade kommunala beslut om utökad kommu-

nal borgen för att allmännyttan skulle kunna ta upp erforderliga lån och slutföra upprustningarna, var inte signaler tydliga nog för att samla en majoritet för en granskning av projektet i god tid. Allt slutade en dag efter cirka sju år då ett lån förföll till betalning. Detta förnyades inte (till allmän förvåning) och kommunen fick träda in som borgenär. Kommunens egna finanser och likvida ställning var då så dåliga att förmågan att hantera en större utfallande borgen saknades.

Ansvarigt kommunalråd var den aktuella dagen på resa i norra Sverige och hade mycket svårt att på ett förtroendeingivande sätt svara på pressens frågor om vad som var på gång i Haninge. Fram tonade bilden av ett läge där betraktare i omgivningen förstod mer om kommunens situation än vad kommunens egna beslutsfattare gjorde.

Kommunens ekonomer hade informerat om läget vid upprepade tillfällen och i god tid. Det var kris lite till och från under dessa sju år och beslut fattades också om sparpaket, som dock sällan genomfördes, därför att politikerna i grunden inte trodde att det var så farligt. Formella beslut fattades men samtidigt sändes informella kontrasignaler ut i organisationen. Åren gick och låneskulden växte utan att problem uppstod, vilket togs till intäkt för att det inte var så farligt. Detta förbrukade kommunens ekonomer och nya kom in på scenen. Tiden närde den lokala myten att allt utvecklades efter ritningarna och att läget var lugnt.

Haninge kommun hade dock en kombinerad skuld- och borgensbörda (dvs. en nivå på sina finansiella förpliktelser) som var omöjlig att hantera på lokal nivå – hur radikala ingrepp man än skulle företa sig. Det stod klart redan från början att staten skulle bli tvungen att gå in på ett eller annat sätt. Problemen i Haninge kommun skulle bli en lång följetong och spaltkilometer har relativt väl beskrivit vad som skett – även om det förekommit övertoner.

I normala fall skulle en betalningskris av det här slaget lösas genom förhandlingar med berörda kreditinstitut, och resultatet skulle ha blivit en flerårig plan för sanering av finanserna och betalning av skulderna. Men i fallet Haninge blev den officiella bedömningen från statens sida att det skulle ha blivit oskäligt dyrt för såväl kreditgivarna som kredittagaren att komma fram till en sådan överenskommelse. Banksektorn i Sverige var vid

denna tid redan hårt pressad. En sanering med ytterligare kreditförluster för bankerna skulle ha kunnat inverka negativt på utländska kreditgivares bedömning av säkerheten hos svenska kommuner.

Inofficiellt kan man förstå att staten, genom landshövdingens agerande som medlare i konflikten redan i dess inledande skeden, involverades på ett sätt som gjorde det omöjligt att senare dra sig ur utan betydande kostnader för statskassan. Kreditgivarna behövde heller inte vidkännas några kreditförluster utöver de betydande transaktionskostnader som alltid är vidhäftade bevakningen av nödlidande krediter.

Den lösning som staten tvingade på kommunen och hela kommunsektorn efter över två års förhandlingar blev, att kommunalskatten i Haninge höjdes med 1 krona, den kommunala verksamheten skars ned med 25 procent på tre år, energibolaget såldes och de två bostadsbolagen övertogs av en stiftelse som Svenska Kommunförbundet och SABO förmåddes äga. Bostadsföretaget refinansierades med ett förlagslån från staten på 600 miljoner kronor. Haninge kommun fick ett särskilt statsbidrag på 850 miljoner kronor under 1995 för att lösa kvarvarande skulder för Haninge hem. Pengarna togs från statens anslag för bidrag till kommunerna, dvs. alla övriga kommuner fick alltså ställa upp för Haninge.

Syftet är inte här att ge någon fördjupad beskrivning av krisen i Haninge. För oss gäller frågan, om det traditionella politiska spelet hade kunnat brytas av information om fundamentala ekonomiska faktorer, som på ett begripligt sätt indikerat vad som faktiskt var på gång.

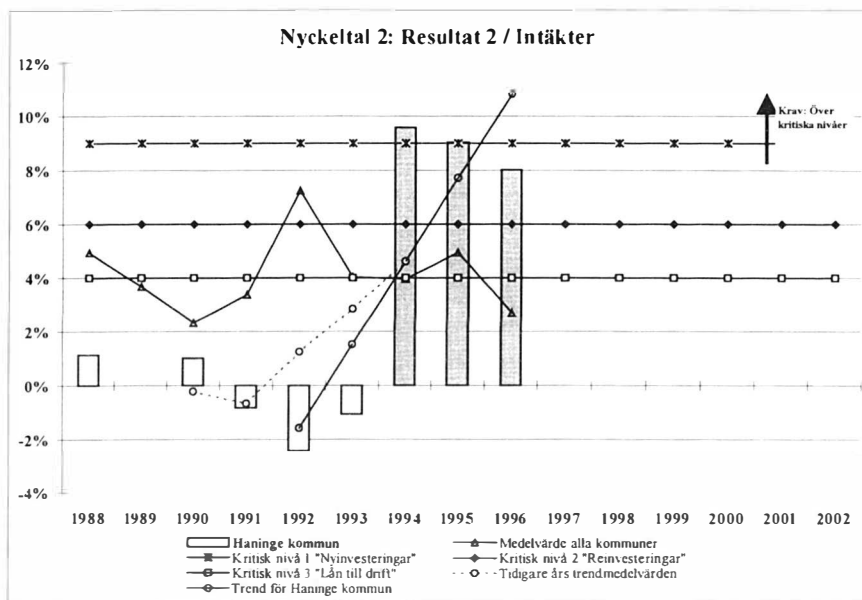
Tesen här är att det behövs (t.ex. en fristående) analytiker, som genom öppna och begripliga underlag kan formera olika intressenter till gemensamma uppfattningar om hur verkligheten faktiskt ser ut. Det behövs underlag som kan mäta det exakta djupet i en kris och även mäta i vilken takt den endera fördjupas eller i vilken takt en återhämtning sker. Det var detta som inte skedde i det politiskt splittrade Haninge under dessa sju kritiska år. Ekonomisk information fanns att tillgå men det fanns ingen mätstandard. Därmed kunde ingen bedöma hur det gick. Hur det eljest skulle ha kunnat gå, se *bilaga A*.

Liksom alla andra organisationer måste en kommun ha ett

positivt kassaflöde. Det vanligaste måttet på kassaflödet i en kommun brukar kallas Resultat 2 och är definierat som resultatet efter finansiella poster men före avskrivningar – eller med andra ord: resultatet efter skatteintäkter och finansnetto. Resultat 2 i procent av verksamhetens intäkter (till vilka även skatteintäkterna räknas i detta sammanhang) bör erfarenhetsmässigt ligga på cirka 9 procent för att en normalkommun ska undvika en situation med försämrad skuldbetalningsförmåga, stigande skuldsättning och kassabrist.

Av följande *figur 5:1* ser man att genomsnittskommunen i Sverige under perioden 1988–1992 låg långt under denna konsoliderande nivå på 9 procent. Och Haninge låg långt under genomsnittskommunen. Som synes var nyckeltalet bara cirka 1 procent åren 1988 och 1990 för att övriga år vara noll eller negativt och snabbt sjunkande till år 1992. När krisen var akut år 1992 var Resultat 2 kraftigt negativt (minus 2,43 procent av

Figur 5:1. *Haninge kommuns nyckeltal Resultat2 / Intäkter för åren 1988–1996.*

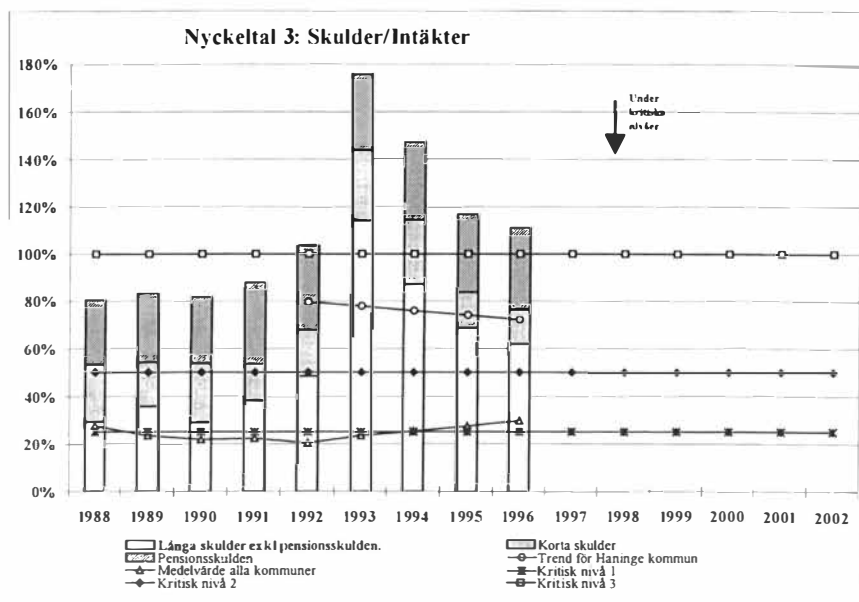


intäkterna). Kommunen hade tappat kontrollen över sina finanser.

I samma figur syns också hur kommunen (med statens och kreditgivarnas hjälp) börjat vända upp Resultat 2 igen, så att det ligger på mellan 8,0 och 9,6 procent under åren 1994 till 1996. Under den perioden har som synes genomsnittskommunen en helt otillfredsställande nivå på sina kassaflöden; att snittet ligger på 2,7 procent år 1996 innebär att väldigt många kommuner i praktiken lånar till driften. Men Haninge synes vara på god väg ut ur sin kassaflödeskris. Låt oss i det följande studera hur det gått till.

Om kapitalbildningen (dvs. kassaflödet) ej sköts så ökar skuldnivån och omfördelar bördorna mellan generationerna. Haninge hade under perioden 1988–1992 en hög skuldnivå. Det syns i *figur 5:2*, där de långa skulderna är betydligt över såväl

Figur 5:2. Haninge kommuns nyckeltal Skulder / Intäkter för åren 1988–1996.

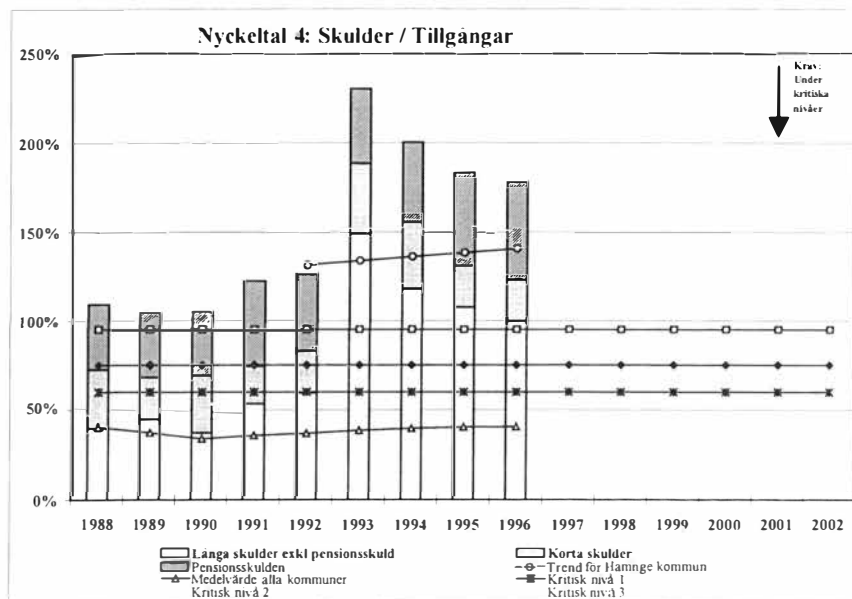


genomsnittskommunens som kritisk nivå 1. Och de totala skulderna är mycket höga (över 80 procent av intäkterna)

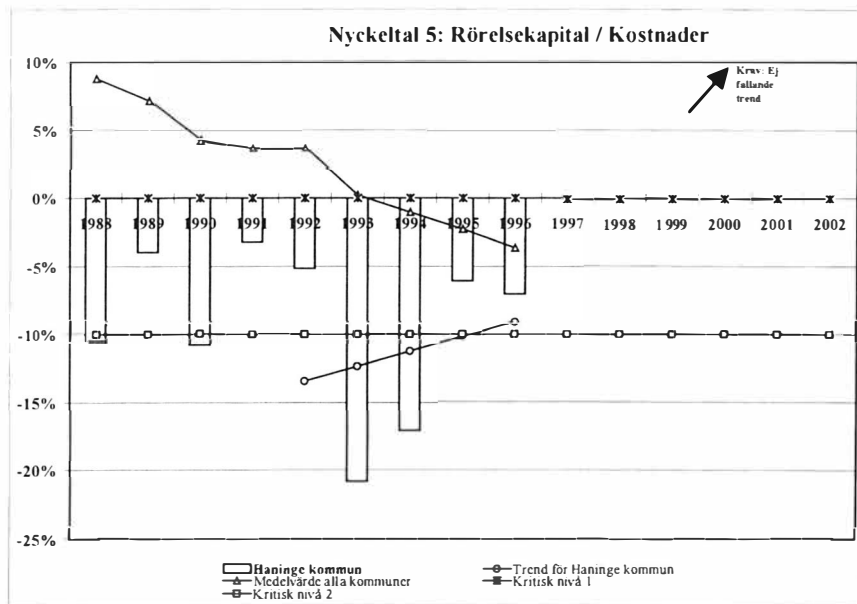
Genom den lösningskonstruktion som kommunen lyckades avtala med staten och kreditgivarna ökade de långa skulderna som synes år 1993 till 114 procent av intäkterna, men genom sitt relativt goda resultat 2 under perioden därefter har kommunen lyckats amortera ner skuldnivån betydligt under bara tre års tid. Skuldnivån kan fortfarande se avskräckande hög ut, men verkar vara under långsiktig kontroll, genom den tydliga trenden nedåt åren 1993–1996.

I det ovanstående resonemanget har skulderna relaterats till intäkterna, vilket brukar vara mest intressant, eftersom det är med intäkterna (och ej tillgångarna) som kommuner normalt ska betala sina skulder. Om man för Haninge i stället relaterar skulderna till tillgångarna, så erhålls *figur 5:3*. Där syns hur kommunens soliditet är negativ under hela perioden 1988–1996,

Figur 5:3. Haninge kommuns nyckeltal Skulder / Tillgångar för åren 1988–1996.



Figur 5:4. *Haninge kommuns nyckeltal Rörelsekapital / Kostnader för åren 1988–1996.*



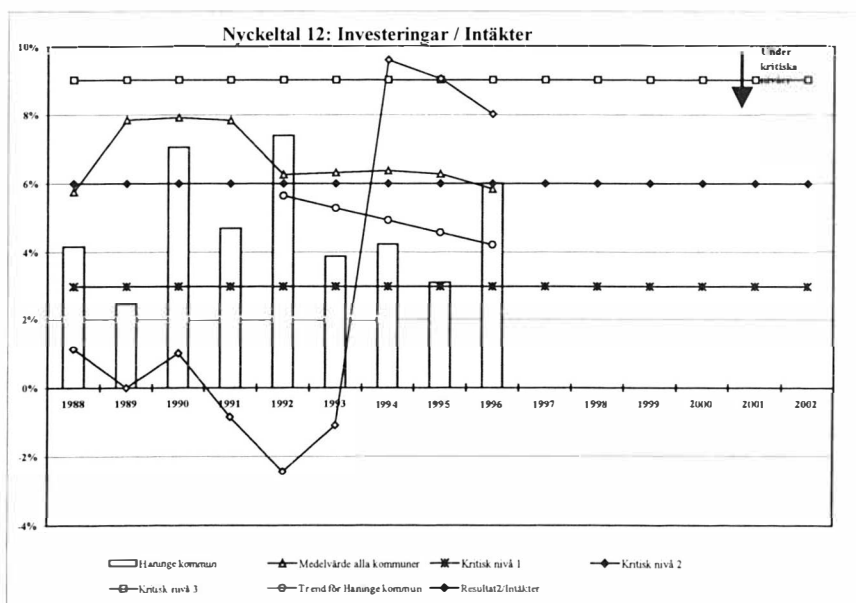
eftersom skulderna är mer än 100 procent av tillgångarna. Genom att kommunen tvingats sälja vissa tillgångar år 1993 så har kvoten ökat kraftigt från och med det året. Även här syns hur trenden sedan år 1993 ser ut att vara god.

Hur likviditeten hanterades

En kommuns omsättningstillgångar minus korta skulder brukar kallas rörelsekapital. Utvecklingen av Haninges rörelsekapital åren 1988–1996 syns i *figur 5:4*. Nivån var t.o.m. år 1992 mycket låg. Kommunen hade ingen finansiell buffert för att hantera ens små fallissemang när det gällde t.ex. utfallande borgensåtaganden. Efter krisen är nivån visserligen med kreditgivarnas hjälp ännu lägre, men trenden är på rätt väg. (Det finns dock anledning för kreditgivarna att noga undersöka, varför år 1996 inte blivit bättre än år 1995!)

Haninge är en befolkningsmässigt snabbt växande kommun och behöver därför investera i nya skolor, gator och andra anläggningar. Investeringsnivån framgår av *figur 5:5*. Den är inte hög med hänsyn till att kommunens befolkning ökat med 7 procent i snitt under de senaste tio åren. I staplarna för åren 1993 och 1994 ingår dock omfattande försäljningar av tillgångar.

Figur 5:5. *Haninge kommuns nyckeltal Investeringar/Intäkter för åren 1988–1996.*



Investeringarna för åren 1988–1990 finansierades nästan helt genom lån. Det framgår genom att jämföra med kurvan Resultat 2/Intäkter, som återspeglar den interna finansieringen. Investeringarna åren 1991–1993 finansierades helt med lån och då finansierades även en stor del av den löpande driften med lån. Det hälsosamma intrycket av *figur 5:5* ger däremot åren 1994–1996, då kommunen lyckats finansiera alla investeringar med egna

medel och dessutom kunnat använda kassaflödet till en begynnande kapitaluppbyggnad därutöver.

Förbättringspotentialer

Vad hade Haninge för potentialer att förbättra sina finanser år 1992? Och hur har man utnyttjat dessa för att reglera fram ett överskott med skatt, avgifter och effektivisering? Lån och försäljningar är ju inga långsiktiga lösningar på en finansiell kris, men i Haninges fall har företagsförsäljningar varit en viktig del i den avtalade förutsättningen för att få fortsatta krislösande lån.

Potentialerna för kapitalbildning fördelar sig grovt sett för kommuner i allmänhet på skatt 0 procent, avgifter 10–15 procent och effektivisering 85–90 procent, lån 0. I Haninges fall kan man säga att under perioden 1993–1996 har kommunen använt följande fördelning: skatt 5 procent, avgifter 10 procent och effektivisering 70 procent, lån 5 procent, försäljning 10 procent. Det är härvid att märka, att lån och försäljning för att finansiera verksamheten är för kommunens framtid mycket dyra kortsiktiga nödlösningar.

Utdebiteringspotential saknas eftersom det höga skattetrycket gör att det inte är lätt att höja den kommunala utdebiteringen (även om man skulle få för riksdagen). Haninge låg före 1993 cirka 1 kr/skr över snittet i Stockholms län. Staten tvingade kommunen att höja med en krona från år 1994, och det finns andra förortskommuner sydost om Stockholm med betydligt lägre utdebitering. Konkurrensen om de skattebetalande invånarna gör att utdebiteringspotentialen är negativ.

En liten avgiftspotential finns och att höja avgifterna är det andra sättet att skaffa sig inkomster på. Haninge hade före år 1992 mycket låga avgifter jämfört med den svenska genomsnittskommunen. Efter 1992 har Haninges avgiftsandel av de totala intäkterna successivt ökat och är nu nästan i nivå med motsvarande andel för genomsnittskommunen. Det betyder att det fortfarande finns många kommuner som har betydligt högre avgifter för olika verksamhetsområden än vad Haninge har. Haninges potential år 1992 att höja avgifterna var cirka 3 procent av kommunens totala intäkter. Genom att den potentialen delvis

utnyttjats är den nu nere i cirka 2 procent. Till följd av det höga skattetrycket är det dock inte lätt att utnyttja denna kvarvarande potential utan att tappa fler betydelsefulla skattebetalare till grannkommunerna. Det är närmast inom äldreomsorgen som det verkar finnas en potential att höja avgifterna med kanske 1 procent av kommunens totala intäkter.

Besparingspotentialen är betydande! Haninge kommun har rationaliserat sin serviceproduktion hårt sedan år 1993, men har likväl höga kostnader per producerad enhet för flera verksamhetsområden, om man jämför med andra förortskommuner i Sverige eller med övriga kommuner i länet. Det finns således indikationer på betydande möjligheter att effektivisera ytterligare. Jämfört med andra kommuner kan potentialen uppskattas till storleksordningen 20 procent av kommunens totala intäkter. Det betyder att om kommunens ledning har förmåga att fatta sådana tuffa beslut skulle kassaflödet enligt Resultat 2 ovan kunna öka från nuvarande 8 procent av intäkterna till nästan 30 procent av intäkterna. Om inte kommunens skatteunderlag fortsätter att sjunka snabbare än i nuvarande takt, så borde därigenom den fortsatta krisupplösningen för Haninge kommun kunna vara avklarad under de första åren av nästa sekel. Frågan är hur mycket kvarvarande beteende det finns av den ledningsrisk som ledde fram till krisen 1992. Det kan finnas krafter som övervintrat och ingenting lärt och som åter börjar få majoritet för en mer spendersam utveckling liknande den före 1992. Mot denna bakgrund bör utvecklingen i Haninge kommun bevakas.

Vad man lärt av Haningefallet

Haninge har ovan beskrivits som det första stora praktikfallet i modern tid för en svensk kriskommun. Det var lärorikt, men vad har olika intressenter lärt av det?

Staten har förstått att kommunallagen blivit alltför avreglerad och att en skärpning krävs för att söka minska antalet nya fall av liknande typ i framtiden. Lagen skärps, redovisningen stramas upp, operativa regler införs för budgetbalans, frågan om

Faktaruta: *Krisen i Haninge och dess utveckling och upplösning*

Budgetarbetet för 93 inriktades på att spara 60 Mkr för 93 och ytterligare 90 Mkr perioden 94–95. Dessa belopp motsvarade 3 % resp 5 % av kommunförvaltningens totala intäkter eller 900 resp 1 400 kr/inv.

Bostadsstiftelsen Haningehem visade sig hösten 1992 behöva ett kapitaltillskott på 1 500 Mkr, motsvarande 23 000 kr/invånare.

Landshövding Ulf Adelsons paketförslag (omfattade skattehöjning, företagsförsäljningar, ytterligare årliga sparåtgärder, statliga lån) antogs enhälligt av kommunfullmäktige i mars 93. Den 1 augusti 93 tillträdde kommunens samlingsregering, som bestod av s+m+fp.

Kommunens kapitaltillskott till Haningehem var 1 200 Mkr, motsvarande 18 700 kr/inv. Kommunens låneskuld ökade från 997 till 1 961 Mkr (motsvarande 30 700 kr/inv). Ytterligare kapitaltillskott om 800 Mkr bedömdes hösten 1993 behövas.

Regeringens utredare Ingemar Mundebo redovisar i juni 1994 en utredning som föreslår att staten övertar både Haningehem och Haningebostäder

År 1994 krävdes ytterligare kapitaltillskott om 900 Mkr. Drevvikens Energi AB såldes för 333 Mkr. Staten föreslår i kompletteringsprop i april 1994 ett avlyft av 243 Mkr på kommunens skuldbörda.

Valet hösten 1994 vanns av s, mp och två nya partier, medan m förlorade och drog sig ur regeringssamarbetet. S+fp bildade ny samregering med egen majoritet i KF.

Befolkningsminskningen 1993 vände år 1994 till en ökning. Haninge fick under år 1995 landets sjätte största befolkningsökning.

Kungäppet besökte sensommaren 1995 Haninge officiellt och detta betecknas av kommunen som krisens vändpunkt, varefter en positiv bild av kommunen kunde börjas igen.

Anm: Händelser som huvudsakligen påverkade kassaflödet (resultatet) har fet stil. Händelse som huvudsakligen påverkade skuldnivån (balansräkningen) har kursiv stil. Allmänna händelser i övrigt har normal stil.

framtida tvångsförvaltning är utredd, insynen i de kommunala bolagen förbättras, etc.

I Haninge blev staten involverad tidigt i processen genom landshövdingens agerande. Detta resulterade i att staten senare kom att hamna i direkta finansiella förhandlingar med kreditgivarna, som företrädare för en problemkommun. En sådan svag förhandlingssits torde normalt sluta med att skattebetalarna får betala och att kreditgivarna slipper att ta kreditförluster. Så blev också resultatet här efter långa förhandlingar. Mot denna bakgrund får man förmoda att staten i framtiden i det längsta

kommer att försöka hålla sig utanför tvister mellan problemkommuner och kreditgivare i syfte att eventuellt först i slutskedet komma in i processen utifrån en mycket stark förhandlingsposition och mer kunna agera som en medlare.

Kreditgivarna visar upp en bild som är mer splittrad. För en del är Haninge det generella fallet, som visar att kommuner är säkra just p.g.a. att skattebetalarna fick ta hela utgiften av fallissemang. Så kommer det att förbli även i framtiden: "Kommuner är och förblir kreditvärdiga" är en uppfattning som består. För andra är Haninge ett specialfall eftersom staten lät involvera sig i krisprocessen på ett mycket tidigt stadium. Det gjorde det möjligt för Hanninges politiker att abdikera från ansvar och att spela över större delen av ansvaret på statsmakten. Eftersom man inte kan räkna med att detta kommer att ske i nästa kriskommun, anser många kreditgivare att det är viktigt att löpande analysera sina kundkommuner för att kunna hyfsa sin exponering mot en mognande kriskommun i god tid innan nivån på förpliktelserna blivit ohanterligt hög.

I fallet Haninge är det klart att kreditgivarna satte "klackarna i backen" för sent och därför kan anses medansvariga till krisen. Nu sätter många kreditgivare klackarna i backen mycket tidigare än förr. Kreditgivarna kan inte lita till den offentliga sektorns egna system för utkrävande av ansvar eller ekonomisk uppföljning, ty de är så svagt utvecklade att de inte sällan kan betraktas som näst intill obefintliga. Lån till kommuner måste bevakas och lärdomen är att intervensera i tid.

Vad Hanningefallet lärt *andra kommuner* torde kunna uppdelas i tre aspekter. För det första kan man söka lära sig av processerna internt i Haninge, som ledde fram till krisen. Man vill säkert förstå vad som hände för att söka undvika liknande skeenden i sin egen kommun. Det innebär enligt vårt sätt att se att försöka förstå, om man är en kommun med ledningsrisker, som resulterar i försvagade finanser och försämrad riskbild. Hanninges tilltagande oförmåga att styra kommunen berodde enligt vår analys på att politikerna inte hade mätbara underlag som klart visade hur det stod till.

Att politikerna i Haninge skulle ha varit särskilt ansvarslösa eller spelat ett medvetet elakt spel för att pressa pengar av staten är inte troligt. Politiker fattar faktiskt inte bättre beslut

än vad kvaliteten på de beslutsunderlag de får sig förelagda tillåter dem att göra. Vad man kan klandra en politiker för är att omge sig med dåliga rådgivare. Politiker bör aktivt välja sina rådgivare. Ett sätt att testa sina rådgivare är att bjuda in externa kommunanalytiker.

För det andra har man lärt sig att inte längre uppträda arrogant mot kreditgivare som fullgör sin undersökningsplikt innan lån ges eller förnyas. Haningefallet har visat att en kreditgivare som sätter "klackarna i backen" mot en kommun kan ha mycket legitima skäl. Om man istället visar ödmjukhet och stor saktighet i sina kundkontakter med kreditgivare och på så sätt ökar förtroendet innebär det bättre lånevillkor. Kommunerna börjar bli medvetna om att de är aktörer på en marknad.

För det tredje torde kommunerna ha förstått att staten inte lämnar dem helt i sticket, men att staten försöker göra sin hjälp så besvärlig och dyr för kommunen att det ska avskräcka andra kommuner från att sätta sig i en finansiell knipa bara för att försöka få "Pappa Staten" att betala kalaset. Man blir heller inte populär i kommunkollektivet, ty staten finansierar sin del ur den allmänna statsbidragspåsen, vilket innebär att alla kommuner är med och betalar genom en sänkt garantinivå i statsbidragssystemet.

Haninge krisen har visat *medborgarna* att de valda kommunalpolitikernas förmåga att styra kommunen får konsekvenser för det enskilda hushållets ekonomiska utveckling och välfärdsnivå. På lång sikt betyder politikernas kompetens mer än ekonomiska och andra förutsättningar. Det har betydelse i vilken kommun man bosätter sig och speciellt om man avser att investera familjens eller företagets resurser i fastigheter och andra lokalt bundna tillgångar.

Likaväl som man tillråds att noga undersöka hela föreningens ekonomi och fastighetens status då man köper en insatslägenhet börjar nu hushåll, i den mån de har valmöjligheter, att även granska finanserna och riskbilden i den kommun de avser att bosätta sig i. Att exempelvis höga kommunala borgensåtaganden, tillsammans med tomma lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag, påverkar den lokala fastighetsmarknaden och möjligheterna att flytta såväl inom som från sin kommun, är nu ett väl känt faktum inte bara i Haninge kommun. Nu blev inte

fanflykten från Haninge så stor som många befارade, även om naturligtvis många invånare där var ytterst nervösa och frågande under den första tiden. (Kommunen tappade 0,3 procent i befolkningstal år 1993, men har därefter fortsatt växa med i genomsnitt 1 procent per år. Däremot har den fortsatta tillväxten givit en betydligt lägre skattekraft per invånare; ett utbyte verkar ske av resursstarka hushåll mot invånare med i genomsnitt lägre inkomster.)

Nästa gång kan en kommunal finansiell kris tänkas få värre konsekvenser för invånarna. Det kan därför vara klokt av den försiktige investeraren att t.ex. inte köpa fast sig i en villa i fel kommun – där servicen visserligen är bra nu, men till priset av stora kommunala finansiella åtaganden, bland annat genom lån till driften under flera år. Den kommunen kommer rimligtvis inte ifrån sin smärtsamma saneringsperiod, och då försämras servicen, avgifter höjs, villapriserna faller, låneräntorna ökar, återspeglade kommunens sämre kreditvärdighet. Affärstidningar gör ibland rankinglistor över hur attraktiva olika kommuner är ur främst servicesynvinkel. Bra service nu kan därmed medverka till att trissa upp villapriserna. Men om servicen inte kan vara uthållig med hänsyn till att kommunen finansierar den med lån, så finns det anledning för investerare att se upp. Uthålligheten bör undersökas – t.ex. med de verktyg som *Bilaga B* visar.

Vad man inte lärt

Det är naturligtvis inte lätt att säga något om vad man inte lärt från fallet Haninge kommun. Krisens effekter visar sig under många år framöver. En fara är om kommunen får en stämpel, som i framtiden förknippar Haninge med finansiella eller kommunalekonomiska problem.

Vad *staten* inte har lärt av krisen i Haninge är att det är kommunalpolitikernas förmåga att styra, mer än de lokala ekonomiska förutsättningarna, som långsiktigt bestämmer hushållens välfärdsutveckling i en kommun. Sambanden mellan dåliga finanser, dålig riskbild och hög ledningsrisk är påtagliga. Om staten utvecklar exempelvis statsbidragssystem som har som

den enahanda ambitionen att utjämna ekonomiska olikheter mellan alla kommuner, och dessa i sin tur har sin grund i ekonomisk vanskötsel riskerar man att lokalt hålla svaga regimer under armarna. Mot denna bakgrund är utformningen av nuvarande statsbidragssystem tvivelaktig, ty här innebär den fullständiga ekonomiska utjämning som sker, att resurser överförs från kommuner med god ledningsförmåga till kommuner med dålig sådan. Vore det inte bättre att lita till de demokratiska krafterna och utforma statsbidragssystem som är mer neutrala i detta avseende? Skulle det inte vitalisera det kommunala självstyret om medborgarna blev medvetna om att den skillnad i välfärd de upplever till hushåll i andra kommuner till största delen beror av de valda politikernas förmåga att utöva sina ämbeten i kommunens olika beslutande organ? Och det skall de kunna korrigera som väljare i en demokrati.

Därtill underskattas vikten av tydliga regler vad gäller ansvaret för den ekonomiska utvecklingen i en kommun. Kommunallagen borde innehålla få regler, men bygga på en modern syn på hur kommunal ekonomi skall organiseras och skötas.

Kreditgivarna har ännu inte lärt sig att sätta rätt pris på sina lån till olika kommuner. Idag är räntespridningen på några tiondels procentenheter förvånande liten. Konsekvenserna av Hanninge borde ha resulterat i klara räntedifferenser mellan kommunerna, återspeglade riskerna dem emellan vid kreditgivning. Det finns två troliga orsaker till att detta inte skett. Dels har inte kreditgivarna ännu den översiktliga kunskapen om Sveriges kommuner att de på sakliga grunder kan göra en riktig värdering av skillnaderna i risker. Dels är kreditmarknaden mycket likvid, så kreditgivarna har mer pengar än vad man kan placera och därför finns (då detta skrivs) ingen möjlighet att skapa en riskmarginal i räntesättningen (annat än mot uppenbart mycket dåliga kommuner). Detta resulterar i att vissa kommuner, som bedöms som särskilt riskabla, inte får svar på sina låneofferter. De som får lån, får det till i stort sett samma goda villkor som tidigare.

Vad *andra kommuner* har förstått men ännu inte åtgärdat, är att hela kommunsektorn skulle vara förtjänt av en översiktlig bevakning av utvecklingen i alla kommuner. Det är uppenbart att vid fallissemang där staten blir involverad och behöver finan-

siera insatser så tas pengarna ur den allmänna kommunala statsbidragspåsen, vilket innebär att alla förlorar. Men alla förlorar så lite att ingen bråkar eller finner det lönsamt att organisera en övervakning.

Även den lagstiftning som är förberedd för att möjliggöra tvångsförvalning av kommuner gavs en för luddig utformning. Framför allt de mindre kommunerna ute i landet borde därför kräva en mer operativ lagstiftning, som undanröjer möjligheten till ojämlig behandling pga. storlek eller politisk betydelse. Kommunalpolitikerna ute i landet borde således verka för utökade och, framför allt, tydligare befogenheter lokalt inom ramen för ett rättsskyddat kommunalt självstyre.

6. *Sök mästaren – lär och bli bättre!*

Kartlägg din kommuns svagheter och sök möjligheter hos de bästa kommunerna

I skråväsendet stod mästarens son lägst i rang. Därefter kom lärlingen och gesällen. Mästarens budskap till sonen var: "En dag skall du bli skickligare än vad jag är nu – men jag är mästaren." Mästarens budskap till lärlingen efter ett antal år var: "Här lär du dig inget mer – nu är du gesäll och skall ut och vandra och lära av andra mästare." Människans utveckling har alltid grundats på att resa ut i världen för att lära sig något nytt och för att öka sin kompetens och kunskap. Och man kan säga att människans trygghet alltid varit baserad på lärande och förändring.

I modern ledarskapslitteratur används uttrycket Benchmarking för en organisations lärande och förändring. Dessvärre saknas ett bra svenskt ord för detta begrepp. Bästa översättningen är "att lära av mästaren". Varje organisation tar mästaren i branschen som sin förebild, studerar denna och lär sig att ständigt öka sin produktivitet, förbättra sin kvalitet och sina arbetsprocesser. Lära av mästaren är en kontinuerlig process för att finna, jämföra sig med och lära av de bästa företagen och organisationerna. Den offensiva attityden i ett ledarskap innebär att "sträva efter att vara bäst".

Anlägg ett konsekvent perspektiv utifrån på helheten

Hur gör då en kommun som lär av mästaren? Metoden är inte lätt i någon organisation. Den möter alltid invändningar, som att "mästaren" eller förebilden har andra och mer gynnsamma för-

utsättningar, att jämförelsemåtten inte är likadant räknade och att den egna organisationen är speciell. Den ledare som vill använda metoden måste välja rätt perspektiv på problemet, så att han eller hon inte tvingas i försvarsposition eller blir handlingsförlamad av motargumenten. Kommuner är och måste vara demokratiskt styrda organisationer, där allt måste "pratas" igenom innan beslut fattas. Den som vill åstadkomma något nytt i sin kommun måste ta initiativet, ställa frågorna och övertyga organisationen om vikten av förändring.

Att söka förändra en organisation med ett inifrånperspektiv, att utgå från sina egna förutsättningar och förhållanden, dvs. utan att ha någon mästare att mäta sig med, leder ofta till fantasilöshet, stagnation och förfall.

Sett inifrån kan kommunledaren finna att det bästa den kan göra är att permanenta maktbasen, leva på avkastningen av kommunens tidigare hopsamlade rikedomar eller successivt sälja av hopsamlade rikedomar och alltså konsumera tidigare generationers sparande, för att slutligen börja finansiera verksamheten genom lån och därmed konsumera framtida generationers inkomster.

Så tycks det också ha varit, eftersom fyra kommuner av fem i Sverige betett sig på detta sätt. Ändå hade det inte från ekonomiska utgångspunkter varit omöjligt för dem att balansera sina finanser, dvs. värna sina barns framtid genom att sluta bygga upp en hög skuldnivå för framtiden. Hade de varit riktigt duktiga skulle de till och med ha kunnat sänka skatten med några kronor per skattekrona. Men från ett perspektiv inifrån upptäcks sällan sådana möjligheter. Den som trots allt påtalar möjligheterna drabbas av en tung bevisbörda och ger ofta upp inför svårigheterna.

En kylig analys av offentlig organisations möjligheter att förbättra sig möts ofta av häpnad och förnekande, ibland av rena fakta. En extern analytiker har därför lättast att hantera en sådan situation. Externa personer är gäster, som måste behandlas artigt. Interna experter kan tjäna på att ha den externa konsulten som bundsförvant. Interna förmågor kan riskera att mötas av tystnad, trots att man har tillgång till ett instrument för analys, som kopplar greppet på kommunen på ett sådant sätt att frågor kan sändas in i organisationen. Inom organisationer krävs inte alltid artiga svar till den som ifrågasätter.

Om den demokratiska processen haft sin gång och det finns en acceptans för åtgärder, så krävs ändå ytterligare två saker för att något faktiskt skall hända. Den första är ett klart behov av åtgärderna. Människor är målinriktade i sitt handlande och det måste finnas ett starkt motiv, ett tydligt behov eller ett drivande nyttoutfall av något slag som motiverar åtgärderna. Och detta mål måste vara så konkret att det kan kvantifieras och mätas. Eftersom olika åtgärders effekter också kan mätas så går det att slå en brygga mellan uppställt mål och ett paket av fullt adekvata åtgärder.

Det andra har redan berörts ovan och det är en metod att arbeta efter när det gäller att ta fram, kvantifiera och genomföra åtgärder, alltså Benchmarking, eller lära av mästaren. Varje kommun kan utforma sin egen anpassade metod. Ett råd är att kommuner som vill arbeta med denna metod inte ser det som ett tillfälligt projekt, som exempelvis en konsult får göra, utan som ett kontinuerligt arbete, som man håller i själv med egen utvecklad kompetens. Konsulter kan eventuellt tas in för att tillföra kommunens personal olika kompetenser.

Ibland lämnar en tränare sitt lag och går upp och sätter sig på läktaren för att få samma syn på laget som publiken har, nämligen perspektivet utifrån på helheten. Politiker behöver externa analytiker som tar dem med upp på de politiska läktarna.

Beräkna det finansiella gapet till god ekonomisk hushållning

Det finns fyra centrala nyckeltal som berättar huruvida ekonomin är i balans eller ej. Dessa har tidigare presenterats i denna bok, i kapitel 3 där nuläget beskrevs, samt i kapitel 4, analysen av vad som gick snett i Haninge kommun. Kassaflödet indikerar om det finns ett överskott, som är tillräckligt stort för kapitalbildning. Den mätstandard för detta nyckeltal (9 procent av intäkterna), som tidigare angivits, gäller för utvecklingen i en normalt bra kommun. Men det kan vara svårt att finna den rätta nivån för en speciell kommun. Alla kommuner är speciella på något sätt. Därför bör kassafloedets nivå analyseras över en läng-

re tid tillsammans med nivåerna på skulder, likviditet och investeringar.

Analysens resultat är en optimal nivå för en framtida långsiktig utveckling av kassaflödet där skuldnivån samtidigt utvecklas på en nivå som stämmer överens med kommunens åldersmässiga sammansättning av befolkningen, nu och i framtiden. Men denna nivå för kapitalbildning och skuldutveckling skall även vara avstämd mot likviditet och investeringar. Det går att balansera en ekonomi med så låga investeringar att det innebär kapitalförstöring, men då balanserar man inte sin ekonomi på längre sikt. Och det går att dra ner likviditeten så länge det finns minst en kreditgivare som är beredd att ge nya lån. Inte heller då kan det vara fråga om någon verklig balansering av ekonomin. Skickliga kommunekonomer kan med rätt verktyg tillägna sig detta sätt att operativt optimera ett kassaflöde på rätt nivå.

Med rätt verktyg blir den kommunala ekonomin också begriplig för gemene man. Bristen på enkla och begripliga redskap för att hantera kommunal ekonomi är sannolikt främsta orsaken till många kommuners finansiella problem. Alla i kommunen, såväl politiker som medarbetare, måste förstå de ekonomiska betingelserna. Det demokratiska systemet kräver ju faktiskt att en kommunpolitiker redan från första dagen efter sitt tillträde skall kunna hantera och styra kommunens ekonomi. Och för att detta skall bli möjligt måste det finnas lättfattliga verktyg för styrningen. En ekonomisk teori får inte vara mer komplicerad än att "en bondpiga kan begripa den", sade till exempel Gunnar Myrdal. Kunde hon inte det, var teorin antingen fel eller onödigt tillkrånglad. Inte heller kommunal ekonomi är svårare än att den kan presenteras på ett enkelt sätt.

Observera nu att den balans i den kommunala ekonomin som ovan beskrivits, är balans i enlighet med kommunallagens stadgande om en god ekonomisk hushållning (kapitel 8 i 1991 års kommunallag). Det är alltså inte samma sak som det balanskrav som infördes av statsmakten att gälla för kommuner från och med år 2000 (innebärande att det egna kapitalet inte får minska). Den metod och de verktyg som hänvisas till här har utarbetats med tanke på att kunna tolka lagens krav och även mäta om en kommun lever upp till dessa krav.

Vad skall man nu ha denna optimerade nivå på kassaflödet till? Den faktiska (och historiskt i bokslut dokumenterade) nivån på kassaflödet är i regel mycket lägre än den för framtiden härledda optimerade nivån. Denna skillnad utgör då (vid början av varje planeringsår) ett finansiellt gap, som måste slutas för att åstadkomma balans i kommunens ekonomi. Detta gap kallas kassaflödesgap.

Man har därtill två ytterligare gap att sluta, här kallade riskgap och visionsgap. Summan av dessa tre gap utgör kommunens totala finansiella gap. Eftersom alla gap kan kvantifieras (i endera procent av intäkter eller i miljoner kronor) så kan de sammanfattas i en enkel tabell enligt exempelvis figur 6:1.

Figur 6:1. *Exempel på en tabell som presenterar delarna och helheten av en finansiell gapanalys för en fiktiv kommun.*

Kassaflödesgap	4 % av intäkter	24 miljoner kronor	krav
Riskgap	1 % av intäkter	6 miljoner kronor	krav
Visionsgap	1 % av intäkter	6 miljoner kronor	önskemål
Totalt finansiellt gap	6 % av intäkter	36 miljoner kronor	

För att garantera en balanserad ekonomi är kravet att de första två gapen sluts. Visionsgapet är uttryck för ett önskemål. Har man inga visioner för framtiden för kommunen, dvs. man har ingen föreställning om hur den kommun skall se ut som man skall lämna över till sina barn, så behövs inga pengar till åtgärder för att styra kommunen i en viss önskad riktning. Då skulle man kunna bortse från visionsgapet och säga sig att det totala finansiella gapet blir 5 procent av intäkter eller 30 miljoner kronor.

Riskgapet syns inte omedelbart i den kommunala resultaträkningen, men det är viktigt att ta hänsyn till detta. En kommun har en rad förpliktelser. Nästan alla är förknippade med olika osäkerheter. Det ingår i kravet på god ekonomisk hushållning att återkommande inventera dessa osäkerheter och bedöma i vad mån de kan hanteras eller ej. Osäkerheter som inte kan hanteras inom ramarna för den löpande ekonomin (kassaflödes-

gapets ekonomi) måste påföras riskgapet. I den mån de kan hanteras skall kostnaderna för dem tas upp här, och osäkerheter, som man inte kan gardera sig för utgör risker, vars kostnader också bör uppskattas och tas upp under riskgapet. I ovanstående exempel räknar man med ett riskgap på 1 procent av totala intäkter (skatter + avgifter + bidrag) eller på 6 miljoner kronor.

För att komma fram till storleken på ett kassaflödesgap behövs en analys där följande nyckeltal ingår. I *Bilaga B* beskrivs metoden mer ingående.

1. Skuldbetalningsförmåga (relationen räntebärande långa skulder/kassaflöde)
2. Kassaflöde (relationen Resultat 2/(skatter + avgifter + bidrag))
3. Skuldflödesgrad (relationen räntebärande långa skulder/(skatter + avgifter + bidrag))
4. Skuldbalansgrad (relationen skulder/tillgångar)
5. Rörelsekapital (relationen (omsättningstillgångar-korta skulder)/externa kostnader)
12. Investeringar (relationen nettoinvesteringar/(skatter + avgifter + bidrag))

Dessutom finns ett knippe risknyckeltal för att ringa in storleken av ett riskgap:

- Ledningsrisker (3 st nyckeltal 9, 10 och 11): Riskerar kommunfullmäktige att bli beslutsförlamat och/eller förvaltningsapparaten att få problem att genomföra besvärliga beslut?
- Investeringsrisker (1 st nyckeltal 12): Riskerar kommunen att investera ihjäl sig, exempelvis genomföra investeringar som medför (oväntat) mycket förhöjda driftkostnader?
- Skattebasrisker (3 st nyckeltal 13, 14 och 15): Riskerar befolkningen att minska, förvärvsfrekvensen att sjunka eller skattekraften per invånare att urholkas?
- Förpliktelsesrisker (2 st nyckeltal 16 och 17): Har kommunen riskfyllda borgensåtaganden och hur är riskerna för utvecklingen av andelen tomma lägenheter i kommunen?

Analysen innehåller vidare tre potentialnyckeltal (Benchmarknyckeltal):

- Utdebiteringspotential (nr 6, mäter effekten av potentialen i procent av intäkter och miljoner kronor)
- Avgiftspotential (nr 7, mäter effekten av potentialen i procent av intäkter och miljoner kronor)
- Besparingspotential (nr 8, mäter effekten av potentialen i procent av intäkter och miljoner kronor).

Dessa potentialnyckeltal, med betoning på det sista, besparingspotentialen, beskrivs i det följande. Exempelen är ”skarpa” potentialnyckeltal hämtade från Gullspångs kommun.

Kommunal Benchmarking av ett finansiellt gap

I exemplet ovan visades ett ”Totalt finansiellt gap” att sluta på 6 procent av intäkter, motsvarande 36 miljoner kronor. Detta är inte det gap som direkt gäller för Gullspångs kommun. Men låt oss antaga, för att göra denna framställning mer intressant, att Gullspångs kommun har ett finansiellt gap på 6 procent av intäkterna, motsvarande 36 miljoner kronor.

Vi träffas nu i en samlingssal i Gullspångs kommuns förvaltningshus i Hova, där ett 20-tal deltagare får höra analysdelen i en så kallad Kommundiagnos. Kommunstyrelsens ledamöter deltar och även presidierna, dvs. ordförandena i styrelser och nämnder med förvaltningarnas chefer. Tillställningen är redan ca 2 timmar lång (effektiv föredragningstid) och deltagarna har i diskussion med den inbjudna analytikern just gett sitt erkännande till att det finansiella gapet är vad som framförts i inledningen ovan. Man har tillsammans, således, härlett ett kassaflödesgap (6 nyckeltal) och ett riskgap (9 nyckeltal) och dessutom tagit del av en avsevärd mängd annan information i form av olika analysdiagram. Kommunledningen har tillfogat ett visionsgap för egen del på 1 procent av intäkter eller 6 miljoner kronor.

Frågan är om 6 procent av intäkter eller 36 miljoner kronor är ett dramatiskt stort gap för Gullspångs kommun? Låt oss informera om att en procents högre skatt (dvs. en skattehöjning på 1 kr per skattekrona) på eget skatteunderlag är ca 5 miljoner

kronor. Då skulle det fordras en skattehöjning på minst 7 kr/skattekrona för att få in 36 miljoner kronor (och då detta skrivs egentligen över 14 kr/skattekrona eftersom staten tar hälften i skattestoppsavgift). Det är således frågan om ett mycket betydande gap. Det är inte bara i Gullspångs kommun, där en ansvarig församling inför en sådan kalkyl ger upp och menar att pengar måste tillföras utifrån. Det finns ju en kommunakut, konstaterar man. Föreställningen att det faktiskt existerar en lokal potential, som klarar detta gap, finns sällan!

Men redan analysen av FörtroendeProfilen (teorin för analys av profiler finns i Bilaga A) indikerar förekomsten av en sådan potential inom ett av de tre områdena, vilket nedanstående figur 6:2 torde visa:

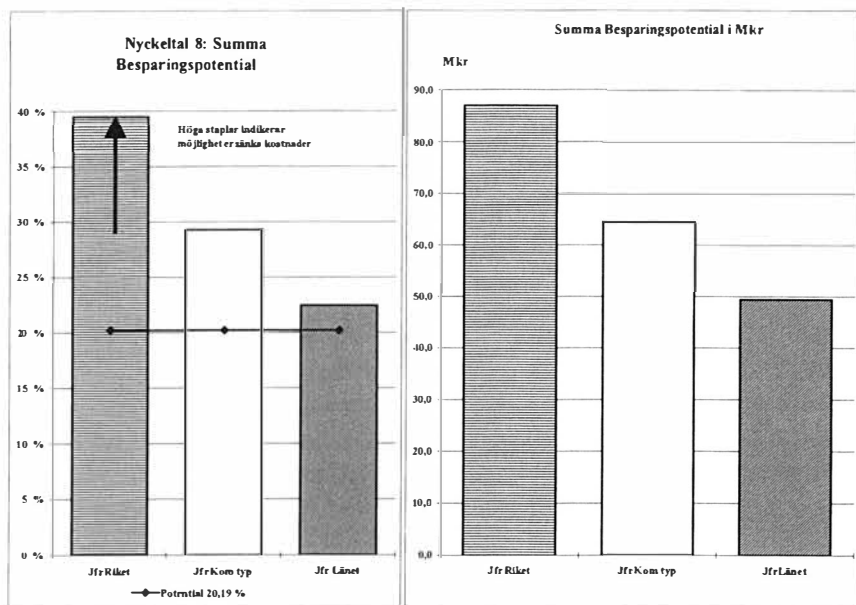
Figur 6:2. *Betygen på Gullspångs kommuns potentialnyckeltal 6, 7 och 8 för bokslutsår 1996.*

Potentialnyckeltal		Potentialnyckeltal			
UTDEBITERINGSNIVÅ	6				Dålig
AVGIFTSNIVÅER	7		OK		
KOSTNADSNIVÅER	8	Bra			

Kostnaderna i verksamheten kan pressas ned i en tillräcklig omfattning enligt nyckeltal 8. Det är också med detta nyckeltal den inbjudna analytikern väljer att börja vid en fördjupad analys. Det är ju ingen idé att studera utdebiteringspotentialen (nyckeltal 6) ty det står klart att någon sådan inte finns. Faktiskt indikeras en liten avgiftspotential, nyckeltal 7.

Betydelsen av att hela tiden utgå från helheten och ett perspektiv utifrån vägleder analytikern. Denna lägger på den summerade besparingspotentialen från alla kommunala verksamhetsområden utom affärsverksamhet. Vad som då framkommer är en samlad besparingspotential på hela 20,19 procent av intäkterna eller ca 45 miljoner kronor. Detta framgår av följande bild i *figur 6:3*.

Figur 6.3. Totalt kalkylerade besparingspotentialer för Gullspångs kommun bokslutsår 1996 i procent av intäkter och i miljoner kronor.



Anm: Besparingspotentialen är 20,19 procent av intäkter eller ca 45 miljoner kronor för Gullspångs kommun.

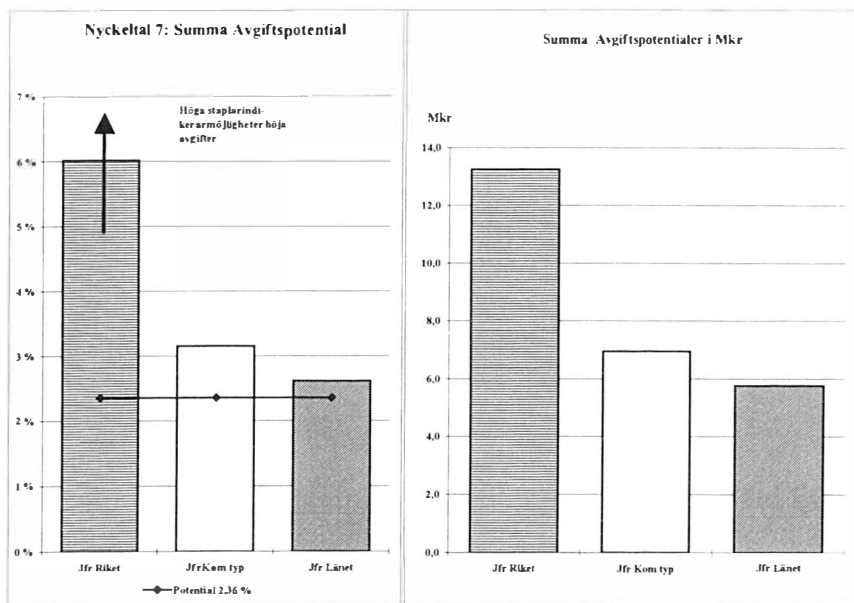
Bara besparingspotentialen motsvarar en skattesänkning på 9 kronor per skattekrona. Den motsvarar med andra ord en skattesänkning från 21,50 och ner till 12,50 förutsatt att alla kostnads-potentialer utnyttjas till fullo.

Nu kan inte detta ske om det aktuella gapet skall slutas, utan denna skattesänkning används här som ett mått på ett möjligt handlingsutrymme. Detta budskap – att det finns ett mycket stort lokalt handlingsutrymme – kan knappast framföras av någon annan än en extern analytiker till en lokal skara beslutsfattare och chefstjänstemän. Till och med hos en läsare av denna bok torde förnuftet nu få utstå ett våldsamt angrepp från känslolivet, som säger att detta inte kan vara möjligt. (Men tappa nu inte ambitionen att läsa vidare. Den som söker mästarskapet

ställs ibland inför fakta som vänder upp och ner på den vardagliga "lagomattityden".)

Innan vi redogör för de logiska kalkylerna bakom besparingspotentialen skall vi lägga till den samlade avgiftspotentialen för att göra bilden komplett. Den presenteras i bilden i figur 6:4 nedan:

Figur 6:4. *Totalt kalkylerade avgiftspotentialer för Gullspångs kommun bokslutsår 1996 i procent av intäkter och i miljoner kronor.*



Anm: Avgiftspotentialen är 2,36 procent av intäkter eller ca 5 miljoner kronor för Gullspångs kommun.

Avgiftspotentialen är inte stor men den motsvarar en skattesänkning på ytterligare 1 krona per skattekrona. Den totala potentialen skulle således vara hela 10 kronor per skattekrona. Därmed lämnas avgiftspotentialen åt sitt öde, ty så som det är här, är det i de flesta kommuner: Det finns sällan någon ut-

debiteringspotential. Avgiftspotentialen är obetydlig och besparingspotentialen högst betydande. Det tycks därmed som politikererna mer tydligt kände det dagliga trycket från tjänstemännen, än tryck från övriga kommunmedborgare var fjärde år. De senare kan belastas med skatter och avgifter, vilket normalt inte leder till alltför högljudda protester. Det är betydligt svårare att rikta krav på effektiviseringar i kommunens organisation. Det kan man kalla en defekt i det demokratiska systemet.

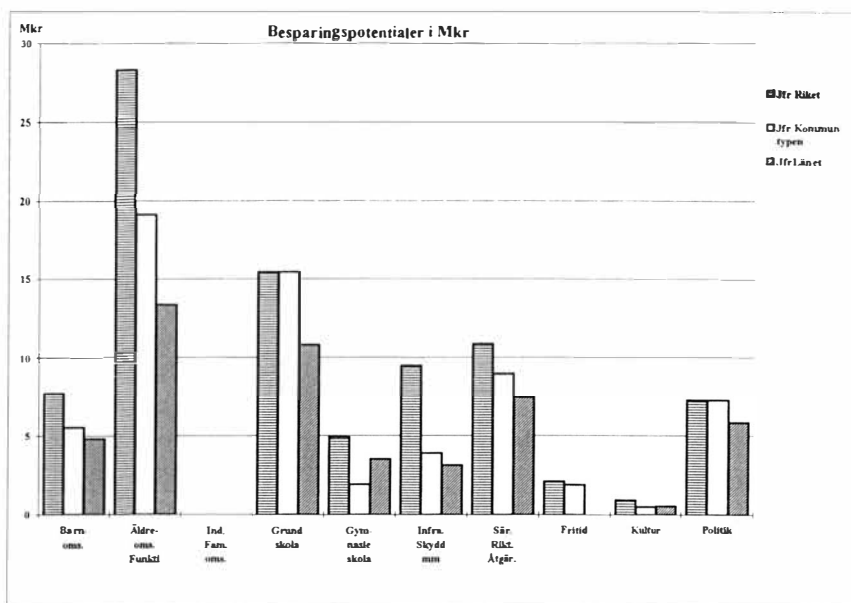
Låt oss återvända till besparingspotentialen och dess matematik. Ovan konstaterades att denna var på hela 20,19 procent av intäkterna eller ca 45 miljoner kronor. Denna sammantagna besparingspotential är summan av motsvarande potentialer inom 10 verksamhetsområden. Vilka dessa är presenteras i *figur 6:5*. Affärsverksamhet har ej tagits med. Figuren visar förhållandena i Gullspångs kommun för bokslutsåret 1996. Faktiskt saknas uppgifter om potentialen inom individ- och familjeomsorgen, vilket innebär att det även här finns en potential, som borde kunna beräknas och påföras totalsumman. Men nu till matematiken.

Alla staplar i diagrammet i *figur 6:5* avser Gullspångs kommun. Gullspång jämförs med tre olika kategorier kommuner: dels alla Sveriges kommuner (Riket), dels kommuntypen (Industrikommuner) och dels alla kommuner i samma län (Länet). All kommunal verksamhet finns för alla Sveriges kommuner uppdelad i tio verksamhetsområden (affärsverksamhet undantagen här) med sina bruttokostnader angivna per konsumtionsenhet dvs. enhetskostnaden för varje verksamhetsområde.

För kategorin Riket (alla 288 kommuner) går det att, inom vart och ett av de tio verksamhetsområdena, finna en "bästa" kommun som har absolut lägst enhetskostnad. På motsvarande sätt går det att finna tio bästa kommuner för kategorierna kommuntypen och länet. Antalet industrikommuner är 53 och inom det aktuella länet finns 17 kommuner (1996).

Därefter jämförs enhetskostnaden för Gullspångs kommun per verksamhetsområde med den kommun som har lägsta enhetskostnaden inom varje kategori. De skillnader som därvid uppstår i kronor per konsumtionsenhet inom varje verksamhet är ett mått på den potential som finns för att sänka kostnaden. Denna skillnad, multiplicerat med antalet enheter som faktiskt

Figur 6:5. Kalkylerade besparingspotentialer för Gullspångs kommun per verksamhetsområde bokslutsår 1996 i miljoner kronor.



Anm: Besparingspotentialen på 45 miljoner kronor presenterad per verksamhetsområde för Gullspångs kommun.

konsumeras, ger ett samlat mått på den potential som finns. Dessa potentialer finns återgivna i *figur 6:5* för respektive verksamhetsområde och kategori av kommuner.

Detta blir tydligare genom att ta del av underlaget i nedanstående tabell där Benchmarking-kommunerna finns. Där framgår exempelvis att enhetskostnaden i Gullspångs kommun för barnomsorg är 81 854 kronor per år. Åsele är "bästa" kommun i Riket med en enhetskostnad på 55 487 kronor per år. Gullspångs kommun har en merkostnad på 26 367 kronor per heltidsbarn. Multipliceras denna överkostnad med antalet heltidsbarn, som aktuellt år (1996) var 292 stycken, så fås beloppet 7 699 212 kronor. Detta belopp finns i stapeln längst till vänster i diagrammet ovan.

Figur 6:6. *Enhetskostnader per konsumtionsenhet i kronor i Gullspångs kommun och i Benchmarking-kommuner bokslutsår 1996.*

	Barnomsorg	Äldreomsorg mm	Ind. o Fam. omsorg	Grundskola	Gymnasieskola
<i>Enhet: Heltidsbarn 1-12 år</i>	<i>Alla inv 65 år och äldre</i>	<i>Alla invånare</i>	<i>Alla inv 7-15 år</i>	<i>Gymnasieelever 16-19 år</i>	
Riket	55 487 kr Åsele	29 824 kr Båstad	527 kr Ydre	38 280 kr Ljungby	42 203 kr Svenljunga
Kommuntypen	62 801 kr Gnosjö	37 009 kr Gnosjö	785 kr Uppvidinge	38 280 kr Ljungby	54 279 kr Ljungby
Länet	65 401 kr Vara	41 480 kr Karlsborg	740 kr Habo	44 193 kr Tidaholm	47 833 kr Skara
Aktuell kommun	81 854 kr Gullspång	51 887 kr Gullspång	Sak kr Gullspång	57 930 kr Gullspång	62 095 kr Gullspång
	Infra-, skydd, mm	Särsk rikt insatser	Fritid	Kultur	Politik
<i>Enhet: Alla invånare</i>	<i>Alla invånare</i>	<i>Alla invånare</i>	<i>Alla invånare</i>	<i>Alla invånare</i>	<i>Alla invånare</i>
Riket	738 kr Ekerö	112 kr Danderyd	236 kr Bollebygd	358 kr Lekeberg	107 kr Vingåker
Kommuntypen	1 612 kr Östra Göinge	409 kr Vaggeryd	270 kr Bengtsfors	426 kr Finspång	107 kr Vingåker
Länet	1 734 kr Habo	646 kr Habo	567 kr Gullspång	418 kr Grästorp	329 kr Skövde
Aktuell kommun	2 224 kr Gullspång	1 813 kr Gullspång	567 kr Gullspång	506 kr Gullspång	1 244 kr Gullspång

Nästa kategori analysen jämför med är "bästa" kommun i gruppen industrikommuner. Urvalet är här mindre varför det är logiskt att finna en Benchmarking-kommun med en något högre enhetskostnad än för Riket. Antalet industrikommuner är 53, vilket skall jämföras med Rikets 288 kommuner. Trots detta har i denna kategori Benchmarking-kommunen Gnosjö en väsentligt lägre enhetskostnad än Gullspång. Skillnaden är 19 053 kronor och potentialen blir 5 563 524 kronor. Detta belopp finns i stapeln näst längst till vänster i diagrammet ovan.

Motsvarande resonemang gäller även vid en jämförelse med "bästa" kommun i Länet, som är Vara kommun, med en skillnad på 16 453 kronor och en potential på 4 804 324 kronor. Detta belopp finns i tredje stapeln från vänster i diagrammet ovan, och därmed finns allt på plats för verksamhetsområdet barnomsorg. De tre staplarna för respektive kategori inom varje verksamhet ovan är beräknade enligt samma principer. En analytiker får sällan synpunkter på räknesättet, som vanligen accepteras. Där emot anmäler sig ett sammelsurium av andra synpunkter som måste hanteras, se sidan 121–125.

Observera att potentialen inte beräknas från extremkommunerna i Riket, dvs. i dessa fall Åsele för barnomsorgen. Risken att det är något fel på just de mycket extrema kommunerna är för stor. Det blir som synes mycket hyfsade potentialer även vid något försiktigare jämförelser.

Kvaliteten ligger utanför kalkylen men allt annat innanför

Det finns viktiga skillnader som en analytiker understryker tidigt i presentationen. Observera att adjektivet ”bästa” ovan står inom citationstecken. Det betyder att exempelvis Åsele kommun, när det gäller barnomsorg, bara är bäst i en speciell mening och det är att ha lägst enhetskostnad. Om kvaliteten är jämförbar mellan kommunerna förtäljer inte denna kalkyl. Det är nu man måste resa och jämföra. Det är klart, säger företrädare för Gullspång, att vi har högre kvalitet och att det förklarar skillnaden. Du som läsare bör begrunda följande två utsagor:

1. Det är möjligt, men inte sannolikt, att ett hushåll som flyttat från Åsele till Gullspång kan konstatera att kvaliteten i barnomsorgen är högre i Åsele än i Gullspång.
2. Om hela skillnaden i enhetskostnad mellan Gullspång och Åsele kan härledas bero på en högre kvalitet i Gullspång och politikerna vill ha det så, så är det inget fel på Benchmarkingen om kommunens ekonomi försämras, utan politikerna väljer medvetet att erbjuda icke sunt finansierade överkvaliteter.

Om du är politiker eller tjänsteman i Gullspång så finns skäl att undra över hur du förhåller dig till punkt 1 ovan. Hur resonerar du och vad anser du att man bör göra i de olika fall som finns? I punkt 2 ovan sker överkonsumtion på framtida generationers bekostnad. Hur motiverar du detta moraliskt?

Metoden föreskriver att alla andra företeelser faller inom ramen för kalkylen tills någon bevisat motsatsen. Det är inte ovanligt att en företrädare för en kommun menar att de har en högre kostnad inom exempelvis skolan för att kommunen har många små skolor ute på landsbygden till skillnad från den ”bästa” kommunen. I så fall är detta en politiskt vald struktur som förklarar en överkostnad och inget fel på Benchmarkingen som metod. Metoden hittar överkostnaden, och den företeelse som orsakar denna kan man som regel ändra på om man vill. Den inbjudna analytikern måste ställa frågan om det finns en kommun med samma Ortsstruktur och lokaliseringspolitik för skolor som har väsentligt lägre kostnader. Hittar man en sådan kan

man också lära sig förvalta en utspridd struktur billigare. Det är det senare som är intressant med Benchmarking. Det gäller att hitta hur man skall göra det man vill på ett kostnadseffektivt sätt.

Den här illustrerade metoden att jämföra bruttodriftkostnader per konsumentenhet mellan kommunerna har den egenheten att målet är rörligt: ribban höjs hela tiden! Detta kan tolkas som irriterande för den förvaltningschef som med stora ansträngningar skurit kostnader med 15 procent och tycker sig ha lyckats bra – bara för att finna att året därpå har någon annan kommun lyckats skära med ytterligare 12 procent. Det är denna ständiga effektivisering som det konkurrensutsatta näringslivet tvingas till år efter år. Detta synsätt blir också nödvändigt i kommunerna.

Den nödvändiga kaotiska ”halmstråfasen”

Låt oss nu återgå till samlingssalen i Gullspång. Vanligen är den svåraste fasen av kommunal Benchmarking den som framtvingar personliga ställningstaganden baserade på fakta. Det går knappast att sakligt förneka förekomsten av ett finansiellt gap. Drivkraften att sluta detta gap är politisk och beror på viljan att lämna över en välskött kommun till nästa generation. För att sluta detta gap krävs ett motsvarande handlingsutrymme. Detta handlingsutrymme, om det finns, består normalt av tuffa åtgärder och stora uppoffringar. Den inbjudna analytikern har hittills fått acceptans på att det finns ett finansiellt gap, hur stort detta är och att det i matematiska termer även finns ett handlingsutrymme, som vida överstiger gapet.

Alla som sitter där inser, att om analytikern har rätt och det finns åtgärder motsvarande detta stora handlingsutrymme, så måste man ”ta i skiten”. I annat fall gäller att man får mer pengar från någon annanstans (kommunmedborgarna, staten, som ju är detsamma som landets alla medborgare, eller, i någon mån, aningslösa kreditgivare). Nästa försvarslinje är således att hitta de invändningar som reducerar det indikerade utrymmet

för handlingar till noll. Det gäller att hitta minst några viktiga invändningar, så att i varje fall trovärdigheten får sig en sådan allvarlig knäck att man kan glida tillbaka i gamla invanda attityder. Drivkrafterna i församlingen att finna dessa magiska halmstrån är mycket, mycket stora. För de flesta gäller det annars en smärtsam omprövning av hela "personliga världsbilder". Men det finns också i varje sådan församling ett antal entreprenörstyper, som vädrar morgonluft och ser möjligheter för egen del i det som förestår för kommunen. Alla kommer inte att bli lamslagna. Förändringsaktörerna finns och måste snart befordras.

Metoden föreskriver nu att analytikern genomlyser varje invändning så långt det går och utsätter den för en kritisk granskning. Därefter skall effekterna av vad som finns kvar av saklig karaktär i invändningen kostnadsberäknas. Om det exempelvis uppkommer en invändning mot att Gullspång jämfört med Åsele har en överkostnad på 26 367 kronor per heltidsbarn så är den relevanta frågan: "Med hur många procent skulle denna invändning reducera skillnaden om man tog hänsyn till den?" Erfarenheten är att denna procentsats mycket sällan överstiger 50 procent. Faktum är att de flesta invändningars effekter mycket sällan överstiger 10 procent. Det är därför denna fas kallas för "halmstråfasen". Men den måste genomlidats innan något kan ske.

De kommunala ekonomernas första "halmstrå" gäller vanligtvis sifferunderlagets "erkänt" dåliga kvalitet. Invändningarna gäller olika företeelser som att kalkylmässiga kostnader, exempelvis kapitalkostnader och hyror, kan beräknas på olika sätt i kommunerna, att fördelning av gemensamma kostnader såsom central administration kan ske på olika sätt, att olika verksamheter kan avgränsas på olika sätt och att det finns strukturella skillnader i exempelvis geografi eller åldersstruktur. Eftersom det är fråga om underlag från kommunernas redovisning, som de avlämnar till SCB i speciella enkäter, så kommer sådana skillnader med och det blir fel.

Analytikerns fråga i detta fall är, om det finns någon sådan typ av redovisningsskillnad mellan kommunerna, som en ekonom från Gullspång tillsammans med en ekonom från Åsele inte skulle kunna beräkna konsekvenserna av för att korrigera skill-

naden i enhetskostnad för barnomsorgen. Hittills har svaret på sådana frågor varit nej, men man har samtidigt framhållit att sådana förfaranden blir omfattande insatser som man inte har tid med. Analytikerns nästa fråga är om man tror att sådana korrigerande beräkningar kan förklara mer än 50 procent av skillnaden i enhetskostnad, mer än 25 procent, mer än 10 procent, osv.

Det kan erkännas att det under senare delen av 80-talet, då sådana undersökningar började, var sifferunderlaget bristfälligt i olika avseenden. Men numera sker avstämningar av SCB, och kommuner som inte uppfyller vissa kvalitetskrav får påstötningar. Om rättelser inte sker så utesluts de. I och med att Svensk KommunRating och andra organisationer börjat använda uppgifterna i "Vad kostar verksamheten i Din kommun" så skärper sig kommunerna och kvaliteten stiger för varje år som går.

Det avgörande motargumentet är att Benchmarking används inom privat sektor av företag inom branscher som konkurrerar och håller sina ekonomiska data hemliga för varandra. Dessa har sällan tillgång till så bra underlag som kommunerna har genom SCB. Företagen är dessutom olika och arbetar på skilda marknader. Ändå tvingas de jämföra sig med varandra. Klarar de inte mästerskapet slås de ut. Kommunernas verksamheter är däremot så snarlika varandras, att jämförelser trots mätproblemen är relativt enkla.

En presentation av besparingspotentialer kan förvisso få förvirrade förlopp då kommunens egen ekonomiska planering innehåller brister i informationen. Detta kan illustreras med följande berättelse från en presentation i en annan kommun än Gullspång. Plötsligt utbrister chefen för fritidskontoret: "Ha, ha! Skall jag tolka stapeln i diagrammet så att jag har en potential att sänka mina kostnader på 26 miljoner kronor på en budgetomslutning som är mindre än detta belopp? Min budget i år är 22 miljoner kronor! Du har fel någonstans i din analys!" Det är sådana lägen som gör livet spännande för varje extern analytiker. Och svaret är glasklart: "Nej, analysen är korrekt. Du måste ha lämnat inkorrekta uppgifter till SCB!" En ilsken förvaltningschef spikar nu i bordet att alla vet att hans budget omsluter 22 miljoner kronor och att han för sin del betraktar analysen som

avslutad. Det går inte att spara ens 100 000 kronor! Stor oro utbryter, men lugnet återinträder efter analytikerns nästa kommentar: "Du har sannolikt inte allt i din budget, exempelvis inte den gemensamma administrationen? Hur stor kan den vara?" Kommunens ekonomichef tar fram fickräknaren och adderar inom 30 sekunder upp fritidsbudgeten från 22 till 27 miljoner kronor.

Nu vill kommunens fastighetschef också vara med och säger lakoniskt, vänd till fritidschefen: "Årshyran för alla fritidsanläggningar är 67 miljoner kronor och dem ser inte du i din budget." Helt plötsligt omsluter fritidsförvaltningens budget 94 miljoner kronor. Därefter utbryter den stora diskussionen om hur olika konsumtionsutgifter fördelas i gemensamma anläggningar, och även en rad andra utgifter blir föremål för diskussion och efter en för politikerna i församlingen förvirrad debatt sammanfattar någon att fritidsförvaltningens budget – om allt lades ut korrekt – måste omsluta någonting mellan 110 och 130 miljoner kronor. Fritidsnämndens ordförande avslutar denna omgång med orden "För tio minuter sedan var jag beredd att kasta denna analys i papperskorgen, men den har nu hjälpt mig att förstå att jag under hela två mandatperioder ansvarat för en budgetomslutning som varit fem gånger större än vad mina egna tjänstemän presenterat för mig!" Sedan sa denne ilskne ordförande en del annat också.

Sedan blir det vanligtvis ett varv med skolchefen också, som med skolverkets blå skrifter om skolans kostnader frågar hur hans verksamhet kan vara sämst i länet i SCBs statistik och bäst i Skolverkets undersökningar? Svaret är enkelt: SCB mäter brutto medan Skolverkets är ett sammelsurium av brutto- och nettobegrepp. SCB-statistiken används bäst för att indikera potentialer och Skolverkets undersökningar är mer intressanta för att mäta lönsamhet. De kompletterar varandra utmärkt i händerna på en analytiskt lagd skolkamrer. Man lär sig bl.a. att kostnader ibland korresponderar mot intäkter och att man måste vara försiktig när man skär kostnader så man inte skär bort ännu större belopp intäkter.

Analytikerns perspektiv utifrån på de sammantagna kostnaderna för fritiden hade visat sig hålla mot fritidschefens inifrån-perspektiv. En sparpotential på 26 miljoner kronor på en brutto-

kostnad på ca 120 miljoner kronor verkar mer normal, speciellt med tanke på att fastighetschefen hela tiden under diskussionen ovan hävdade att fastighetsförvaltning kan inte Fritiden effektivisera, så den skall de inte ha i sin budget. På detta fick denne svaret att antagligen har förvaltningen av fastigheterna inte effektiviserats alls under flera år – om någonsin – så en stor del av potentialen fanns nog där. Det som inte syns effektiviseras inte.

Hur kommunen tar kommandot över Benchmarking-processen

”Halmstråfasen” är vanligtvis så kaotisk som beskrivits ovan. Kommunens företrädare möter en annan verklighet med en ny metod, som en extern analytiker kommer in med utifrån, med ett helt annat perspektiv. Det är inte bara inläring av nya attityder och metoder utan ofta också en smärtsam avläring av invanda gamla lokala myter. Analytikern vädjar hela tiden till förnuftet under en presentation, medan kritikerna vill rasera analysens trovärdighet och hävda sina egna myter och föreställningar. Det behövs inte sällan upprepade presentationer för att förnuftet skall få en chans mot känslan att analysen är fel. Kommunens ledare måste se till att en process startas.

Men det är inte bara känslor det är fråga om. Där finns chefen för äldreomsorgen, som byggt upp en institutionell omsorg av mycket hög kvalitet med odelat politiskt stöd under många år och som nu får i uppgift att drastiskt sänka kostnaderna i denna verksamhet. En duktig entreprenör är inte alltid den duktiga förvaltaren, som brinner av iver att dagligen trimma i organisationen och jaga kostnader. Där finns politikern som alltid höjt skatten (och därmed lagt bördorna på hushållen) då personalen knorrat. Nu gäller det omvända. Hushållen måste få starka incitament att arbeta, så att landet får tillväxt. Nu blir i stället budskapet till den kommunala personalen, mindre pengar och mera resultat till fromma för kommande generationer. Skall jag vara kvar i politiken under dessa nya förutsättningar?

Omvärderande processer är kaotiska, men den inbjudna ana-

lytikern måste avsluta hela presentationen på ett sätt som samlar ihop alla trådar. Ingen förnuftig ledare saknar mål för sitt agerande och så fort det "gungar" för mycket så återkopplar man till målet. Det är därför Benchmarking måste vägledas av mål och i politiska organisationer starka moraliska mål. Här utgör gapanalysen målen. Det är nu dags att erinra församlingen om att uppgiften var att sluta ett totalt finansiellt gap på 6 procent av intäkter eller 36 miljoner kronor. Det moraliska kravet var att till nästa generation lämna över ett kommunalt "folkhem", som är sunt finansierat och vars tillgångar inte är överbelånade. Gapet krävde ett visst finansiellt handlingsutrymme och åtgärder måste vidtagas. Potentialnyckeltalen var vägledande för att finna detta handlingsutrymme.

I Gullspång fanns indikationer på en besparingspotential på hela 9 procent av intäkter eller 45 miljoner kronor. För att även samla ihop denna aspekt sammanfattade den inbjudna analytikern detta med följande ord: "Detta diagram, som visar potentialer per verksamhet, är inte tillräckligt exakt för att ni politiker skall kunna ge era förvaltningschefer direkta sparbeting som hopsummerade motsvarar 6 procent av intäkterna. Men ni kan ge era förvaltningschefer i uppdrag att exempelvis undersöka vad ett utdelat sparbeting på 1 procent (6 miljoner kronor) inom barnomsorgen, 2 procent (12 miljoner kronor) inom äldreomsorgen, 1,5 procent inom grundskolan (9 miljoner kronor), 0,5 procent inom infrastruktur, skydd m.m. och 1 procent inom politik (6 miljoner kronor) skulle innebära. Låt era förvaltningschefer ansvara för det löpande arbetet i framtiden med att effektivisera verksamheten. Det kommer att bli en ständigt pågående process. Jag understryker att detta är ett exempel på fördelning av sparuppgifter, ty jag vet inte hur ni vill dana kommunen i framtiden. Ni ser i diagrammet inom vilka verksamheter ni har överkostnaderna. Stämmer denna prioritering överens med den ni vill göra för att på lång sikt utveckla kommunen i önskad riktning? Ni bör vägledas i detta av någon vision för kommunen."

Vår analytiker exemplifierade ovan hur kommunens starke man eller kvinna bäst kan ta kommandot över den ekonomiska styrningen i kommunen för framtiden. Visionen måste hållas levande av politikerna i en dialog med invånarna. Det gäller framför allt att få med ungdomen i arbetet, så de ser en bild av en

kommun i framtiden som de kan bo och arbeta i. Denna vision blir vägledande vid alla beslut och särskilt vid prioriteringar i budget och vid besparingar. Varje år börjar budgetarbetet med en finansiell gapanalys. Den sker strax efter det att bokslutssiffrorna blivit kända, kanske tillsammans med en inbjuden extern analytiker. Denne presenterar gapanalysen och vilka potentialer kommunen har, som kan sluta detta gap. Politikerna delar ut preliminära sparbetning genom att dela ut preliminära ramar till olika nämnder och verksamheter där de olika sparbetningen finns inarbetade. Därmed initieras Benchmarkingprocesser inom varje verksamhetsområde. Och därefter fortsätter budgetprocessen på känt sätt.

Analysen innehåller viktiga delar för att beräkna ett riskgap och i detta arbete kan en extern analytiker också biträda kommunen. Dessutom innehåller denna analys information av den karaktär man normalt finner i nuläges- och omvärldsanalyser, vilket är en viktig utgångspunkt i arbetet med att skapa visioner. De strategiska frågorna måste även få en mer framträdande plats på dagordningen i kommunstyrelse och andra politiska församlingar. Rutinärendena kan vanligen delegeras betydligt mer än vad som sker idag. Någon gång per år bör kommunstyrelsen samla nämndordförande, förvaltningschefer och koncernens företagschefer till en strategikonferens om vilka de strategiska huvudfrågorna är för det kommande året.

Det finns således tre nya inslag som kan fogas in i kommunens ekonomiska planering. Det behövs en levande vision för dialog med invånarna. Bokslutsarbetet resulterar inte bara i en fråga om ansvarsfrihet för styrelser och nämnder, utan i en strategisk analys, där kommunen bland annat gör en finansiell gapanalys, med syfte att säkra sin ekonomi för framtiden. Mål i visioner och gapanalyser kräver handlingsutrymme och åtgärder. Även detta kan arbetas in i kommunens ekonomiska planering och styrning.

Styrning sker genom uppföljning och denna kan skärpas genom extern medverkan. Varje år kan således en extern objektiv analytiker bjudas in och biträda kommunen i just två av ovanstående tre viktiga moment, nämligen vid gapanalysen och analysen av potentialer. Kommunen besöks av sin "husläkare" varje år för en ekonomisk rutinkontroll.

Och mer invecklat än så här är det faktiskt inte, när det gäller att sluta vara lagom och bli mästare!

Lagomskapets förödande effekter

När externa kommunanalytiker jämför nyckeltal med bästa kommun, så uppkommer alltid frågan varför man inte istället jämför med snittet för kommunerna ”för det gör vi här i kommunen”. Kommunföreträdarna blir ofta mycket irriterade, när de hör att man skall studera bästa kommuner – och de berättar ofta stolt att de har en grupp kommuner som man samarbetar med sedan länge. Men en analys av just dessa kommuner visar sällan att de är bättre än den aktuella kommunen. Från likar lär man sig inget, utan får bara bekräftelse på att inget behöver göras. Mer pengar behövs alltid för konsolidering och det resulterar i avgifts- och skattehöjningar och att hushållen får ta stötarna. Samtidigt växer potentialerna för effektiviseringar och är nu i flertalet kommuner flera gånger större än de sammantagna potentialerna för skatte- och avgiftshöjningar. På frågan varför man samarbetar med dessa kommuner får man svaret att de sedan flera år haft ett trevligt och bra samarbete. Mot det kan framhållas, att god personkemi inte alltid är eftersträfvansvärt; de duktigaste personerna levererar sällan god personkemi. Det är jobbigt att närma sig och arbeta med mycket kvalitetsmedvetna och prestationsinriktade personer.

Du som läser denna bok är sannolikt en ledande person i den kommunala politiken eller i någon kommunal tjänstemannaorganisation. Det är ditt förhållningssätt som danar de attityder du vill ha i samhället i framtiden. Signalerar du att lagom eller att genomsnittet duger så kommer Sverige att sacka efter ännu mer och det blir allt svårare att finansiera den nuvarande välfärden. Ledarnas attityder sprider sig till alla sektorer i samhället.

Antag att du får en hjärtinfarkt. Vill du då bli fraktad till sjukhuset av en ambulans som kör lagom eller genomsnittligt fort? När du kommer till hjärtakuten vill du då bli vårdad av hjärtspecialister som behandlar dig lagom eller genomsnittligt bra? Tror du att det är så att vissa sektorer av ett samhälle

presterar i topp, medan andra och mindre viktiga kan köra lagom, i ett samhälle där grundattityden är lagom? Kan det vara så att alla i lagomsamhället tror att de kör på topp?

Svensken vill konsumera välfärd på toppnivå men arbeta ihop resurserna på lagomnivå, och politikerna underhåller illusionen att detta är möjligt eftersom det ger röster. Men skillnaden mellan hög konsumtionsnivå och lagom resursinsats finansieras normalt av lån, som ökar stats-, kommun- och landstingsskulderna.

Det svenska lagomskapet har medfört att Sverige nu snabbt sackar efter andra länder i ekonomiskt välstånd och att kommunernas finanser är enligt kapitel 3. För att ändra på detta krävs ett nytt ledarskap, eller med andra ord ett moraliskt ledarskap som förmedlar nya attityder.

7. *Ledarskap för ständig effektivisering – och tillväxt*

Varför hade kommunledningen i kapitel 1 så svårt att inse sina problem och vidta handfasta åtgärder för att lösa dem? Varför förmådde inte kommunledningen i Haninge stoppa det ekonomiska förfallet i tid? Nej, svaret är inte att den kommunala verksamheten är sådan att man inte kan styra verksamheten mot en sund ekonomi. Svaret är heller inte att man saknar handlingsutrymme, dvs. saknar goda potentialer. För den som verkar i en värld utsatt för hård konkurrens, där sund ekonomi är enda förutsättningen för överlevande, är svaret givet: Kommunerna har ledningsproblem!

I den kommunala debatten har politiker och ledare – såväl internt som utåt – kritiserat staten, konjunkturerna och andra faktorer i omvärlden för att kommunens ekonomi raserats. Men det går inte att skylla ifrån sig. Vill man behålla och vidareutveckla sitt självstyre, så är det bara kommunen själv som kan få ordning på finanserna igen.

Förutsättningarna finns. Du som är kommunledare bör betänka att Sveriges kommuner tillhör de mest välutrustade vad gäller olika resurser, inte minst finansiella, som finns i världen. Dessvärre är de kommunala ambitionerna vida högre än vad landets skattebetalare orkar finansiera. Men det totala resurstillflödet till kommunerna i form av skatter och statsbidrag har inte minskat sedan början av 1990-talet. De neddragningar i kärnverksamheten som många kommuner tvingats vidta är i stället en följd av att kommunerna måst rätta till begångna misstag, till exempel stora fastighetsinvesteringar, som kommunens ekonomi inte orkat med. Den slutsatsen drar även Stefan Fölster i sin rapport *Kommuner kan! Kanske!* (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO; Finansdepartementet DS 1998:15).

Han pekar emellertid på problemet att anspråken på kommunal service inom kärnområdena inte minskar framöver. De ökar. Den bristande balansen i den svenska demografiska strukturen kommer att kräva ytterligare kommunala resurser, framför allt då de stora 40-talskullarna börjar åldras. En allmän önskan är naturligtvis att Sverige återkommer i en tillväxtfas, så att ökade skatteinkomster kan finansiera dessa krav, och som tidigare framgått fordras i så fall en mycket stark ekonomisk tillväxt. Den kommunala utmaningen under åren framöver blir därför att hushålla med knappa resurser genom effektivisering av alla verksamheter. Det kravet gäller de flesta kommuner, icke minst dem som brukar hävda att smärtgränsen redan passerats när det gäller sparkrav. Just de kommuner som har sämst ekonomi och de största kraven på förbättringar har vanligtvis också goda förbättringspotentialer.

För att klara denna utmaning krävs ett handlingskraftigt ledarskap i kommunerna. I företag byter man ut ledarna när de inte håller måttet, brutalt ibland, men också planerat, för att finna en rätt ledare för den utvecklingsfas företaget befinner sig i. Samma recept gäller för kommunerna. Författarna till denna bok tror att trycket på det kommunala ledarskapet från väljare med fast egendom i kommunen, företagare med egna lokaler där, kreditgivare, leverantörer och andra viktiga aktörer kommer att öka väsentligt inom en snar framtid. Dessa kommer inte att rösta så mycket på partier och partiprogram, som på politiker som är goda ledare. Kommuner där finanserna indikerar ledarskapsproblem får svårt att behålla invånarna. Politiker som kan bygga förtroende med kompetens får sannolikt allt större betydelse i framtiden.

Skapa och vidmakthåll balanserade ledningsgrupper

De flesta organisationer, och särskilt demokratiska organisationer som kommuner, leds av grupper av människor, snarare än en allenarådande ledare. Det finns därför skäl att diskutera hur ledningsgrupper i politiskt styrda organisationer bör vara sammansatta.

I olika läror om ledarskap talar man gärna om personlighetstyper. Vilka typer av personligheter är då av intresse att diskutera i kommunala organisationer? Det finns mängder av grunder för en indelning i olika kategorier ledare, hur de är, om de kompletterar varandra och kan samarbeta. Den indelning som här väljs, presenterades för första gången i SOU: 1990:35 "Storstädernas ekonomi 1982–1996". Syftet var att förklara varför ekonomin försämrades i storstäderna trots att det inte saknades förutsättningar att konstruera balanserade och fullt realistiska budgetförslag. Författaren kom fram till att sådana budgetar sannolikt inte antogs och genomfördes på grund av bristande balans i egenskaperna hos aktörerna i dessa kommuners ledningsgrupper.

Utgångspunkten i dessa resonemang om ledarskap är att aktörerna är olika i sina personliga egenskaper och kompetenser. Med andra ord finns det alltid en naturlig specialisering i rollerna mellan ledningsgruppens medlemmar. Det är en fråga om att aktörerna kan respektera varandra och samarbeta för att ledningsgruppen skall kunna fungera. Det är givetvis också en fråga om att summan av specialiseringarna täcker den kompetens ledningsgruppen som helhet måste inneha. Varje medlem i en ledningsgrupp är således ansvarig för att ledningsgruppen fungerar.

Ledningsgruppen i politiskt styrda organisationer består av ett antal ledande politiker och tjänstemän. De två olika typer av politiker som är aktuella här kallas för *populister* och *ideologer*.

Typbeteenden för politiker

Populisten	Ideologen
• Kortsiktig och parerande • Känsla och het vilja • Reagerar på aktuella frågor • Improviserar utan att välja • Ekonomiskt oansvarig	• Långsiktig och förutseende • Tanke och kylig distans • Driver frågor i partiprogram • Planerar och prioriterar öppet • Ekonomiskt medveten

Populisten kännetecknas således av en het vilja att tillgodose dagsaktuella behov för de gruppintressen som uppenbarar sig.

Han/hon kan tänka sig att finansiera detta genom skattehöjningar eller ökad lånefinansiering. Populister är duktiga kort-siktiga politiska producenter av goda opinioner i väljarkåren för sitt partis räkning. Du har redan mött en mycket typisk sådan representant i "nämndordföranden" i kapitel 1.

Ideologen agerar utifrån partiprogram och långsiktiga ideologiska mål med mer kylig distans till dagsaktuella frågor. Ideologer är medvetna om nödvändigheten av att ha en stark kommunal ekonomi på kort och lång sikt och föredrar att prioritera i verksamheten än att övervältra på skattebetalarna. Du har redan mött en mycket typisk sådan representant i "kommunalrådet" i kapitel 1.

På samma sätt kan man indela tjänstemännen i olika kategorier. *Normetikern* är inriktad på hur saker och ting utförs, och *Måletikern* på vad som uppnås och varför.

Typbeteenden för tjänstemän

Normetiker	Måletiker
• Formalist och regelbitare • Undviker konflikter • Tidsberoende och nuinriktad • Stabilitetsproducent • Buffert- och reservskapare	• Funktionalist och entreprenör • Lever aktivt med konflikter • Målstyrd och framtidsinriktad • Förändringsaktör • Risk- och ansvarstagare

Måletikern vill alltså skapa resultat i förhållande till mål och funktionen är viktigare än regler och form. Denne är aktören som vill förändra, som är villig att ta risker för att åstadkomma detta och som lever med konflikter. Ändamålen helgar medlen och framtiden innehåller eftersträvaransvärda tillstånd för den organisation man företräder, som man kan förverkliga. Du har redan mött en mycket typisk sådan representant i "controllern" i kapitel 1.

Normetikern är formalisten och regelskrivaren, som styr genom att skapa stabila processer. Den osäkra framtiden innehåller inga löften som kan utmana en normetiker att ställa en medarbetare inför ett omedelbart tvång. Det är smidighet, god sed och etikett som alltid gäller. Du har redan mött två mycket

typiska sådan representanter i "kommunchefen" och i "redovisningschefen" i kapitel 1.

Låt oss gå tillbaka till de personligheter som presenterades i kapitel 1. Där kom den första reaktionen på föredragningen om kommunens ekonomi från en politiker. Han var nämndordförande och gjorde anspråk på de marginellt ökade skatteintäkterna för sin egen verksamhet. Enligt definitionerna ovan hamnar han i klassen "populist". Hans spontana reaktion styrdes av kraven på pengar för sin egen verksamhet, utan tanke på kommunens ekonomiska tillstånd. Han var "kortsiktig och parerande" när han svarade analytikern med orden att hans "synpunkter säkert hade ett analytiskt intresse men knappast någon politisk betydelse". Han visade "känsla och het vilja" när han sydde ihop ett paket investeringar för att skapa majoritet i kommunstyrelsen för att få de extra skattepengarna utdelade till sin verksamhet. Han "reagerade på aktuella frågor" när han direkt gjorde anspråk på dessa pengar under redovisningschefens föredragning. Han "improviserade utan att välja bort" något då han sydde ihop sitt överbud och han visade då också hur "ekonomiskt oansvarig" han var.

Redovisningschefen var en typisk normetisk tjänsteman. Hon gjorde en mycket "formell" föredragning och "undvek konflikter" på ett skickligt sätt, genom att avstå från varje omdöme om budgeten som kunde innehålla en värdering. Den andre normetiska tjänstemannen var kommunchefen, som för att "undvika konflikter" och skapa "stabilitet" i budgetberedningen satt in just redovisningschefen där som beredande tjänsteman. Ekonomiska problem löses vanligtvis i dessa tjänstemäns tankevärld på något mindre kontroversiellt sätt, exempelvis så som han avslutade sammanträdet med: "att höja skatten och skapa de finansiella buffertar och reserver vi behöver".

Tänk dig nu en kommun vars ledningsgrupp har en brist i balansen genom att ledas av vår nämndordförande och kommunchefen. Eller, om du tycker att en ledningsgrupp av två personer är för liten, att den utvidgas med ytterligare en politiker av typen nämndordföranden och med redovisningschefen. Vad skulle hända med ekonomin i den kommunen? Erfarenheten enligt vår referens (SOU 1990:35) är: Saknas de egenskaper i en kommunal ledningsgrupp som ideologer och måletiker är bärare

av kommer ekonomin att långsiktigt försämrast. Och det är också vad som skett och sker i den kommun som referatet i kapitel 1 gäller.

Du som är kommunpolitiker eller ledande tjänsteman måste därför fråga dig om kommunledningen innehåller tillräckligt många ideologer och måletiker, som kan medverka till att bryta en eventuellt nedåtgående ekonomisk trend. Controllern kan klassas som måletiker. Han satt inte i kommunens ledningsgrupp men var en tillräckligt stor "funktionalist och entreprenör" för att se till att kommunen fick besök av en utomstående analytiker. Han "lever aktivt med konflikter" genom att föra in de externa signalerna om dålig ekonomi för att punktera interna myter om den egna ekonomins förträfflighet. Han var "mål- och framtidsinriktad" och även "risk- och ansvarstagare" i den meningen att han blev bärare av en personlig önskan att kommunen snabbt skulle återfå ekonomisk hälsa och han använde sina trubbiga verktyg inte utan risk. Han var entreprenören och förändringsaktören, som kommunchefen inte ville ha vare sig i budgetberedningen eller ledningsgruppen, där man verkligen saknade dessa egenskaper.

Kommunalsrådets eftertänksamma kommentarer tydde på att han var ideolog. Han visade "tanke och kylig distans" när han sa att han kommit in i politiken för att fixa en ishockeyplan åt sin stadsdel, men upptäckte att kommunens problem krävde helt andra insatser av honom. Han visade "långsiktighet och förutseende" vid flera tillfällen, bland annat då han tog kontakt med föredragaren dagen efter för att diskutera vad som hänt och hur man bäst skulle kunna gå vidare. Hans "ekonomiska medvetenhet" är en av drivkrafterna och han har säkert en viss förståelse för controllerns argument.

Olika typer passar olika bra ihop och söker sig till varandra. I kommuner med bra ekonomi saknas sällan ideologer och måletiker i ledningsgruppen. På samma sätt dras populister och normetiker till varandra. De arbetar som regel bra ihop och behöver varandra. Problemet är att likar gillar likar och för husfridens skull ser man till att andra kompetenser inte får vara med. Domineras således ledningsgruppen av populister och normetiker är risken större att det finns en fatalistisk inställning till ekonomiska skeenden. Ekonomisk nedgång skylls på omgiv-

ningen och inte det egna ledarskapet. Olika finansiella knep och upplåning kan tillgripas i hopp om att bättre tider så småningom infinner sig.

Denna modell får inte tolkas så att normetiker och populisterna har dåliga egenskaper och inte skall vara med i ledningsgrupper. Det är tvärt om! En ledningsgrupp med övervikt på måletiker och ideologer blir heller inte långlivad på grund av allt sämre förankring i både förvaltning och politik. Alla roller måste vara företrädare i en ledningsgrupp om den skall vara uthållig och fungera bra. Det är balansen mellan specialister som är viktig och att alla nödvändiga egenskaper eller roller har en företrädare.

Syftet med denna ledarskapsmodell var att förklara varför ekonomin förbättras respektive försämras i olika kommuner och i samma kommun under olika tidsperioder. Det beror sannolikt på bristande balans i egenskaper hos de aktörer som utgör kommunens ledningsgrupp. Inga andra än ledningsgruppens medlemmar kan på kort sikt göra något åt sådana obalanser. På längre sikt kan väljarna byta ut dem. Och tesen här är att det kommer hushåll och företagare med fast egendom att verka för tillsammans med väljare och andra viktiga aktörer kring kommunen i allt större omfattning i framtiden. Man kommer helt enkelt inte av privata ekonomiska skäl att ha råd med ett dåligt kommunalt ledarskap.

Denna ledarskapsmodell kan förbättras och utvecklas på olika sätt och här finns en stor ledarskapslitteratur att hämta inspiration ur. Men det skall inte ske här. Utan budskapet är att kommuner styrs av ledningsgrupper och dessa kan nå mästernivå om dess aktörer vinnlägger sig om detta. Om Din kommuns ekonomiska och finansiella nyckeltal inte är bra så försök inte inbilla någon att kommunens ledningsgrupp fungerar bra. Ty så är det inte, hur trevligt ni än har när ni träffas! Fakta säger något annat.

Att styra genom strategiskt ledarskap, management och projektledning

Effektiv ledning handlar naturligtvis inte bara om att sätta samman olika personlighetstyper i en grupp. Det är också viktigt att reda ut de roller som de kommunala ledarna har på olika nivåer. Vi använder här begreppen strategiskt ledarskap, management och projektledning.

Det strategiska ledarskapet gäller visioner och strategi. På denna nivå sätts de övergripande målen för både kommunens toppledning och för den verksamhet som styrelser och nämnder ansvarar för. Exempelvis: vi skall erbjuda våra medborgare en attraktiv boendemiljö, hyggligt låga skatter, vi skall ha landets bästa skola, vi skall ha hög klass på barnomsorg och äldreomsorg och väl att märka, allt detta skall uppnås inom ramen för de resurser vi har till förfogande. Detta är den naturliga rollen för de folkvalda politikerna. Det är här de har sin kompetens och det är med sådana argument som de skall övertyga sina väljare. Oftast fungerar ledarskapet bra på verksamhetsnivå men inte alltid på den kommunala ledningsnivån.

Management gäller ledarnas ansvar att omsätta målen på ett effektivt sätt, dvs. inom ramen för de resurser som står till buds. Det är chefstjänstemännens uppgifter och arbete. Det är här man hanterar och utvecklar kommunens ekonomistyrning, ärendeberedning, organisation och effektivitet, planering, utredningar, projekt, etc. Politikernas relation till management är att utvärdera chefernas förmåga och kompetens och byta chefer när man anser att management inte fungerar tillfredsställande bra.

Ett vanligt fel är att den politiskt valda kommunledningen går förbi cheferna och börjar styra i detaljer i management, vilket innebär att den tar ifrån cheferna ansvaret, särskilt det ekonomiska ansvaret. Man kan inte utkräva ansvar där man själv varit inne och agerat. Om cheferna ser att de kan bortse från ekonomiskt ansvar, dvs. överlåta åt politikerna att "ordna fram" pengar när kostnaderna stiger, då tappar cheferna också intresset för att öka effektiviteten inom sitt fögderi. Här måste rollfördelningen göras klar.

I kommuner där politiker ofta syns i verksamheten är det inte

ovanligt med ett visionärt och strategiskt vakuum. Ingen gör politik. Medborgarna vet inte vart kommunen är på väg. Den dagliga verksamheten får uppmärksamhet och pengar men blir allt ineffektivare. Fel människor sysslar med fel saker.

Slutligen finns det *projektledningsnivån* som driver projekt eller enheter inom olika förvaltningar. Här hittar man ofta de eldsjälar, som har en egen vilja att göra en insats för att förbättra kvalitet och service till medborgarna. Både management och strategisk ledning måste visa att de aktivt stöder förbättringsarbetet på denna nivå. Det behöver inte ske genom pekuniära belöningar, något som alltid är en känslig fråga i skattefinansierad verksamhet. Det viktiga är att arbetet uppmärksammas, till exempel genom att återkommande presenteras för högre ledningsnivåer.

Men de ständiga förbättringarna sträcker sig längre än till projektledningsnivån. De konkreta idéerna till dagliga förbättringar finns vanligen hos dem som har närmast kontakt med kunderna/medborgarna, de stora medarbetarkadrerna, som lärare, hemvårdare, barnskötare eller fastighetsskötare. Ledare på alla nivåer måste höra deras idéer och förslag och förverkliga dessa. Ledarna måste ge medarbetarna förutsättning att höja sin kompetens, vilket ger dem möjlighet att ta ett större ansvar och ökad vilja till förändring. Med andra ord, det är ledarnas uppgift att skapa yrkesstolthet hos varje kommunanställd.

Några tankar om vägen till effektivt ledarskap

Effektiv styrning är summan av politisk beslutsförmåga och tjänstemannamässig handlingskraft. Beslutsförmågan faller inom ledarskap och handlingskraft inom management. Den chef som vill bli av med jobbet har synpunkter på politikernas beslutsförmåga och ledarskap. Så är det idag och så skall det vara. Vilken politiker som helst kan däremot utan sanktioner (i Sverige) fuska i management utan personliga konsekvenser. Så är det idag och så borde det inte vara. I fortsättningen av detta avsnitt utgår vi ifrån att en chef som politikerna är missnöjd med också

förlorar jobbet och ersätts med en dugligare. Kan man avskeda en duglig chef som sysslar med fel saker såsom politik, så kan man avskeda en oduglig istället för att gå förbi denne och "hjälpa till" i management.

Inom management hanteras och utvecklas kommunens ekonomistyrning, ärendeberedning, organisation och effektivitet, planering, utredningar, projekt, etc. Fundera på att göra allt mätbart, som går att mäta. Låt måletiker konstruera bra nyckeltal och mätstandards. Se till att det vid all utvärdering och uppföljning finns måletiker med, ty det är vid utvärderingar och uppföljningar som styrning utövas. Mät och värdera och kräv att även chefers insatser värderas med objektiva mått. Med en heltäckande matchstatistik hittar man de nyttiga spelarna i ett lag och mer sällan publikens favoriter. Det gäller också för den interna chefsförsörjningen i en kommun.

Gör budgetprocessen resursorienterad. Inför rambudget eller motsvarande mekanismer. Det innebär två saker. För det första, inför finansiella nyckeltal (jämför kapitel 6) så att goda beslutsunderlag kan presenteras politikerna för att klara en sund kapitalbildning: hur mycket skall sparas och hur mycket kan delas ut till verksamheten. För det andra: använd, då ramar fördelas mellan verksamheter, den information som finns i, här i boken presenterade, potentialnyckeltal. Diskutera aldrig på lägre nivåer än bruttokostnader per konsumtionsenhet och hur resurser bör fördelas mellan olika verksamheter med tanke på en vision om framtiden.

Kom ihåg att budgetprocessen innehåller många möjligheter till elaka spel och överträdelser av regler som har många olika syften. Ett syfte är att få ner politiker på detaljnivå ute i verksamheten, så att de själva kan övertyga sig om att det behövs mer pengar. Det spelet spelas på verkstadsgolven mellan utbildade tidsstudiemän och av facket utsedda arbetare då löneackord skall bestämmas. Politiker är vanligtvis inte utbildade tidsstudiemän utan blir ofta grundlurade då de praktiserar ute i verksamheterna, exempelvis får åka med någon utvald hemvårdare på hembesök hos pensionärer. Praktisera gärna, men behåll nivån! Låt experter utvärdera verksamheters kvaliteter, jämför enhetskostnader och tävla med Benchmarkingkommuner. Anlägg ett perspektiv utifrån och behåll det konsekvent.

Den kommunala budgetprocessen kan faktiskt ses som en variant på det klassiska spelet "fångens dilemma" eller frihandelspelet. Vid frihandel tjänar ett land mycket på att införa tullar förutsatt att inget annat land gör detsamma. Spelet har två faser. I en första fas lovar alla länder (spelare) att under inga omständigheter införa tullar (bryta mot spelregler). I en andra fas gäller det att hitta det undantag som kan motivera införandet av en tull (regelbrott) utan att övriga vidtager sanktioner.

Det är påfallande vanligt att politiker av typen populisterna, som inte känner eller vill ta ansvar för kommunens finanser, använder sig av regelbrott i budgetspelet för att föra olika frågor bort från processen för att få igenom dem utan finansiell prövning (jämför nämndordföranden i kapitel 1). Den politiker i en kommun som förespråkar populära verksamheter tenderar att vinna väljare från den som fokuserar på ekonomisk hushållning. Skall kommunen ha regler för budgetarbetet som tillåter detta? Ta beslut om tydliga regler för budgetarbetet.

Glöm inte riskhanteringen av kommunen! Vad det är finns beskrivet tidigare i denna bok i kapitel 3 och 6.

Det är viktigt att budgeten är styrande, det vill säga främst att den regelbundet följs upp av kommunstyrelsen. Är uppföljningen normetisk eller passiv sker kanske ett par uppföljningar och rapporteringar per år för kommunledningen, varvid avvikelser konstateras utan korrigerande åtgärder. Underlaget tas fram av centralt placerade tjänstemän. I styrelser och nämnder lever verksamheten sitt eget liv. Det finns i regel ett s.k. styrglapp motsvarande några procent av intäkterna.

I en styrande budgetuppföljning har kommunstyrelsen vanligen beslutat om "förvaltningsregler" för uppföljning av verksamhet och ekonomi. Dessa reglerar exempelvis hur ofta alla styrelser och nämnder på fältet måste följa upp sin verksamhet under året både till innehåll och ekonomi. Vidare anges att korrigerande åtgärder måste vidtagas omedelbart vid avvikelser. Inte sällan innehåller de hårda sanktioner mot enheter som saboterar sådana åtgärder. En uppföljning i händerna på måletiker innehåller sällan större styrglapp. Mät alltid den historiska skillnaden mellan budget och redovisning, som är det så kallade styrglappet. Gör klart för de ansvariga att storleken på styrglappet gäller frågor om förtroende och att de kan bytas ut.

Skaffa statistik för beredningsprocessen. Den mäter kvaliteten i integrationen i kommunens ledning genom att undersöka hur mycket besluten i kommunfullmäktige skiljer sig från dem i kommunstyrelsens, hur mycket besluten i kommunstyrelsen skiljer sig från besluten i kommunstyrelsens arbetsutskott, samt även hur mycket reservationer och diskussioner som förekommer i de tre instanserna. Dåligt beredda beslut brukar riskera att rivas upp på högre beslutsnivå. Det kan saknas populister på olika nivåer som förankrar besluten eller så bereds ärendena för dåligt.

Tidigare hade kommunerna ett beredningstvång, vilket innebar att kommunfullmäktige inte kunde ta upp en fråga till beslut utan att den var breddad med bl.a. en godtagbar finansiell lösning. Nu kan fullmäktige besluta om utgifter utan att finansieringen är ordnad – på annat sätt än exempelvis genom likviditeten, dvs. i praktiken i många kommuner genom nyupplåning. En intressant uppföljning är att även ha statistik på ärenden som beslutas utan angiven finansiering, dvs. utanför budget.

När det gäller frågor om organisation och effektivitet, vill vi även förmedla några viktiga tankar på vägen mot mästerskapet. Betänk att kommunal verksamhet är kopplad till budget till skillnad från privat, som är styrd av marknader. Verksamhet som styrs av marknader och lönsamhetskrav driver ständigt fram nya utvecklingsidéer. De idéer som faller väl ut hos kunderna, och som fyller kraven på kvalitet och kostnadseffektivitet, behåller man, medan de försök som inte uppfyller dessa krav avvecklas. Slutsatsen är att resultatstyrning befrämjar effektiviseringar.

Kruxet för den kommunala ledningen är att finna liknande drivkrafter för ständig effektivisering. Det saknas inte försök att skapa styrformer som liknar marknadens i den kommunala miljön. Kommuner har, om än i trevande omfattning, börjat säkra kvaliteten i verksamheten och delegera befogenheter till självstyrande enheter. Man inför målstyrning, vilket är en metod för att säkra kvaliteten. Man delar in verksamheten i resultatenheter. Man skapar arenor för arbetslag, där organisationens måletiker på lägsta nivå kan få utlopp för sina färdigheter.

Bolagisering av kommunal verksamhet har varit ett sätt att försöka härma marknadens villkor. Avsikten är att skärpa styr-

ningen eftersom aktiebolaget lyder under en mer distinkt lagstiftning än vad förvaltningsformen gör, bl.a. när det gäller utkrävande av ansvar. De kommunala bolagen kan förses med professionella styrelser och dess verksamhet kan styras genom beställningar så som sker på marknaden. En risk har visat sig vara att bolaget ändå befinner sig i monopolsituation. Kravet på att vara effektiv har inte kunnat drivas av en tillräckligt stark konkurrens. Ågaren kommunen kräver kanske ingen avkastning på insatta kapital, utan täcker i stället uppkomna förluster.

Misslyckade försök med nya styrformer med inslag av marknad för kommunala verksamheter återfaller i första hand på hur kommunen leds och styrs. Inte sällan beror misslyckandena på att nya system saknar viktiga inslag, såsom verklig konkurrens eller skarp uppföljning av resultaten. Inte sällan kan aktörerna förhandla om ändrade spelregler under resans gång, vilket brukar ödelägga drivkrafterna. Ledningen måste finna effektiva styrformer för alla verksamheter.

Måleffektivitet och kostnadseffektivitet

För att kunna diskutera resultatstyrning krävs vissa definitioner. Här definieras effektivitet som summan av två delar: måleffektivitet och kostnadseffektivitet.

Kostnadseffektivitet innebär att kostnaderna per producerad enhet minimeras vid given volym och kvalitet. I en organisation med stor andel fasta kostnader, minimeras kostnaden per tjänst, då enheten producerar så mycket den kan inom gränserna för sin kapacitet. Kostnaden per enhet kan minimeras med låga kostnader för produktionsfaktorerna arbetskraft, energi, lokaler, maskiner, osv. Vid högt kapacitetsutnyttjande och låga faktorkostnader är verksamheten med andra ord kostnadseffektiv. Att bokföra kostnader och skapa rättvisande ekonomisystem i en kommun är inte något stort problem. Men ekonomisk tillväxt kräver därtill innovationer och kreativitet från den engagerade människan. Problemet är att få medarbetarna att utnyttja redovisad information i syfte att lära och därmed höja effektiviteten, dvs. jaga kostnader vid given volym och kvalitet.

Måleffektivitet är ett mer komplicerat begrepp. Graden av

måleffektivitet kan inte mätas utan brukarens (dvs. den kommunala kundens) medverkan. Det är den personliga kvaliteten hos servicegivaren som, i mötet med brukaren, bestämmer hur bra verksamheten når sina mål. Man skulle också kunna formulera en verksamhets kvalitet, som de upplevelser eller effekter som dess brukare får del av. Det är de effekter av tjänsten som brukaren upplever, som skall mätas.

Låt oss mot ovanstående bakgrund skissa två olika styrprinciper; resultatstyrning och förutsättningsstyrning.

Resultatstyrning: Chefen har till uppgift att minimera kostnaderna för produktionsfaktorer. Brukarna kan fritt välja producent och personalen har i sin lön en del som är beroende av enhetens ekonomiska resultat (= intäkter–kostnader). Det finns därmed drivkrafter för personalen att hålla hög kvalitet, hög beläggning samt komma med förslag på förbättringar av produktiviteten. Dessa regler för styrning är stabila.

Förutsättningsstyrning: Chefen har i första hand till uppgift att se till att alla brukare får likvärdig service. Hur förbrukningen av olika produktionsfaktorer skall ske bestäms huvudsakligen centralt, men det finns en tilldelning av medel som bokförda kostnader inte får överskrida. Brukare har ingen valfrihet. Det finns yrkesetiska men inga ekonomiska incitament i styrformen.

Styrprinciperna kan illustreras med följande exempel:

En resultatstyrd skola har målet: "När ditt barn lämnar vår skola så har det kunskaper i matematik som motsvarar ett lägsta kunskapskrav, som innebär... Detta kan Ni övertyga Er om genom att barnet har genomgått ett antal prov med lägst betyget godkänt. Det finns också högre betygsnivåer. Även dessa kan formuleras som mål för Ditt barn och prov anger om målen är uppnådda. Eleven lämnar skolan med intyg på dessa kunskaper."

Den förutsättningsstyrda skolan formulerar sitt mål på följande sätt: "I vår skola har alla elever samma lärobok i matematik, utbildningen sker i små klasser där varje elev har en egen bänk. Det finns minst en lärare per 15 elever och alla följs åt i samma takt. Skolan allergistädas varje vecka och ventilationssystemet har kapaciteten att byta all luft varannan timma. Klassvakter övervakar all verksamhet och garanterar tryggheten för Ditt

barn. Vid terminens slut erhåller Ditt barn ett intyg på genomgången kurs i vår skola.”

I den resultatstyrda skolan fastläggs alltså vilken utbildningseffekt man vill nå med eleverna. I den förutsättningsstyrda definieras hur utbildningen skall utformas kring eleven. Resultatstyrning innebär här att man fastlägger en lägsta nivå för måleffektiviteten och uppmanar skolan att hushålla med insatsresurserna, dvs. skolan åläggs att till ett givet lägsta utbildningsmål minimera kostnaderna. Befogenheterna innebär att man har stor frihet att utforma verksamheten och utnyttja olika insatsresurser. Det kan innebära att man har en individuell utbildningsplan för varje elev. Undervisningen kanske inte sker i klasser. Kanske går man i skift i små lokaler med mycket hemarbete för att få råd med fler lärare och lärartimmar per elev. Förutsättningarna kring varje elev kommer att skifta i syfte att på det mest kostnadseffektiva sättet nå fastställt lägsta studieresultat. Skolan måste nå det uppsatta kunskapsmålet för varje elev för att få betalt.

Resultatstyrning är således ett sätt att åstadkomma maximal total effektivitet. Det sätter press på elever och framför allt lärare att nå ett lägsta utbildningsresultat.

Vid förutsättningsstyrd verksamhet är det andra mål som prioriteras, eller snarare de medel som används i verksamheten. Att använda relativt mer av en billigare resurs för att sänka kostnaderna är sällan intressant för medarbetarna. Radikala lösningar, som drastiskt skulle sänka kostnaderna, är svåra att hitta, ty det kan komma i strid med att alla skall garanteras lika förutsättningar. Denna styrform bygger på tanken att om man garanterar eleverna vissa förutsättningar så tar de till sig en viss mängd kunskap. De prestationssvaga får tilläggsresurser, så att de kan få mer utbildning av samma sort för att förbättra sina studieresultat. Denna styrform förefaller trygg i sina ordnade former, och den kan kanske upplevas som ”säker och rättvis”. Men den främjar inte effektiviteten.

Ständiga förbättringar

Så den svåra frågan *hur* man gör för att få igång effektiviseringar i en kommun. Sannolikt måste två förutsättningar gälla: den ena är att det finns en långsiktigt stabil majoritet för en politik som tar långsiktiga rationella hänsyn och den andra att de anställda i kommunen inser att de också på sikt gagnas av en sådan utveckling. Även för de kommunanställda finns ju tryggheten i förändring och anpassning till nya förutsättningar. De måste stimuleras att aktivt utveckla sin egen verksamhet.

Inför därför incitament och arenor för effektiviseringar. Det finns måletiker (eldsjälar) bland tjänstemännen på alla nivåer och dessa måste få arenor och drivkrafter, som legitimerar att de får agera. Kommunal service är personalkrävande. Men detta är en potential snarare än ett hinder för effektivitet. Den mänskliga resursen är inte bara en produktionsfaktor, utan en individ som kan ha kreativa och fantasifulla idéer om hur man kan utföra sitt arbete på ett nytt, bättre och billigare sätt. För att denna kreativitet ska komma till sin rätt fordras, dels en organisation, där det finns utrymme att pröva nya idéer, dels incitament för individen att bidra med sina insatser.

Det japanska ordet *Kaizen*, som betyder förbättring eller förändring till det bättre, har varit ett fundamentalt inslag i japansk företagsledning under landets framgångsrika efterkrigsår. Kaizen har förvisso varit känt och upptäckt även av västerlandets företag, som mot 1970-talets slut försökte lära sig av de japanska framgångarna. Men först under industrikrisen i 1990-talets början har näringslivet i USA och Europa tagit Kaizen på allvar.

I svensk översättning brukar Kaizen heta "ständiga förbättringar". I stället för att göra stora klipp eller stötvisa insatser att rationalisera skall man bygga in ständig förbättring i organisationen. Allt fler företag och organisationer talar om den lärande organisationen, som ständigt förbättrar sig. Man kan säga att Kaizen understöds av en mängd metoder för effektivitetshöjning, exempelvis fokusering på kunden, total kvalitét, processorientering, Business process reengineering, eller konkret kalkylering av verksamhetens samtliga kostnader som ABC (Activity based costing).

Grundtanken i Kaizen är att varje medlem i organisationen

aktivt skall delta i och ha ansvar för förbättringsarbetet, på alla områden, som kundservice, produktionseffektivitet, kvalitet på produkter och tjänster, arbetsmiljö. Därför räcker det inte med att bara utbilda chefer och ledare i olika metoder för att höja effektiviteten. Alla medarbetare måste ständigt höja sin kompetens för att klara sina mål till ständiga förbättringar.

Det behöver knappast påpekas att ledarskapet är centralt för att Kaizen skall fungera. Det är ledarens uppgift att stimulera förbättringsarbetet, genom personalutveckling, belöningar, eller om så krävs, sanktioner.

Hur passar då Kaizen i kommunal verksamhet? Utmärkt, skulle man kunna säga. Det finns inget i Kaizenfilosofin som inte går att använda på kommunal verksamhet. Praktiskt taget alla metoder i Kaizen skulle förhöja effektivitet och kvalitet. Så den som har erfarenhet från näringslivets av konkurrens hårt utsatta värld blir förundrad över att så lite gjorts i kommunal verksamhet. Det går knappast att hitta någon kommun som i sin helhet har en tydlig förbättringsfilosofi. Vad man däremot finner är öar, verksamheter eller förvaltningar, som gör mer eller mindre tappra försök att förbättra sin service och tjänstekvalitet för medborgarna.

I Göteborg anordnas regelbundet en mycket välbesökt konferens om kvalitet i kommuner och landsting. Här presenterar representanter för olika kommuner sina förbättringsförsök inom skilda förvaltningar, skola, barnomsorg, åldringsvård, fastighetsförvaltning, kulturförvaltning. De olika rapporterna är en intressant läsning. De kommunala förvaltningarna hämtar ofta metoder från näringslivet och Kaizen och söker tillämpa dem på den egna verksamheten.

De flesta exempel på effektivisering enligt sådana metoder finner man i sjukvården, vilket sannolikt beror på att stora sjukhus till exempel har mer professionellt utbildade ledare än primärkommunerna. Men det finns också intressanta kommunala exempel.

Ett av de mer lyckade projekten, presenterat vid kommunkonferensen hösten 1997, gäller barnomsorgen i Danderyd, som blivit modell även för andra kommuner. Grunden för projektet är att barnomsorgen i Danderyd utsatts för konkurrens, dvs. föräldrarna kan välja mellan olika vårdenheter, främst mellan pri-

vat och kommunal omsorg. Den privata omsorgen i kommunen har vuxit från 9 till 20 procent under 1993–1996.

Resultatet av projektet under den ovan nämnda perioden blev att kommunens kostnader per inskrivet barn sjönk med nära 20 procent, samtidigt som föräldrarna, som återkommande tillfrågades i enkäter, i betydligt större utsträckning än tidigare förklarade sig nöjda med den erbjudna vården. Konkurrensutsättningen i sig räcker inte för att förklara förbättringarna. Svaret får snarare sökas i det att de 22 kommunala barnomsorgsenheterna har fått kraftigt ökat eget ansvar för sin verksamhet. Enheterna får centralt givna resultatmål, men det finns stor frihet för varje enhet att bestämma hur målet skall uppnås. Pedagogiska arbetsmetoder kan till exempel utformas i enlighet med föräldrarnas önskemål.

Exempel finns även på hur skolor kan förbättra sin kvalitet genom att använda de koncept för total kvalitet som är vanliga i näringslivet. Effektiv upphandling för tjänster inom åldringsvård och missbrukarvård är andra fall där goda resultat uppvisas. Exempel finns också på att elektronisk handel och IT-hjälpmiddel erbjuder stora möjligheter att effektivisera.

Vilka svårigheter möter då dessa strävanden att effektivisera? Processer som innebär förändringar är arbetsamma, eftersom de kräver nya sätt att arbeta av alla medarbetare. Det kräver tid, och framför allt starkt engagemang, att få medarbetarna att anamma nya arbetssätt.

Den enda belöningen är ofta resultatet, förbättrad service och uppskattning från kunderna, kommunens medborgare. Det kan vara gott nog. Men det krävs mycket mer för att förbättringarna skall bli bestående.

Den uppenbara slutsatsen vid studiet av de olika förbättringsöarna är att det kommunala ledarskapet brister på viktiga punkter.

I de lyckade exemplen, som i Danderyd, har kommunledningen ställt sig bakom projektet. Men i många fall är det slående att det är enstaka förvaltningschefer, ibland enskilda medarbetare, som tagit initiativ till förändringarna. De har förvisso ett allmänt stöd från kommunledningen, som självfallet inte motarbetar förbättringar, men det påpekas ofta att man efterlyser mer engagemang och aktivt intresse från den högsta ledningsnivån.

Det betyder att förbättringsarbetet bara fortgår så länge de initiativtagande eldsjälarna finns kvar i organisationen. Om dessa tröttnar eller hittar andra intressanta jobb faller projekten.

Kännetecknande för ett gott ledarskap är att kommunens medarbetare känner yrkesstolthet. De skall kunna komma hem efter en arbetsdag, kanske vara trötta, men också nöjda och övertygade om att de gjort ett bra jobb för sina kunder och uppdragsgivare, kommunens medborgare.

För att uppnå detta är det nödvändigt för ledarna i kommunen att skapa förståelse hos medarbetarna för behovet av ständiga förbättringar, dvs. förståelse för orsakerna till att kommunerna måste effektiviseras. Det finns givetvis både ekonomiska och politiska orsaker. Men i denna bok har vi begränsat oss till de ekonomiska orsakerna.

Det finns grundläggande ekonomiska orsaker till att kommunerna måste effektiviseras. En ekonomi med en stor offentlig sektor, som uppvisar en klart lägre årlig effektivitetsförbättring än privat sektor, får allt sämre förutsättningar att fungera. Den kommer att visa växande ekonomiska obalanser. Om förmågan att effektivisera är högre i den privata sektorn än i den offentliga, krävs årliga omfördelningar av resurser från den privata till den offentliga sektorn, i den mån man vill hålla den offentliga sektorn intakt. Sker denna omfördelning med avgifter på kommunala och statliga tjänster så skulle dessa avgifter behöva stiga snabbare än de allmänna priserna. Är inte hushållen villiga att betala för en sådan utveckling av offentliga avgifter minskar den offentliga verksamheten sin omfattning i motsvarande mån.

Alternativet till avgifter är skattefinansiering, dvs. skattehöjningar för att hålla den offentliga sektorn intakt om sektorn inte ökar effektiviteten. Men skatter kan inte höjas hur mycket som helst – man kan inte betala mer än 100 procent av sin inkomst i skatt, till skillnad från avgifter, som kan utvecklas i samma takt som kostnadsökningar. Det innebär att skattebasen utarmas till skillnad från avgiftsbasen.

Kommunens ledare behöver bedriva en aktiv politisk diskussion både i beslutande församlingar och med sina medarbetare om hur man skall komma tillrätta med problemen. Det finns olika vägar att gå. Vi har sammanfattat några av de viktigaste

ekonomiska orsakerna till att offentlig sektor måste effektiviseras samt hur man skall gå till väga för att uppnå detta i *figur 7:1*.

Figur 7:1. *Orsaken till att kommunerna måste effektiviseras.*



Anm: På sikt är en ekonomi med en stor offentlig sektor, som uppvisar en klart lägre årlig produktivitet än den privata, dömd till allt sämre förutsättningar att fungera. Den kommer att uppvisa växande ekonomiska obalanser. Därför måste offentlig verksamhet ständigt effektiviseras i samma omfattning som den privata.

8. *Sluta – eller lägg in turbon!*

Några diskussionsfrågor för din egen nya inriktning

Bokens huvudtes är att det kommunala självstyret hotas av ekonomiskt vanstyre i allt för många kommuner men att det inte behöver vara så, eftersom det nu finns effektiva och begripliga nyckeltal för styrning av kommunernas ekonomi. Boken vill påvisa att detta självdiagnostiska instrument också fungerar praktiskt och kan bli till stor nytta. Hotet är annars att kommunernas mycket orediga ekonomiska redovisningar även fortsättningsvis ger undermåliga underlag för beslut och styrning, speciellt när det gäller den övergripande och långsiktiga finansiella utvecklingen.

Men det är inte bara sådana praktiska styrinstrument som krävs för att kommunernas finanser ska kunna få bättre balans. Boken har betonat det nya ledarskap som måste till. På den strategiska ledningsnivån behövs tydliga visioner, har det sagts. Några sådana får du inte i den här boken. Men eftersom det är en svår konst att utveckla en ny sådan ledningsfilosofi och att formulera bärande visioner för din kommuns framtid, så behöver du fundera igenom detta noga. Kanske kan du därvid få viss hjälp av det här kapitlet – antingen du vill fundera för dig själv eller ta initiativ till något arbetsmöte med dina närmaste inom partiet eller kommunledningen.

I kommuner där toppolitiker ofta syns i verksamheten förefaller det inte ovanligt med ett visionärt och strategiskt vakuum. Ingen gör den stora politiken utan alla pillar med detaljer. Medborgarna vet inte vad som händer i kommunen och vart man är på väg. Verksamheten göds med pengar och blir allt ineffektiva-re. Chefernas roller blir diffusa. Ingen coaching förekommer och

personalen blir utbränd. Vad kan det bero på? Kanske finns det inga strategiska problem eller visionära aspekter? Låt oss här tillsammans testa detta!

Nedan finner du ett stort antal mer eller mindre provocerande påståenden, som inte nödvändigtvis återspeglar författarnas värderingar. Påståendena bör dock vara med, eftersom de i dag speglar viktiga aspekter av samhällsdebatten. Det här valda politiska debattspråket lämpar sig för att forma visioner. Finner du något av påståendena vara speciellt befogat, så kan det ingå i en vision för dig och din kommun. Många ligger medvetet nära varandra och kan kanske sammanföras, men även en mästare kan nog bara arbeta framgångsrikt med en vision som innehåller max sju uppgifter per år.

1. I slutet på 60-talet tog 40-talisterna makten i detta samhälle. Samtidigt proklamerade den avgående generationen att välfärdsstaten var färdigbyggd. Den behövde nu bara förvaltas på ett förnuftigt och varsamt sätt. De sista av den generation beslutsfattare som upplevt det fattiga Sverige på allvar, med allt vad arbetslöshet och elände fört med sig, lämnade arenan. De hade tagit som sin uppgift att nästa generation inte skulle få uppleva detta igen. Kanske lämnade redan de ett ideologiskt och visionärt vakuum efter sig?
Hur ser din historieskrivning ut?
2. I ett här- och nu-perspektiv trädde "Robin Hood"-politiken i förgrunden i händerna på 40-talister som såg Sverige som ett föredöme för världen och inte drog sig för att också torgföra detta. Utan varsamhet om samhällsekonomin överfördes ytterligare resurser till den offentliga sektorn och verksamheten där expanderade. Efter 40-talisternas avskaffande av köer till barnomsorg m.m. så surfade 50- och 60-talisterna in i ett färdigbyggt välfärdssystem. De behövde inte lyfta ett finger – allt var dukat. När nu välfärden krakelerar för dessa, så utvecklar de inte samma revolutionära anda som 40-talisterna gjorde år 1968 utan visar istället de bortskämdas förakt för politiken. Och med tanke på hur de ännu regerande 40-talisterna har förvaltat landet de senaste 30 åren och fortfarande är fångar i sin orättvisa generations-

politik, som de så fint kallar fördelningspolitik, så förtjänar de kanske inte något bättre än övriga generationers förakt. *Håller du med om denna beskrivning av ett intressant generationsproblem för politik på kommunal nivå? Kan 50- och 60-talisterna bli ett problem? Hur ska det vändas till möjligheter att vidareutveckla det kommunala självstyret?*

3. Nu finns även 70-talisterna på ingång i samhället och de är de nya individualisterna. Hur kommer de att ta ställning till läget i Sverige? De kommer knappast att låta sig bli sådana passiva medresenärer i samhället som 50- och 60-talisterna har blivit. De 50- och 60-talister som inte utvecklat cyniska attityder till den förda politiken har blivit medlemmar i de politiska partierna och okritiskt anammat den allenarådande kortsiktiga fördelningspolitikens evangelium. Partierna är övervakare av synsätt som få individualister och speciellt 70-talister kan acceptera. De senare engagerar sig heller inte i dagspolitiken och man får hoppas de är kritiska analytiker till det som nu sker och snabbt inser behovet av en drastisk omläggning av politiken. Eller så lämnar de det sjunkande skeppet Sverige åt sitt öde. *Vad innebär en generation globalt lätttröliga och mycket individualistiska 70- och 80-talister för problem och möjligheter?*
4. Vad som behövs är en vision av en politik där nuvarande generation upphör med sin överkonsumtion och ovilja att dagligen prestera en fullgod och tillräcklig arbetsinsats. En fördelningspolitik i tiden bör åter ersättas av en rättvis fördelningspolitik mellan generationer över tiden. Vi kan inte längre nära en generation som vill konsumera på en välfärdsnivå värdig ett välfärdsland i toppklass, men prestera en arbetsinsats på lite mer utvecklad u-landsnivå och dölja detta faktum genom prat om att man skall ta från de rika och ge till de fattiga i ett egoistiskt här- och nu-perspektiv. Vi måste lyfta blicken in i framtiden och öppna en dialog och hjälpa 70-talisterna att forma det Sverige de ser som ett gott land att leva i. En ideologisk dialog över generationer om framtidens Sverige dränks idag av nu regerande 40-talisters "Robin Hood"-retorik, som inte sällan hämtar sitt höga tonläge från den rena avundsjukans utmarker. *Vad har denna problematik för relevans för dig på den lokala nivån?*

5. Om inte de yngre generationerna vaknar så kommer ändå de partipolitiska förutsättningarna med de pressande finanserna att göra det angeläget med nya visioner av i varje fall kommunernas framtid. Det kommunala självstyret kan endast bevaras om kommunerna kan sköta sin ekonomi bättre än vad som nu är fallet. Och det finns stora potentialer att förbättra effektiviteten i kommunerna för att åstadkomma balanserade finanser, även om man måste ta hänsyn till demokratiska värden och rättvisa på olika sikt. *Om du håller med om att det finns ett samband mellan finanser och kommunalt självstyre, vad innebär det i så fall för dig på lokal nivå?*
6. Vissa verksamheter måste kanske stryka på foten. Kommunerna får mycket mer än vad som är fallet pröva vad som kan avvecklas, avyttras eller drivas i privat regi, eventuellt med kommunal finansiering. Därmed inte sagt att privata organisationer automatiskt är effektivare än offentliga. Det viktiga för effektiviteten är att verksamheten är utsatt för konkurrens. Även här verkar 40-talisterna ideologiskt valhänta och synes sakna grundsyn. Häpna iakttagare ser hur nattvaktarstatens funktioner privatiseras utan någon ifrågasättande debatt – medan den brännmärks som vågar väcka tanken på exempelvis barnomsorg i privat regi i större skala. Dagligen läser vi om hur polisen lämnar utrymme för vaktbolag, vars insatser finansieras av privata företag, som försöker förklara att det svenska företagsklimatet försämrats på olika sätt. Vilka ekonomiska läroböcker och vilka ideologier placerar inte polis, rättsväsende, brandskydd och försvar som den viktigaste verksamheten med första prioritet för offentlig myndighetsutövning? *Är du beredd att helt delegera till management hur verksamhet skall bedrivas i framtiden och enbart utöva kontroll genom att se till producerad kvalitet och kostnader per konsumtionsenhet? Är du beredd att ta strid med rikspolitikerna för denna princip?*
7. Även en kommun är utsatt för konkurrens, vilket bör vara en viktig insikt för framtiden. Varje kommun konkurrerar (bara inom Sverige) med 287 andra kommuner om medborgare och företag. Konkurrensmedlen är god service inom kärnområdena, låga skatter samt god fysisk och intellektu-

ell miljö. Det innebär också att kommunerna mer än tidigare måste mäta sig med varandra, när det gäller kostnader för olika tjänster. Man kan aldrig använda argumentet att ingen kommun är exakt lik en annan. Är de egna kostnaderna för en tjänst dramatiskt högre än i den kommun som har den bästa kostnadsbilden, är detta skäl nog för att ompröva verksamheten. *Hur argumenterar du med dem som inte håller med om denna princip?*

8. För att klara den interna styrningen behövs även en fungerande prestationsmätning. Hela verksamheter måste styras med ekonomiska mål och nyckeltal, som visar hur kommunledningen och förvaltningarna utför sina uppdrag. Här finns behov av utvecklingsarbete. Denna bok, som presenterar en modell för att bedöma det ekonomiska tillståndet i en hel kommun, är ett bidrag till detta arbete. Man kan säga att kommunernas ekonomiska problem beror på att sektorn under lång tid byggt på sig en alltför tung och kostsam förvaltningsapparat, som sällan fått prövas. Nu gäller det att bryta mönstret. Därför fordras en förändrad inställning hos kommunens ledning om vad som är "normala" kostnader och uppgifter. Med andra ord: "Det onormala har nu blivit normalt." *Håller du med om att nya förutsättningar gjort att det onormala från och med nu måste betraktas som normalt?*
9. Det är således från och med nu normalt att förvaltningsapparaten måste angripas hårt genom prioriteringar. Kärnverksamheten (kommunalteknisk försörjning, skola, äldreomsorg och barnomsorg) måste värnas, men också förbättras. På dessa områden behövs nya visioner, kvalitetsmål och ständiga förbättringar. Det innebär inte nödvändigtvis högre kostnader, utan långsiktigt klok användning av de resurser som står till buds. Ett viktigt hinder för att detta inte skett är att 40-talisterna underlåtit fylla ut det ideologiska och strategiska vakuum som funnits i samhället de senaste 30 åren. De har inte utvecklat ett politiskt ledarskap i denna riktning, utan istället gått ner i administrationen och stört verksamheten genom att blanda sig i den dagliga administrativa skötseln på olika sätt och där utvecklat olika egna roller. De har blivit aktörer i ett spel som för-

hindrat kommunala chefer att utveckla sin profession och effektivisera kommunal verksamhet. *Du tänker däremot alltid hålla den visionära nivån, även om inte verksamheten fungerar? Om den inte gör det så tänker du inte gå ner i den, utan istället utveckla eller byta dina chefer så att duktigare får ta över? Är du så nödvändigt tuff?*

10. Det finns ytterligare fyra troliga skäl, som anges i här efterföljande fyra punkter, till varför kommunal verksamhet inte effektiviserat i den omfattning som krävs. Det finns inga tekniska hinder att effektivisera offentlig verksamhet. Problemet är att tillräckligt starka drivkrafter har saknats. *Håller du med om att kommunal verksamhet kan effektiviseras i samma omfattning som motsvarande privat och att det är en fråga om att införa och underhålla tillräckligt starka drivkrafter? Är det viktigt att göra något åt detta?*
11. För det första så gällde att till slutet av 1980-talet var systemet för statsbidrag mycket detaljerat och bundet till olika verksamheter. Staten önskade stimulera vissa verksamheter och bidragen var inte kopplade till hur effektivt kommunen producerade dessa. Nu har bidragen slagits samman till en enda pott, utan koppling till ändamål. Det är ett litet steg i rätt riktning, eftersom en effektiv kommun får möjligheter att prioritera mellan olika ändamål. Men bidragets storlek är inte kopplat till kommunens effektivitet, utan till (teoretiska) kostnader. Därmed konserveras gamla attityder och ett gammalt kostnadstänkande i kommunledningarna. *Kan du tänka dig ett system för bidrag som är mindre rättvist och mer inriktat på att befrämja ekonomisk tillväxt, dvs. gynna kommuner som effektiviserar sin verksamhet?*
12. För det andra har det hittills varit mer krävande att effektivisera egen verksamhet än att dra in mer pengar från kommunens medlemmar. Men denna ökade skattefinansiering innebär faktiskt att kravet att effektivisera överförs till hushållen genom att de får en lägre disponibel inkomst och köpkraft. Vill dessa behålla sin standard, så måste man rationalisera sina uppköp eller tjäna mer pengar. En effekt av politiken med höga skatter är att "svart ekonomi" växer. Detta i sig utarmar skattebasen. Under de trettio år från 1970 då Sveriges ekonomiska tillväxt utvecklats mer än 1

procent sämre än våra konkurrentländer och det inneburit över 30 procent i uteblivna skatteintäkter så har kommunalskatten höjts från i genomsnitt 21 procent till nu mer än 31 procent av de kommunala beskattningsbara inkomsterna. Det är en skattehöjning med 50,8 procent. *Hur vill du argumentera med dem som inte anser detta vara ett allvarligt problem?*

13. För det tredje gäller att för allt större väljargrupper har trygghetssystemen blivit så viktiga för hushållsekonomin att de kräver höjda skatter (vilket inte drabbar dem själva så mycket) i stället för att kräva god hushållning av kommunen; det är lättare att förbättra sin disponibla inkomst genom att kvalificera sig för olika bidragsregler än genom eget arbete eller förkovran. *Hur vill du argumentera med dem som inte anser detta vara ett allvarligt problem?*
14. För det fjärde gäller att då en majoritet av svenska folket är offer för ett antal illusioner, innebärande att offentlig verksamhet är billig (jfr kapitel 4), så innebär höjda skatter inga större röstförluster i jämförelse med krav på effektiviseringar på väljargruppen kommunanställda. Skattehöjningar drabbar alla med undantag av dem som lever på trygghetssystem, och då är röstförlusten relativt marginell, medan de kommunanställda kan ses som ett väl organiserat särintresse, särskilt i jämviktskommuner, där ett massivt grupptryck kan få stort väljarutslag i denna grupp. *Anser du detta vara ett allvarligt problem? Hur skall du vinna de kommunanställda för effektiviseringar istället för skattehöjningar?*
15. De drivkrafter som således på kort sikt styr våra politikers och hushålls beteende leder på längre sikt till en utarmning av offentlig verksamhet (som bl.a. beskrivs i exemplet Norrköping, kapitel 3). Det är inte nog med detta. Även basen för det lokala näringslivet utarmas genom politiken med höga skatter. I Fölsters tidigare refererade analys konstateras att kommuner med höga skatter tenderar att ha betydligt lägre företagande och entreprenörskap än kommuner med lägre skatt. *Vad gäller för din kommun? Kanske en vision av en rejäl skatte- och avgiftsväxling?*
16. Det har varit ett axiom i kommunala sammanhang att politiker vinner endast genom att utlova reformer: nya ishallar,

mer pengar till åldringsvård, bättre ventilation i skollokaler, osv. Men om sådana reformer inte kan finansieras måste en ansvarstagande kommunledning eller partiledning istället söka vinna röster på långsiktigt ansvarstagande. Måttet på hur nuvarande generation älskar sina barn, dvs. kommande generation kommuninvånare, är att man lämnar ifrån sig en sund ekonomi. Denna långsiktighet konkretiseras genom att strategiskt intressanta finansiella nyckeltal lyfts fram, såsom kassaflödet och skuldnivån. I den här boken har vi pekat på några enkla nyckeltal, som kan presenteras på ett så begripligt sätt, att majoriteten av väljare borde inse budskapet: man kan inte i det långa loppet äta en större kaka än man har, och man vill oftast inte vältra över ökande oförtjänta problem på sina barn. Det är således viktigt att arbeta fram en god retorik kring de centrala nyckeltalen. Och det kräver att kommunledningen själv och medborgarna blir förtrogna med sådana nyckeltal. *Tycker du att en rättvis politik mellan generationer är viktigare än en traditionell politik med överbud? Tror du dig i så fall om att kunna utveckla en slagkraftig retorik kring en sådan politik?*

17. För kommunerna torde framtiden bli ett krig på två fronter. Man kan inte räkna med att staten tar initiativ till en balansering av sin makt genom att komplettera den starka parlamentarismen med motsvarande starka konstitutionella regler. Den ena fronten blir därför att starta och underhålla en mycket angelägen konstitutionell debatt för att vitalisera vårt lokala folkstyre och slå vakt om vår välfärd. Den andra fronten måste vara att fortsätta ansträngningarna att inom varje enskild kommun utveckla en decentraliserad organisation, som kan ta ansvar för kommunens utveckling i en fattigare verklighet. *Kan du tänka dig att en viktig uppgift för ledande politiker på lokal nivå blir att öppna en dialog med rikspolitikerna om nya och mer tydliga konstitutionella regler för det kommunala självstyret?*
18. En kommun kan ses som en enhet, som främst statsmakten styr på olika sätt. Man kan fråga sig om statens styrning idag befrämjar effektiviseringar av kommunal verksamhet. En tes i denna bok är att den långt drivna parlamentarismen

men har samlat för stor både lagstiftande, dömande och kontrollerande makt hos regering och riksdag, och att mängden små frågor, som tillåts föras upp på dagordningarna, tränger undan de stora, tunga och strategiskt viktiga frågor som gäller nästa generations välfärd. På flera ställen i denna bok illustreras att regering och riksdag inte ger ramar för kommunerna så att behövliga effektiviseringar kan ske. *Ser du dig som en lojal lokal politisk verkställare av mängden av rikspolitiska beslut och av den anledning behövs heller ingen strategi eller vision om utvecklingen i kommunen? Eller är rikspolitikernas kommunala "klåfingrighet" ett problem? Vad gör du åt det?*

19. Tanken bakom en stark parlamentarism i en extrem förhandlingsekonomi, som den svenska, är givetvis att makten är upplöst och god. Men centralfrågorna för alla politiker (såväl statliga som kommunala) är om de styr så att de värnar nästa generations intressen och inte bara att nu levande generation lever och uppträder som en överkonsumerande och "generationsutsugande klass". Ett sätt att åstadkomma detta skulle kunna vara konstitutionella regler som värnar de framtida generationernas intressen. Men lagar och regler för maktutövning har också sina baksidor. *Skulle du vilja se konstitutionella regler som går så långt att man gör kommunerna till mer fristående och autonoma lokala regeringar? Är det ett sätt att skydda det kommunala självstyret från parlamentarisk klåfingrighet?*
20. Det kommunala självstyret är grundlagsfäst, och det finns en tro att det kommunala självstyret i Sverige är en stark institution i kraft av sin tradition. Det har funnits i våra medvetanden sedan slutet av 1800-talet, under de hundra år det tog för Sverige att utvecklas från ett mycket fattigt land till en av världens rikaste nationer. Staten har kunnat delegera både makt och pengar, och politikerna i kommunerna har kunnat fungera som lokala verkställare som givit folket alla goda gåvor. Efter 1970, då de första allvarliga tendenserna till stagnation inträtt och staten under två längre perioder tvingats strypa tillförseln av resurser till kommunsektorn, har många börjat förstå att det kommunala självstyret, så som det nu är utformat, inte utan vidare

klarar de krav en framtid med allt knappare ekonomiska förhållanden erbjuder. Och en del av detta hot kommer från en regering och riksdag som uppträder som en mycket osäker och oberäknelig aktör! *Anser du detta vara ett tillräckligt allvarligt problem för att kräva en för kommunerna skyddande grundlagsöversyn?*

21. Den kommunala servicen svarar i allt väsentligt för medborgarnas välfärd. Riksdagen instiftar rättighetslagar och andra regler för kommunerna i syfte att korrigera lokala misstag. Rikspolitiska frågor (ekonomisk politik, utrikespolitik, domstolar och polis, försvar och säkerhetsfrågor) är inte av den karaktären att de så lätt formar väljaropinioner så som frågor om vård, omsorg och utbildning gör. Därför blir den kommunala verksamheten även för rikspolitiken ett av dess viktigaste instrument för att profilera sig. Ett annat skäl för rikspolitiken att vilja styra kommuner är att rikspolitiken saknar ekonomiska resurser, som i allt väsentligt finns i kommunerna – dvs. rikspolitikerna vill spela med kommunala medel. Det skulle i så fall innebära en fortsatt successiv uttunning av innehållet i vad som idag finns kvar av det kommunala självstyret. *Anser du att det strategiska och visionära vakuum som finns i rikspolitiken är ett problem, i och med att rikspolitikerna släppt sina mindre intressanta frågor och istället valt att gå ner och agera på kommunalplanet? Borde det inte finnas konstitutionella hinder för detta?*
22. Samtidigt är kommunalt självstyre en viktig förutsättning och ett viktigt incitament för effektivisering. Därför borde det kommunala självstyret lagskyddas tydligare. I kommunallagen skulle man definiera en kommunal arena, så att det framgår vilka effektiviseringar som är möjliga och omöjliga. Såväl delegering av uppgifter från statsmakten som tillsyn och kontroll skulle ske enligt väl definierade principer. Regleringar som inte följer dessa principer borde kommunerna kunna överklaga i en författningsdomstol. *Skulle du kunna tänka dig ett kommunalt självstyre skyddat av oberoende domstolar? Om inte: Vad vill du driva för alternativ för att främja den nödvändiga effektiviseringen?*
23. Ovanstående skulle innebära att kompetensensfördelning-

en mellan stat och kommun görs tydligare och det kommunala självstyret poängterades. Idag kan en kommunalpolitiker inte få rätt mot en statlig myndighet eftersom statsmakten lätt kan ändra delegationsreglerna. Samtidigt har statsmakten gjort det möjligt för kommunens invånare att pröva politikernas beslut i domstol. Alla kan i princip stämma kommunalpolitiker men en kommunalpolitiker kan inte stämma någon och få rätt. Kommunal nivå är rättslös. *Anser du att det skall vara så?*

En ledande kommunalpolitikers dilemma är mot ovanstående bakgrund ett delikat ämne att fundera över. Där finns partiet med ett inarbetat budskap för effektiv maktutövning att utnyttja. Ett parti med lojala 40-talister och aningslösa 50- och 60-talister. Kanske blir 70-talisterna farliga? Skall du fortsätta som tidigare eller börja göra stor politik beväpnad med en vision om ledarskap? Management och dina kollegor i styrelser och nämnder får, i så fall, sköta den löpande verksamheten utan dig. Förelägger du dig att genomföra en vision innehållande exempelvis fyra lokala uppgifter och tre av de mer övergripande uppräknade ovan, så har du fullt upp!

Den första frågan måste bli om den kommun du verkar i är en kriskommun eller ej. Aningarna finns, men hur är det mer exakt? Det skulle underlätta om det inte var så. Det går att få reda på det finansiella läget och det går att börja ett arbete med att ta fram en vision och fylla ut det visionära vakuumet. Du och din kommunstyrelse får riktiga ledningsfrågor på bordet. Detta är en första stor arbetsuppgift.

En annan sida av dilemmat är rikspolitikerna. Att de under de senaste 30 åren uppenbart misslyckats med att föra en politik inriktad på tillväxt syns tydligt. Den svenska genomsnittliga tillväxttakten i BNP har varit cirka 1 procentenhet lägre än i jämförbara länder. Kommunen har därför cirka 35 procent mindre skatteintäkter att fördela, än vad som hade varit möjligt. Detta kan inte få fortgå (i 30 år till).

Men problemet är ju att det finns ett ideologiskt och strategiskt vakuum även på riksnivå. Våra rikspolitiker har också utvecklat nya roller men i fel riktning. Ekonomin har man fuskat med i 30 år. Man hade kunnat förvänta att globaliseringen och

närmandet till Europa skulle ge våra ministrar ett lyft i politiken, innebärande signaler till den kommunala nivån, att nu har vi inte tid att "vända oss inåt" och syssla med små lokala problem, utan nu måste vi "gå ut" och positionera Sverige i Europa och Världen. Men det har inte skett! Aldrig har väl våra statsråd synts så ofta i lokala sammanhang som nu, och visat kommunalpolitiker tillrätta och betonat vikten av att kommuner ser likadana ut och klarar sin service! Det är inte att undra på att kommunalpolitiker hoppar av, när trenden i rikspolitiken är sådan att staten bestämmer vad som skall göras och kommunalpolitikerna snällt får finansiera detta. Hos folket blir ministrarna hjältar och kommunalpolitikerna busar, som inte vill släppa till pengar till självklar service. Nu har många kommunalpolitiker tröttnat, en del hoppar av medan andra ger upp och lånar till driften. Rikspolitikerna kontrar med balanskrav och hotar med tvångsförvaltning.

Landets landstings- och kommunalpolitiker måste öppna två politiska fronter mot rikspolitikerna: den ena bör gälla tillväxtpolitiken och den andra tydliga och helst klara konstitutionella gränser för det kommunala självstyret, som kan prövas i författningsdomstol. Att organisera detta är också en stor arbetsuppgift.

Dilemmat kan med andra ord också uttryckas så här: "Ska jag fortsätta ett tag till i de gamla hjulspåren, trots att jag förstår att problemen skjuts på framtiden i en snabbt ökande och ohållbar takt? Eller skall jag anta utmaningen att föra en rättvis politik för alla generationer som lever och ska leva i denna kommun och ta striden med rikspolitiker och egna 40-talister, som inte kommer att vilja begripa mycket. Jag kan räkna med 70-talisterna, kanske också 50- och 60-talisterna om jag bär mig rätt åt, men knappast den stora mängden kommunanställda som utgör egoistiska vågmästare. Det kräver stor politik av mig – som omväxling."

Slutsatser i alternativ

Den kommunledare som efter att ha läst denna bok väljer att avstå från sin roll som kommunpolitiker eller ledande tjänste-

man konstaterar sannolikt, att han eller hon är utbränd och inte har så mycket mer att tillföra kommunen, eller av andra skäl är ointresserad av att utveckla sin ledarroll under ständig effektivisering.

- Den motsatta slutsatsen torde bli:
- Tack för att boken givit mig mod och verktyg att lämna de gamla inkörda spåren och intensifiera arbetet med ständig

Tabell 8:1. *Nio testfrågor för att du ska se vad boken lärt dig.*

FRÅGA	DITT SVAR	
1. Attityd till din kommuns omvärld Håller du med författarna om att kommunerna kommer att få det allt mer besvärligt att finansiera sin verksamhet med skattebaser?	Ja	Nej
2. Attityd till statens roll Håller du med författarna om att det inte går att förlita sig på att staten i framtiden kommer att lösa kommunernas finansiella problem?	Ja	Nej
3. Attityd till möjligheterna att effektivisera Håller du med författarna om att det måste gå att effektivisera kommunal verksamhet i ungefär samma takt som inom det privata näringslivet?	Ja	Nej
4. Attityd till prioritering nu Håller du med författarna om att kommunens verksamheter visserligen är viktiga, men att kommunens ekonomi sätter gränser för verksamheten?	Ja	Nej
5. Attityd till prioritering över tiden Håller du med författarna om att kommunen bedriver en viktig fördelningspolitik, men att det bara är genom en politik för ekonomisk tillväxt som kommunen i framtiden kommer att ha råd att föra den?	Ja	Nej
6. Attityd till finansiering Håller du med författarna om att skattehöjningar inte kan lösa kommunens långsiktiga finansiella problem?	Ja	Nej
7. Attityd till om du känner dig hjälplös Håller du med författarna om att du har tillgång till bra verktyg för att styra kommunen, om du vill ta dem i bruk?	Ja	Nej
8. Attityd till kommunalt ledarskap Håller du med författarna om att utan bra verktyg för att styra kommunens långsiktiga finansiella utveckling kommer det att bli svårare att rekrytera bra ledare till kommunerna i framtiden?	Ja	Nej
9. Attityd till konkurrens Håller du med författarna om att det inte räcker att din kommuns nyckeltal är i nivå med medelkommunens, utan att kommunen måste sträva efter mästernskapet för att bäst garantera sitt fortsatta självstyre?	Ja	Nej
Summa antal svar		

effektivisering i en hög takt och visat hur jag ska gripa mig an min kommuns grundläggande utvecklingsproblem!

Nu har du möjlighet att avslutningsvis testa dina svar på de nio frågorna i *tabell 8:1*.

Om dina svar från *tabell 8:1* är övervägande ja eller nej, så kan du jämföra med vad dina svar blev inledningsvis i *tabell 1* och rimligtvis dra slutsatser enligt följande uppställning:

Tabell 8:1	Tabell 1	Slutsats
Mest Ja	Mest Ja	Du har ändrat din tidigare verklighetsbild över kommunens situation och är nu bättre rustad att leda kommunen
Mest Ja	Mest Nej	Du har fått din verklighetsbild förstärkt och är nu bättre rustad att leda kommunen
Mest Nej	Mest Ja	Du bör fundera allvarligt på att snarast möjligt sluta som ledare i kommunen. Du bör samtidigt fundera noga över vilka personlighetstyper som bäst kan ersätta dig, så att din kommun blir en intressant boplatz för dina barn i framtiden.
Mest Nej	Mest Nej	Denna kombination är mycket osannolik; du har antagligen inte tänkt igenom de två uppsättningarna av frågor ordentligt, innan du svarade. Du bör i alla händelser fundera allvarligt på att snarast möjligt sluta som ledare i kommunen!

Om Dina svar i *tabell 8:1* däremot är en jämn blandning av ja och nej så får du fundera vidare själv på om du snart bör hoppa av från kommunledningen, eller om *du* trots allt bör anta utmaningen att vrida kommunens utveckling rätt.

Bilaga A: Haningeindikatorerna och hur Haninges kris kunde förutses

Med hjälp av Early Warning-System, som i god tid indikerar annalkande faror, kan en företagsledning snabbt vidtaga adekvata motåtgärder. I politiskt styrda organisationer är bilden mer komplicerad. Det tar tid att avlära en majoritet en föråldrad attityd och ersätta den med en mer verklighetsanpassad. Det innebär att politiker måste in mycket tidigt, vid upprepade tillfällen och under en längre period för att formera adekvata beslut som också blir så förankrade att de blir genomförda.

Politisk Early Warning kan ses som en ständigt återkommande strategisk utvärdering av läget mot en mätstandard, gärna utförd av en fristående analytiker. Denne bör kunna föra en strategisk diskussion om vad de mätbara avvikelserna betyder och vad man kan göra för att minska dem. Med de trögheter som finns i demokratiskt styrda organisationer är bevakningsmomentet viktigt för framförhållningen. Därmed ligger det i sakens natur att både bra och dåliga kommuner bör använda sig av detta instrument. I dåliga kommuner är det lätt, ty där finns det bara ett håll att gå av tvång. I bra kommuner har politikerna det svårare, ty där blir det en moralisk utmaning att förbli bra. Det är svårare att ständigt ligga på topp än att slå ur underläge.

I det följande kommer att visas, att krisen i Haninge hade kunnat förutses i god tid så att korrigerande åtgärder kunnat sättas in. Förutsättningen är givetvis att man har bra nyckeltal. Genom att ta del av hur detta hade kunnat gå till får kommunledningen i andra kommuner en intressant lärdom: försök att genom analys av viktiga övergripande nyckeltal förhindra en kris i din kommun!

Det praktiska nyckeltalssystem som används beskrivs översiktligt i *bilaga B*. Det kallas där för historiska analyser och sammanfattas i s.k. FörtroendeProfiler.

De första Steg 1-analyserna med FörtroendeProfiler för alla Sveriges kommuner fanns tillgängliga först i september år 1993. Det är flera år för sent för att kunna spela någon roll för Haninges del. Då var krisen redan långt framskriden. I *tabell A:1* presenteras den FörtroendeProfil som då fanns tillgänglig för Haninge kommun. Åsatta betyg är markerade med halvfet stil.

Tabell A:1. *FörtroendeProfil för Haninge kommun bokslutsår 1992 (tillgänglig i september 1993).*

			Huvudnyckeltal		
Skuldbetalningsförmåga	1	Bra	OK	Svag	Dålig
			Analysnyckeltal		
Kassaflöde	2	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldflödesgrad	3	Saknades 1992			
Skuldbalansgrad	4	Bra	OK	Svag	Dålig
			Tendensnyckeltal		
Rörelsekapital	5	Bra	OK	Svag	Dålig
			Potentialnyckeltal		
Uttebiteringsnivå	6	Bra	OK	Svag	Dålig
Avgiftsnivåer	7	Bra	OK	Svag	Dålig
Kostnadsnivåer	8	Bra	OK	Svag	Dålig
			Risk: Styrförmåga		
Majoriteter	9		OK	Svag	
Handlingskraft	10	Bra	OK	Svag	Dålig
Avgiftspolitik	11	Bra	OK	Svag	Dålig
			Risk: Investeringar		
Investeringsnivå	12	Bra	OK	Svag	Dålig
			Risk: Skattebas		
Skattekraft	13	Bra	OK	Svag	Dålig
Befolkning	14	Bra	OK	Svag	Dålig
Sysselsättning	15	Bra	OK	Svag	Dålig
			Risk: "Haninge"-risk		
Bostadsöverskott	16	Bra	OK	Svag	Dålig
Borgen	17	Bra	OK	Svag	Dålig

I september 1993 indikerar FörtroendeProfilen en kommun med dålig skuldbetalningsförmåga pga. ett obefintligt kassaflöde men med en skuldnivå som fortfarande är relativt låg. Tendensnyckeltalet inger oro med utlåandet *Svag*. Potentialnyckeltalen indikerar goda möjligheter att förbättra skuldbetalningsförmågan genom en kombination av skattehöjningar och nedpressningar av kostnaderna (sparpaket). Investeringsstakten förefaller rimlig och skattebasen ser betryggande ut. Men de allmännyttiga bostadsföretagen börjar få tomma lägenheter och kommunens borgensåtaganden ökar.

Med tanke på att nyckeltalen för styrförmåga indikerar förekomsten av möjliga ledningsrisker i en finansiellt svag kommun med felaktig utvecklingstendens och med hot i sin riskbild torde en analytiker inte nöja sig med en profilanalys för att kunna rekommendera fortsatt utlåning. En kompletterande Steg 1-Analys (som är en 20-sidig djupanalys för vart och ett av de 17 nyckeltalen) avslöjar omedelbart en ohållbar situation, dels genom den mätbart klart ohanterliga förpliktelsenivån (lån och borgen), dels genom ohållbara trender för vissa viktiga nyckeltal med redan dåliga värden. Detta såg nu vissa kreditgivare och det var hög tid att agera, även om det var flera år för sent.

Tesen här är ju att om politikerna i Haninge hade haft tillgång till detta verktyg flera år tidigare så hade krisen kunnat undvikas. Här kan bara argumenteras för den tesen genom att presentera hur profilen ser ut ett år senare dvs. i september 1994. Den presenteras nedan i *tabell A:2*.

Ett år senare har fem nyckeltal försämrats och tre förbättrats. Systemschemat, som beskriver viktiga samband mellan nyckeltalen och hur sammanvägda bedömningar sker, omvärderar dock två av förbättringarna som resultatet av försämringar i de fem andra. Profilen indikerar således en klar försämring bara på ett år.

De fem första finansiella nyckeltalen har alla utsagan *Dålig* utom skuldbalansgraden. Men en Steg 1-analys visar att under år 1993 har skuldnivån växt från 83 procent av tillgångarna år 1992 till 188 procent år 1993 (jfr *figur 5.3*). Eftersom mätstandarden mäter över åren 1989–93 underskattas tendensen. En analytiker åsätter därför även skuldbalansgraden värdet *Dålig* efter en fördjupad analys.

Tabell A:2. FörtroendeProfil för Haninge kommun bokslutsår 1993 (tillgänglig i september 1994).

Huvudnyckeltal					
Skuldbetalningsförmåga	1	Bra	OK	Svag	Dålig
Analysnyckeltal					
Kassaflöde	2	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldflödesgrad	3	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldbalansgrad	4	Bra	OK	Svag	Dålig
Tendensnyckeltal					
Rörelsekapital	5	Bra	OK	Svag	Dålig
Potentialnyckeltal					
Utdebiteringsnivå	6	Bra	OK	Svag	Dålig
Avgiftsnivåer	7	Bra	OK	Svag	Dålig
Kostnadsnivåer	8	Bra	OK	Svag	Dålig
Risk: Styrförmåga					
Majoriteter	9		OK	Svag	
Handlingskraft	10	Bra	OK	Svag	Dålig
Avgiftspolitik.	11	Bra	OK	Svag	Dålig
Risk: Investeringar					
Investeringsnivå	12	Bra	OK	Svag	Dålig
Risk: Skattebas					
Skattekraft	13	Bra	OK	Svag	Dålig
Befolkning	14	Bra	OK	Svag	Dålig
Sysselsättning	15	Bra	OK	Svag	Dålig
Risk: "Haninge"-risk					
Bostadsöverskott	16	Bra	OK	Svag	Dålig
Borgen	17	Bra	OK	Svag	Dålig

Anm: Åsattabetyg markerade med halvfet stil.

Under år 1993 tvingades således kommunen ta över en så stor del av allmännyttans lån att det ökade den kommunala förvaltningsdelens låneskuld med 105 procent av tillgångarna! Ändå förbättras inte utsagan för nyckeltalet *Borgen*! Förpliktelse-

nivån är ohanterligt stor, och antalet tomma lägenheter i kommunens allmännyttiga bostadsföretag växer. Situationen förbättras inte.

Av potentialnyckeltalen försämras utdebiteringsnivån. Detta beror inte på att skatten höjs utan på att skuldbetalningsförmågan försämras så mycket att kraven på potentialnyckeltalen ökar. Skattehöjningar av rimlig omfattning ger nu enbart marginella bidrag jämfört med det behov som finns. Nyckeltalet avgiftspolitik indikerar att avgifterna höjs, men potentialnyckeltalet avgiftsnivåer visar att även ytterligare avgiftshöjningar nu bara kan ha marginell effekt. Vad som är märkligt i sammanhanget är att potentialnyckeltalet kostnadsnivåer förbättras, vilket torde indikera att verksamheten får mer pengar att röra sig med! Det finns nu så stora besparingspotentialer att dessa, om de upparbetas, kan konsolidera kassaflödet i en omfattning så att skuldbetalningsförmågan kan få värdet *Bra!*

Som det såg ut den 31 december 1993 så kunde i varje fall den kommunala förvaltningsdelens ekonomi konsolideras genom ett kraftigt sparprogram, men politikerna gjorde tvärt om: man delade troligtvis ut mer pengar till verksamheten och dessa var upplånade. Detta beteende kan förvåna, men torde för en kommunanalytiker vara logiskt med tanke på vad nyckeltalen för styrförmåga indikerar. Det fanns stora ledningsrisker i Haninge under dessa år. Politikerna synes ha fattat mer populära beslut än ansvarsfulla.

Investeringarna drogs ner vilket nyckeltalet investeringsnivå visar, men denna förbättring är skenbar, ty då finanserna försvagas drastiskt och därmed likviditeten brukar man tvingas strypa investeringsverksamheten.

Även om en Steg 1-analys indikerar att det år 1993 finns så stora potentialer att förvaltningsdelen av kommunkoncernen skulle ha kunnat konsolidera sin ekonomi under ledning av en medveten och beslutskraftig ledning så finns det fortfarande en för stor borgen till en finansiellt helt undergrävd allmännytta. Och denna sänker kommunen.

Vilka är Haningeindikatorerna?

Med "Haningeindikator" avses här kommunala nyckeltal, som indikerar att en kommun är på väg in i samma kris som Haninge hamnade i. Den modell som författarna har tillgång till för alla kommuner (se *bilaga B*) omfattar 17 nyckeltal. Varje nyckeltal bedöms enligt den fyrgradiga skalan *Bra*, *OK*, *Svag* respektive *Dålig*. Skulle ur den uppsättningen nyckeltal väljas ett antal "Haningeindikatorer" så torde det bli följande sex:

Nyckeltal	Betyg
<i>Skuldbetalningsförmåga</i>	<i>Svag eller Dålig</i>
<i>Kassaflöde</i>	<i>Dålig</i>
<i>Rörelsekapitalet</i>	<i>Svag eller Dålig</i>
<i>Styrförmåga – majoriteter</i>	<i>Svag</i>
<i>Bostadsöverskott</i>	<i>Svag eller Dålig</i>
<i>Borgen</i>	<i>Svag eller Dålig</i>

Av dessa sex indikatorer kan inte alla anses vara lika viktiga. Det finns tre som absolut måste uppfyllas för att tillhöra kategorin "Haningeindikatorer" och det är Skuldbetalningsförmåga, Bostadsöverskott och Borgen. För att också få en Early Warning-effekt bör det räcka att dessa nyckeltal har utlåtandet *Svag*.

Det bör sägas, att nyckeltalen Rörelsekapital och Bostadsöverskott inte hade hunnit bli *Dålig* i Haninge innan krisen blev akut. Beträffande Bostadsöverskott har i andra kommuner med liknande problem detta nyckeltal värdet *Svag* eller *Dålig*. Detta nyckeltal bör därför finnas med i en "Haningeindikator".

Hur många andra kommuner har dessa indikatorer?

Det är många kommuner som har någon av "Haningeindikatorerna", se *tabell A:3*.

Tabell A:3 *Antalet kommuner med någon av "Haninge-indikatorerna" på boksluten 1990–94 respektive 1992–96.*

Indikator	Bokslutsår 1990–94		Bokslutsår 1992–96	
	Värde	Antal	Värde	Antal
1 Skuldbetalningsförmågan	Svag (Dålig)	41 (46)	Svag (Dålig)	55 (62)
2 Kassaflödet	Dålig	76	Dålig	110
3 Rörelsekapitalet	Svag (Dålig)	90 (39)	Svag (Dålig)	105 (68)
4 Styrförmåga – majoriteter	Svag	139	Svag	132
5 Bostadsöverskott	Svag (Dålig)	52 (72)	Svag (Dålig)	55 (95)
6 Borgen	Svag (Dålig)	95 (30)	Svag (Dålig)	77 (108)

Antalet kommuner som har alla sex indikatorerna är dock inte så många. Baserat på bokslut 1990–94 så var det bara tio kommuner. Däremot var det 26 kommuner som samtidigt uppfyllde kraven på de tre kritiska nyckeltalen Skuldbetalningsförmåga, Bostadsöverskott och Borgen, se *tabell A:4*.

Tabell A:4. *Antal kommuner som uppfyller "Haninge-indikatorerna".*

Antal indikatorer	Bokslutsår 1990–94	Bokslutsår 1992–96
	Antal kommuner	Antal kommuner
6 av 6	10	12
5 av 6 (varav 3 kritiska)	15	37
4 av 6 (varav 3 kritiska)	25	45
3 av 6 (bara de 3 kritiska)	26	47

Antalet kommuner med "Haningeindikatorer" har således ökat. Intressant är att i kön till kommunakuten finns, då detta skrivs, inte alla kommuner med som borde stå där. I kön finns däremot en massa kommuner som har goda förutsättningar att själva klara sina problem.

Bilaga B: Verktyg för analys

Bilagan presenterar en analysstruktur med nyckeltal för kommunal verksamhet. Till dessa tal hör mätstandarder, som gör det möjligt att mäta hur bra en budget eller ett bokslut är i en kommun.

Ett analysunderlag för en kommun kan skärpas i omgångar. Ofta börjar man med en analys av enbart historiska data för att senare ta in även planeringsuppgifter.

Analyser grundade på historisk statistik finns tillgängliga för alla Sveriges kommuner. Resultatet av en historisk analys sammanfattas i en s.k FörtroendeProfil. Denna är utformad för att en utbildad kommunanalytiker på cirka fyra minuter skall kunna bilda sig en första uppfattning av läget i en kommun. Det är analys av FörtroendeProfiler som läsaren möter i denna bilaga. Bilagan kan sammanfattas i följande teser:

1. Analysverktyg ska vara enkla och begripliga.
2. Det finns en effektiv trestegsmetod för kommunanalys.
3. Det är viktigt att utforma begripliga mätstandarder för nyckeltalen.
4. Det är effektivt med en analysstruktur med huvudnyckeltal, analysnyckeltal, tendensnyckeltal, potentialnyckeltal och risknyckeltal.
5. En analys av en kommun kan ta från fyra minuter till många dagars fördjupningar.

Bristen på enkla och begripliga redskap för att hantera kommunal ekonomi är sannolikt främsta orsaken till många kommuners finansiella problem.

Frågan om lättbegripliga verktyg för styrning av kommunal ekonomi ställdes på sin spets i början av 1990-talet, då kommunallagen avreglerades i finansiell mening. De ekonomiska målen

formulerades i icke förpliktande termer: "Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet."

En grundtanke med denna avreglering var att marknaden skulle överta tillsynen av ekonomin i kommuner och landsting. Kreditgivare fick större anledning att bekymra sig om kommunens kreditvärdighet. Därför började kreditgivare och analytiker fråga sig hur man skulle analysera en kommuns ekonomi och finansiering.

Kontakterna mellan kreditgivare och Svensk KommunRating ledde fram till ett analysverktyg, som kan sägas bestå av fyra samverkande delar: en uppsättning av 17 nyckeltal, en individuell mätstandard för varje nyckeltal, ett analysschema och stegvisa nivåer för att kunna kontrollera kvalitet och kostnader under analysens gång. Detta analysverktyg, som arbetats fram tillsammans med kreditanalytiker, har visat sig fungera bra också för övergripande styrning av en kommuns ekonomi. Kommunpolitiker har lätt att förstå kreditvärderingsunderlag utformat enligt detta verktyg.

Politikerna inser omedelbart att verktyget möjliggör övergripande finansiell målstyrning. Detta i sin tur stärker kommunens kreditvärdighet, ty kreditgivare upplever att kommunens företrädare talar samma språk som de gör och är medvetna om sin ekonomiska ställning och utveckling.

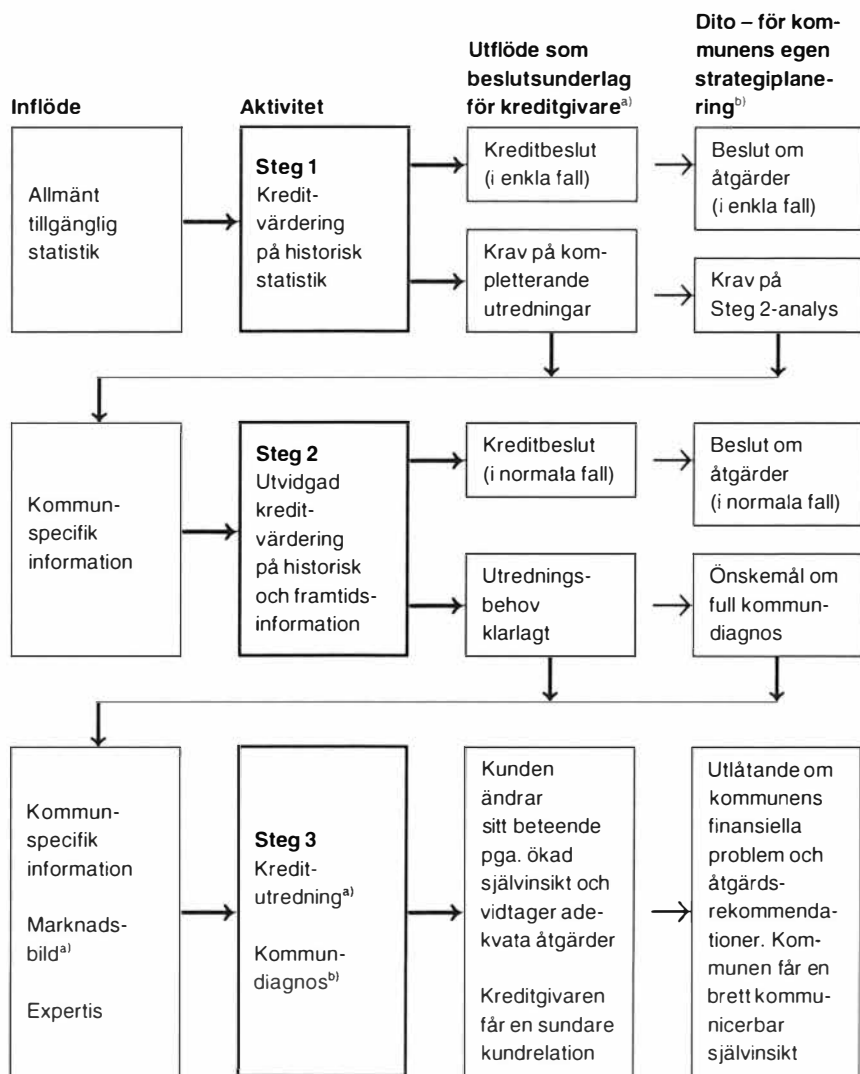
En trestegsmetod

KommunRatings mätstandard för nyckeltal i kommuner och landsting har i första hand utarbetats för kreditgivarnas behov.

För kreditgivare har det visat sig praktiskt att gå stegvis fram, för att minska sin osäkerhet om en kommun eller ett landsting. Denna stegvisa metod, som används av KommunRating, illustreras i figuren härintill, *figur B:1*.

För kommuner och landsting är det inte alltid lönsamt att kosta på sig en fullständig kreditutredning. Svensk KommunRating har tagit fram ett antal mått, som visar en Förtroende-Profil för kommunen eller landstinget i fråga. Omfattningen av analysen beror delvis på om förtroendet har sviktat tidigare för den aktuella kommunen, delvis även på vilken kommuntyp det är fråga om.

Tabell B:1. *Svensk KommunRatings trestegsmetod för kommunal kreditanalys*



a) avser bara när en kreditgivare är beställare

b) avser bara när en kommun är beställare

En öppen mätstandard

För att objektivt och öppet kunna presentera hur man ska bedöma de olika förtroendemåtten har Svensk KommunRating utvecklat en öppen mätstandard för var och en av dem.

Mätstandarden är enkel, kostnadseffektiv och beslutsinriktad.

Standarden är *kostnadseffektiv*, då den kan användas i tre steg beroende på hur besvärliga förutsättningarna är i kommunen/landstinget. Oftast räcker det med enbart steg 1. Det steget, som baseras på historiska data om kommunens ekonomi. Är utfallet gynnsamt, det vill säga kommunen kan betraktas som betalningssäker, behövs troligen ingen ytterligare analys under det kommande året. För många kommuner behövs dock en fördjupad analys i steg 2. Bara de mest betalningsosäkra kommunerna behöver analyseras i steg 3.

Mätstandarden är *enkel*, eftersom en kreditgivare själv med hjälp av KommunRatings underlagsmaterial kan analysera varje kommun. Den bygger i steg 1 dels på ett antal utvalda nyckeltal, för vilka KommunRating uppdaterar statistiken en gång per år, dels på kommunanpassade kriterier för bedömning av dessa nyckeltal. Även i steg 2 finns det nyckeltal, men underlaget för dessa måste hämtas från den aktuella kommunen. Steg 2 innehåller även ett praktiskt sätt att hantera de riskfaktorer som inte fångas upp med nyckeltalen.

Metoden är *beslutsorienterad*. En tumregel för kreditgivare är att använda steg 1 för krediter avseende ett till tre år. Steg 2 har sikten tre till sju år. Steg 3 avser dels mer långsiktiga krediter, dels betalningsosäkra kunder.

Mätstandarden utvecklas

En mätstandard bör vara daterad. Normalt ligger den fast men kan av någon anledning behöva ändras vid något enstaka tillfälle. Ändringen innebär i regel små justeringar för något eller några nyckeltal. Ändringarna kan också avse nya definitioner av något nyckeltal, för att bättre svara mot marknadens behov. Diskussioner med kreditgivare och kommuner ger kontinuerligt synpunkter på vad som kan förbättras.

Sammanfattningsvis ger mätstandarden möjligheter för kom-

muner att anpassa sitt finansiella beteende till vad som krävs för kreditvärdighet, men också för att styra och utveckla den egna verksamheten på ett effektivt sätt. Mätstandarden kan därmed bli ett medel för att säkra det svenska lokala självstyret i finansiellt tuffa tider.

Sjävläkande styrka

Nyckeltal behövs för all ekonomisk styrning. De nyckeltal som KommunRating använder kan presenteras begripligt och överskådligt. Det är lätt att dra slutsatser från nyckeltalens nivåer och trender. Analyser av de finansiella nyckeltalen ger normalt några nyttiga och effektiva alternativ att arbeta med för framtiden och ger därmed kommunen en sjävläkande styrka.

Mätstandard för nyckeltalen

Den tekniska konstruktionen av mätstandarden och nyckeltalen diskuteras inte närmare här. Vi ber läsaren tills vidare acceptera att "Skuldbetalningsförmåga" mäts i form av "teoretisk återbetalningstid" och att mätstandarden tilldelar detta nyckeltal ett av fyra möjliga betyg i skalan *Bra*, *OK*, *Svag* respektive *Dålig*. Teoretisk återbetalningstid är det antal år det skulle ta att bli skuldfri om hela kassaflödet användes för att amortera ned långa skulder.

Mätstandarden innehåller tre kritiska nivåer för nyckeltalet och en kritisk trend. Överstiger medelvärdet för nyckeltalet över de fem senaste bokslutsåren en kritisk nivå markeras en belastning. En belastning markeras också om trenden över de fem senaste bokslutsåren växer med mer än ett återbetalningsår i snitt för perioden. En markerad belastning, endera genom hög nivå eller växande trend, innebär nedflyttning från betyget *Bra* till *OK*. Vid två markerade belastningar, för exempelvis både hög nivå och växande trend, kan inte utlåtandet bli bättre än *Svag*.

Varje belastning resulterar i ett stegs nedflyttning. Är nyckeltalets medelvärde exempelvis över tolv år, vilket är kritisk nivå två, har man en belastning för denna nivå, men redan tidigare ytterligare en belastning för att man passerat kritisk nivå ett

dvs. fem år. Med två nivåbelastningar har man utlåandet *Svag*. Med tre nivåbelastningar dvs. med ett medelvärde över tjugo år är utlåandet *Dålig*.

Effektiv analysstruktur

Analysstrukturens översta nivå dvs. *FörtroendeProfilen*, utgörs av en sammanställning av de 17 nyckeltalen med de individuella utlåandena (se *tabell B:2*). Denna sammanställning tillsammans med analys-schemat gör det möjligt för en tränad analytiker att på ca fyra minuter bilda sig en första uppfattning om kommunen. Här avslöjas kommunens starka och svaga sidor. Dessutom ges tydliga fingervisningar om hur analysen skall bedrivas vidare med bästa relation mellan utredningsutbyte och kostnader.

Huvud- och analysnyckeltal

Schemats första steg innehåller huvudnyckeltalet och de tre efterföljande analysnyckeltalen (*tabell B:3*).

De första utkasten till analysystem innehöll mycket få nyckeltal. Kreditanalytikernas önskan var att få all prioriterad information i ett enda. Kompromissen blev ett Huvudnyckeltal och ett Analys-schema. Huvudnyckeltalet kom att kallas Skuldbetalningsförmåga. Den förmåga det skall indikera är en kommuns förväntade möjligheter att i framtiden amortera sina lån på den dag då de förfaller till betalning.

En synonym, som ibland används för huvudnyckeltalet är *amorteringskraft*. Nyckeltalet är konstruerat som förhållandet mellan kassaflöde och räntebärande långa skulder. Ett positivt kassaflöde antyder att det finns ett överskott från den löpande verksamheten, som kan användas för amorteringar. Ju större kassaflöde, desto större amorteringskraft. Ju större amorteringskraft, desto bättre är fundamenta för god kreditvärdighet.

Av *tabell B:3* framgår att huvudnyckeltalet, Skuldbetalningsförmåga, är *Dålig*. Skuldbetalningsförmågan anger relationen mellan kassaflöde och långa skulder. Att detta nyckeltal fått betyget *Dålig* kan bero på att kassaflödet är för lågt eller att

Tabell B:2. *FörtroendeProfilen med sina 17 nyckeltal och deras betyg (markerade med halvfet stil).*

Huvudnyckeltal					
Skuldbetalningsförmåga	1	Bra	OK	Svag	Dålig
Analysnyckeltal					
Kassaflöde	2	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldflödesgrad	3	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldbalansgrad	4	Bra	OK	Svag	Dålig
Tendensnyckeltal					
Rörelsekapital	5	Bra	OK	Svag	Dålig
Potentialnyckeltal					
Utdebiteringsnivå	6	Bra	OK	Svag	Dålig
Avgiftsnivåer	7	Bra	OK	Svag	Dålig
Kostnadsnivåer	8	Bra	OK	Svag	Dålig
Risk: Styrförmåga					
Majoriteter	9		OK	Svag	
Handlingskraft	10	Bra	OK	Svag	Dålig
Avgiftspolitik	11	Bra	OK	Svag	Dålig
Risk: Investeringar					
Investeringsnivå	12	Bra	OK	Svag	Dålig
Risk: Skattebas					
Skattekraft	13	Bra	OK	Svag	Dålig
Befolkning	14	Bra	OK	Svag	Dålig
Sysselsättning	15	Bra	OK	Svag	Dålig
Risk: "Haninge"-risk					
Bostadsöverskott	16	Bra	OK	Svag	Dålig
Borgen	17	Bra	OK	Svag	Dålig

skuldnivån är för hög, eller en kombination av dessa båda orsaker.

Tabell B:3. Huvudnyckeltalets betyg (i halvfet stil) och analysnyckeltalets förklaring av detta.

			Huvudnyckeltal		
			OK	Svag	Dålig
Skuldbetalningsförmåga	1	Bra	OK	Svag	Dålig
			Analysnyckeltal		
			OK	Svag	Dålig
Kassaflöde	2	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldflödesgrad	3	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldbalansgrad	4	Bra	OK	Svag	Dålig

Tre analysnyckeltal

Det tar inte lång tid att konstatera av informationen i *tabell B:3* att den dåliga skuldbetalningsförmågan beror på ett otillräckligt kassaflöde. Utlåtandet för detta är *Dålig*. Det finns sannolikt inget överskott från verksamheten varur amorteringar kan hämtas. Nyckeltalet Kassaflöde är det s.k. Resultat 2 i procent av verksamhetens intäkter dvs. skatter, statsbidrag och avgifter.⁵ Detta ligger sannolikt under nivån 4 procent av kommunens totala intäkter, vilket är otillräckligt för att ens klara framtida avtalspensioner. Skulle kassaflödet ligga över 4 procent i genomsnitt är trenden fallande. Nyckeltalet kan till och med vara negativt, det vill säga driftkostnader finansieras med lån.

Däremot indikerar nyckeltalet Skuldbalansgrad att skuldnivån fortfarande är låg i förhållande till samtliga tillgångar på balansräkningen. Utlåtandet är *Bra*. Trots att kassaflödet således är så lågt att det inte är konsoliderande och sannolikt kräver en löpande nyupplåning, så är skulderna fortfarande mycket låga. Bilden visar sannolikt en kommun som inlett en ekonomisk tillbakagång efter avregleringen, från en god ekonomisk ställning med mycket låga skulder.

Skuldflödesgraden, som relaterar långa skulder till verksamhetens intäkter (dvs. skatter, statsbidrag och avgifter) indikerar

⁵ I kommunal redovisningspraxis är intäkter summan av bidrag och avgifter. Skatteintäkter betraktas inte som intäkter. Syftet är att kunna räkna fram en s.k. nettokostnad. Ur analytiska aspekter är nettokostnadsbegreppet ointressant till skillnad från analys av bruttobegrepp. I Svensk KommunRatings analyser betraktas skatteintäkterna som en intäkt och står överst på resultat-sammanställningen och nettokostnad används inte någonstans i analyserna.

en begynnande för hög skuldnivå i förhållande till kommunens intäktsflöde. Utlåandet är *OK*. Det betyder att nyupplåningen består av en uppbyggnad av långa skulder. Skuldflödesgraden är i princip ett viktigare nyckeltal än Skuldbalansgraden när det gäller kommuner till skillnad från privata företag. En kommun kan inte försättas eller gå i konkurs. En kommuns tillgångar kan därför inte utmätas. Säkerheten för en kommuns lån är dess skattebas. Det innebär att det är mer intressant att relatera kommunens skulder till ett intäktsbegrepp, vilket här sker i nyckeltalet Skuldflödesgrad.

Tendensnyckeltal

I *tabell B:4* kompletteras sammanställningen med ett kortsiktigt tendensnyckeltal för Skuldbetalningsförmåga. Rörelsekapital är som framgår av namnet ett nyckeltal som visar skillnaden mellan omsättningstillgångar och korta skulder. Denna skillnad beräknas i procent av verksamhetens externa kostnader. Nivån för detta nyckeltal är inte så intressant som dess utvecklingstrend.

Detta nyckeltal indikerar en fortsatt relativt snabb pågående försämring av det finansiella läget genom sitt utlåtande *Svag*. Korta skulder växer oroande snabbt i förhållande till omsättningstillgångarna.

Tabell B:4. *Tendensnycketalet har tillfogats.*

			Huvudnyckeltal		
Skuldbetalningsförmåga	1	Bra	OK	Svag	Dålig
			Analysnyckeltal		
Kassaflöde	2	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldflödesgrad	3	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldbalansgrad	4	Bra	OK	Svag	Dålig
			Tendensnyckeltal		
Rörelsekapital	5	Bra	OK	Svag	Dålig

Kommunen är av allt att döma beroende av korta lån för att hålla igång sin verksamhet. Detta är inget problem för en kreditvärdig kommun, som agerar på en mycket likvid kreditmarknad med tendenser till fallande räntor. Den här aktuella kommunen uppvisar emellertid så svaga finansiella nyckeltal att man skulle kunna ifrågasätta dess kreditvärdighet.

Nu skall sägas att det är skillnad på vad fundamentala nyckeltal indikerar och faktisk kreditvärdighet. En kommun som fortfarande får låna har kreditgivarnas förtroende och är därmed kreditvärdig. Detta kan förefalla vara en egendomlig definition på kreditvärdighet, men marknaden bestämmer och den kan ha sin egen rationalitet.

Potentialnyckeltal

I *tabell B:5* har gruppen potentialnyckeltal tillfogats. Analys-schemat säger nämligen att i en kommun med dålig skuldbetalningsförmåga kan det vara lämpligt att analysera potentialerna före riskerna, som visas senare.

Tabell B:5. *De tre potentialnyckeltalen har tillfogats.*

Huvudnyckeltal					
Skuldbetalningsförmåga	1	Bra	OK	Svag	Dålig
Analysnyckeltal					
Kassaflöde	2	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldflödesgrad	3	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldbalansgrad	4	Bra	OK	Svag	Dålig
Tendensnyckeltal					
Rörelsekapital	5	Bra	OK	Svag	Dålig
Potentialnyckeltal					
Utdebiteringsnivå	6	Bra	OK	Svag	Dålig
Avgiftsnivåer	7	Bra	OK	Svag	Dålig
Kostnadsnivåer	8	Bra	OK	Svag	Dålig

Analysen värderar tre potentialer, som svarar på frågorna: "Kan skattesatsen höjas?", "Kan avgiftsnivåerna höjas?" och "Kan kostnaderna pressas ned?" Potentialnyckeltalen har ingen egen mätstandard utan här finns en direkt koppling till mätstandarden för nyckeltal 1, dvs. Skuldbetalningsförmåga. Om nämligen ett av potentialnyckeltalen har utsagan *Bra* indikerar detta en potential som är tillräckligt stor för att åstadkomma att också nyckeltalet Skuldbetalningsförmåga kan erhålla värdet *Bra*, givetvis förutsatt att den indikerade potentialen kan förverkligas.

För denna kommun är det rimligt att tro att enbart kostnader kan pressas ned i en omfattning så att Skuldbetalningsförmågan erhåller värdet *Bra*. Detta förutsätter givetvis att hela det skapade överskottet används för att förstärka Kassaflödet.

För att bedöma hur mycket man kan pressa kostnaderna jämförs snittkostnaden inom kommunens tunga verksamhetsområden med, dels de kommuner i Sverige, dels de kommuner av liknande typ, samt de kommuner i länet, som har de lägsta snittkostnaderna för respektive verksamhet. Jämförelsen görs således inte med motsvarande värden för kommunerna i genomsnitt, utan med kommuner i landet som är duktigast på att till låga kostnader bedriva en verksamhet.

På motsvarande sätt kan man av *tabell B:5* dra slutsatsen att en skattehöjning inte kan bidra till en finansiell förbättring. Skatten är redan nu för hög i jämförelse med utdebiteringen i den grannkommun som har lägst skatt. Det är den kommunala, inte den totala, skattenivån som bedöms på denna analysnivå.

Men av *tabell B:5* kan också utläsas att det finns en viss potential att höja avgifterna inom de fyra mjuka verksamheterna, barnomsorg, äldreomsorg, fritid och kultur. Denna potential är inte så stor att Skuldbetalningsförmågan skulle kunna erhålla värdet *Bra* men väl *OK*. Även här görs jämförelser med andra kommuner i Sverige, kommuner av samma typ samt länet. I detta fall jämförs med kommuner som har högst avgiftstäckningsgrad av sina bruttodriftkostnader. Jämförelsen görs således inte heller här med någon snittkommun utan med de kommuner i landet som är duktigast på att ha höga andelar avgiftsfinsierad verksamhet.

Så här långt kan man alltså dra slutsatsen att kommunen har tillräckliga potentialer för att möjliggöra en omvärdering av ut-

sagan *Dålig* för nyckeltalet Skuldbetalningsförmåga till ett klart bättre värde, kanske till och med till *Bra*. Det är tillfredsställande att veta att det finns en potential med klar marginal, eftersom det finns ett nyckeltal med tillräcklig potential för en omvärdering från *Dålig* till *Bra* och ytterligare ett med tillräcklig potential för en omvärdering från *Dålig* till *OK*. Det innebär att kommunen inte bara har möjligheter att förbättra sina fundamentala värden för att få en bättre kreditvärdighet, utan också att det finns utrymme för politisk omprioritering mellan olika verksamheter.

Man kan faktiskt säga att *tabell B:5* illustrerar en långivares vardag. Naturligen är det de ekonomiskt svaga kommunerna som har de största lånebehoven. Här har vi också kommunen med tvivelaktiga finanser, fel tendens i utvecklingen, men hyfsade potentialer. Finansiellt starka kommuner behöver vanligtvis inte låna särskilt mycket eller ofta.

Nio risknyckeltal

På vilka grunder skall man då bevilja lån till vår kommun? Räcker det med att det finns potentialer? Nej, även riskerna måste bedömas. I första hand bedöms olika ledningsrisker. Finns det en risk, och hur stor är den, att politikerna inte förmår samla sig till de beslut som behövs för att utvinna de potentialer som indikeras av potentialnyckeltalen och skapa det kassaflöde som är erforderligt för att amortera lånen? Och även om politikerna orkar fatta besluten återstår frågan om tjänstemännen förmår genomdriva dessa beslut.

Det finns tre nyckeltal som belyser dessa frågor, det vill säga nyckeltalen 9, 10 och 11 i *tabell B:6*.

Det är viktigt att notera att nyckeltalen 9–11 bara ger vissa indikationer om kommunens ledningsförmåga. Man kan inte dra några säkra slutsatser av dem som de står. Det är alltså viktigt att komplettera analysen med lokala kontakter.

Politisk beslutsförmåga

Nyckeltalet Majoriteter är ett sätt att mäta politisk handlingskraft. Talet visar majoritetsförhållanden i kommunfullmäktige.

Tabell B:6. *Tre av de nio risknyckeltalen har tillfogats.*

Huvudnyckeltal					
Skuldbetalningsförmåga	1	Bra	OK	Svag	Dålig
Analysnyckeltal					
Kassaflöde	2	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldflödesgrad	3	Bra	OK	Svag	Dålig
Skuldbalansgrad	4	Bra	OK	Svag	Dålig
Tendensnyckeltal					
Rörelsekapital	5	Bra	OK	Svag	Dålig
Potentialnyckeltal					
Utdebiteringsnivå	6	Bra	OK	Svag	Dålig
Avgiftsnivåer	7	Bra	OK	Svag	Dålig
Kostnadsnivåer	8	Bra	OK	Svag	Dålig
Risk: Styrförmåga					
Majoriteter	9		OK	Svag	
Handlingskraft	10	Bra	OK	Svag	Dålig
Avgiftspolitik	11	Bra	OK	Svag	Dålig

Nyckeltalet känner av utvecklingen under de fem sista mandatperioderna (i detta fall 1983–98). Skalan krymper försiktigtvis till enbart två utlåtanden: *OK* och *Svag*.

I detta fall indikerar *Svag* exempelvis att det kan finnas svårigheter att samla en traditionell blockmajoritet i fullmäktige för en långsiktig ekonomisk politik. Eller också skiftar majoritetsförhållandet mellan blocken. Möjligtvis kan det ha uppstått ett politiskt vågmästarläge under perioden. Det ligger i sakens natur att en kreditgivare som står i begrepp att låna ut stora belopp under långa amorteringstider vill kunna bedöma hur det beslutsmässigt kan komma att se ut i kommunen, då lånen skall börja amorteras, och det särskilt i en kommun med tvivelaktig ekonomisk utveckling. Om kreditvärdigheten baseras på bedömningar av goda potentialer, som kräver mycket svåra politiska beslut i framtiden, måste man också fråga sig om dessa beslut kan genomdrivas i kommunens högsta politiska organ. Frågan kan t.o.m. vara om kreditgivaren riskerar att hamna i den poli-

tiska hetluften och få vidkännas såväl kreditförluster som skadat anseende.

Organisatorisk handlingskraft

Till detta kommer frågan om de politiskt fattade besluten verkställs av tjänstemännen. Detta kan förefalla vara en liten risk. Men det finns i nästan varje svensk kommun exempel på att bland annat kommunala avgifter inte alltid drivs in. Det finns otaliga exempel på att känsliga projekt som effektiviseringar för att sänka kostnaderna förfuskas eller förlorar i tempo. Tjänstemän som driver impopulära frågor i politiskt styrda organisationer riskerar att förlora sina kollegiala förankringar och bli isolerade.

Nyckeltalet Handlingskraft, som här har utlåtandet *OK*, innehåller fyra, åter igen enbart indikativa, komponenter. Den första gäller organisationens storlek, vilket återspeglar det triviala faktum att ju större en kommun är, desto svårare och mer tidskrävande är det att genomdriva förändringar.

Den andra indikatorn skall vara en mätare på relationen antal anställda per arbetsledare. Många anställda per arbetsledare kan innebära en stor mängd deltidsanställda eller en allmän övertalighet. Det finns i detta fall relativt sett många medarbetare som kan ha intresse av att agera mot exempelvis sparprojekt. Nyckeltalet är således en indikator på hur arbetsamt chefer och arbetsledare kan få i sitt lokala förändringsarbete.

Den tredje indikatorn mäter möjligheterna för tjänstemännen att efter det att svåra beslut fattats, istället för att verkställa dessa, kan få dem återbördade för ytterligare beslutsfattande. Förhållningsförmågan före verkställighet är enligt mätstandarden större ju fler partier som finns i kommunfullmäktige.

Den fjärde indikatorn i Handlingskraft är organisationsspannets storlek. Finns det många styrelser och nämnder och en koncern med många bolag är detta spann omfattande. Därmed blir kommunen också trög att styra. Denna tröghet antages här vara direkt proportionell till antalet presidier som kommunledningen måste konfrontera och övertyga vid en kursomläggning. Ett presidium är normalt tre personer dvs. ordföranden

och vice ordföranden i en styrelse, nämnd eller bolagsstyrelse tillsammans med förvaltningschef eller VD om det är ett bolag.

Var och en av nyckeltalets fyra delindikatorer – storlek, antal anställda, antal partier och organisationsspann – värderas individuellt efter en fyrgradig skala varefter en sammanvägning sker.

Avgiftspolitik – bedömer båda aspekter

Avgiftspolitik mäter både politisk beslutsförmåga och förvaltningsmässig handlingskraft och har utlåtandet *Svag*. Beslut om avgiftshöjningar är normalt de känsligaste frågor som politiker ställs inför. Det finns kommuner som inte kan höja torgtaxan utan en diskussion i kommunfullmäktige på ett par timmar. Det finns kommuner som inte ens kan ta årliga beslut att inflationsjustera sina avgifter. I dessa kommuner är avgifterna, som andel av verksamhetens totalfinansiering, inte bara för liten utan också sjunkande över tiden.

Men att avgiftsfinansieringen minskar i betydelse betyder inte alltid politisk oförmåga att fatta impopulära beslut. Det kan också vara bristande handlingskraft att driva in avgifter. Det brister i verkställigheten på grund av en ”vekhets” i förvaltningskulturen. Nyckeltalet kan givetvis också visa både och.

Delikata överväganden

Ovan har vi visat en bild av en finansiellt svag kommun, förvisso med stora potentialer, men med negativ tendens i utvecklingen av finanserna. En kreditvärderare fokuserar därmed uppmärksamheten till de tre senast nämnda styrnyckeltalen. Den första reflexionen för vår aktuella kommun är att den i nyckeltalen 9 till 11 indikerade bristande besluts- och handlingsförmågan möjligtvis ligger bakom den hittills svaga finansiella utveckling kommunen har haft. Hade man i kommunen bättre kunnat hantera sina potentialer hade finanserna varit starkare.

För en kreditvärderare måste detta vara en mycket delikat situation. Beviljas kommunen lån innebär det sannolikt att politikerna har möjlighet att fortsätta lånefinansiera löpande verksamhet och därmed ytterligare försvaga finanserna. Detta leder

i sin förlängning förr eller senare till att kommunen blir politiskt oförmögen att betala tillbaka sina stora och växande skulder. Finanserna blir så försvagade och potentialerna blir så stora att allt blir politiskt för känsligt att hantera. Krisen utlöses då en långvares förtroende till sist sviktar.

Ingen kan hävda att kreditgivaren inte fullgjort sin undersökningsplikt om kreditvärderingsunderlag av den typ som presenteras i denna bok utnyttjas. Men frågan är om det räcker för att tillbakavisa beskyllningar för vårdslös kreditgivning. Har man underlag som löpande ger klara indikationer, men ändå beviljar nya lån måste någonstans gränsen för vårdslös kreditgivning passeras. Det är möjligtvis i ett läge som detta som en kreditgivare kan få vidkännas kreditförluster i samband med utlåning till kommuner. Men detta är ännu oprövat.

Övriga sex risknyckeltal

Vilka ytterligare risker finns det anledning att analysera? Profilanalysen innehåller ytterligare 6 nyckeltal under tre rubriker. En kommun kan investera ihjäl sig. Det visas i nyckeltal 12. Eftersom en kommun har skattebasen som säkerhet för sina lån, inte tillgångarna, är det intressant för kreditgivaren att undersöka hur skattebasen utvecklas. Detta visas av nyckeltalen 13, 14 och 15. Skattebasen är i princip medelinkomsten, multiplicerat med befolkningen, multiplicerat med förvärvsfrekvensen. För detta behövs tre nyckeltal. Den tredje riskaspekten kallas här för Förpliktelsesrisk och består ofta i första hand av hög borgen till en verksamhet som ser sin marknad svikta.

Investeringsrisk

Nyckeltalet Investeringsnivå har utlåtandet OK. Det innebär att man har en relativt aktiv investeringsverksamhet på en nivå som skulle ha kunnat vara något lägre för att bibehålla sunda finanser. Frågan är vad investeringarna består av. Det kan vara höga investeringar inom självfinansierade områden, vilket är mindre farligt än investeringar i verksamhetsområden som barnomsorg, äldreomsorg, utbildning, fritid och kultur. Det är således inte bara fråga om hur investeringen finansieras utan

även vilka driftkostnader som investeringen ger upphov till under lång tid framöver.

Skattebasrisk

Skattebasens tre nyckeltal har alla utlåtandet *OK*. Skattekraften (kommunens medelinkomst) har en belastning, vilket endera betyder att kommunens skattekraft utvecklas något sämre än Sveriges eller att kommunens skattekraft varierar mycket mellan åren.

Här bedöms kommunens egen skattekraft. Det kan anses vara en ointressant parameter, med tanke på att systemet för skatteutjämning innebär en fullständig utjämning mellan kommunerna och en garanterad nivå med medelskattekraften i Sverige som bas. Men många delar inte denna uppfattning, eftersom reglerna i systemet i stort sett ändras varje år efter förhandlingar mellan staten och kommunernas företrädare. Osäkerheten om systemet är stor, och det är inte otänkbart att hela skatteutjämningen försvinner om ett antal år, så att varje kommun får lita till sin egen skattekraft. Det kan också bli så att större delen av skatteutjämningen går till de större kommunerna, som har starkast förhandlingsposition.

Nyckeltalet Befolkningen kan ha upp till tolv belastningar som mest. Här resulterar ett fåtal i utlåtandet *OK*. Det kan indikera stagnerande befolkning eller en kommunalekonomiskt ogynnsam ålderssammansättning hos kommunens medborgare.

Nyckeltalet Sysselsättning har värdet *OK*, vilket betyder att förvärvsfrekvensen utvecklas något sämre i kommunen än i Sverige i övrigt.

Förpliktelseerisk

Förpliktelseerisk fokuseras i första hand på de allmännyttiga bostadsföretagen. Kommuner går i regel i borgen för dessa företags låneskulder för att de skall få något bättre lånevillkor. (I princip lyfter man av risken från långivarna till skattebetalarna och efterskänker den riskavgift som egentligen kommunen skulle ta ut på skattebetalarnas vägnar.) Detta agerande fungerar bra så länge bostadsföretagen kan hyra ut sina lägenheter i

tillräcklig omfattning, så att företagens lånebetalningsförmåga inte äventyras. Men om uthyrningsläget försämrats och företaget inte kan kompensera intäktsbortfallet genom höjda hyror måste kommunen träda in med bidrag för att rädda företagen och förhindra borgen att falla ut. Det föreligger således en stor risk då båda dessa nyckeltal har utlåntagandet *Dålig*.

I det här fallet finns en riskexponering genom utlåntagandet *Dålig* för nyckeltalet Borgen. Detta behöver inte innebära att det finns en hög borgen till bostadsföretag, eftersom detta nyckeltal ger en till två belastningar för hög borgen och likaså en till två belastningar för dålig hanteringsförmåga. En kommun med svaga finanser har normalt dålig hanteringsförmåga. Man kan förmoda att de minst tre belastningar som finns bakom *Dålig* fördelar sig med två till dålig hanteringsförmåga och en hög borgen. Troligtvis finns en betydande borgen mot bostadsföretagen, men den torde inte oroa eftersom nyckeltalet Bostadsöverskott indikerar att företaget har alla sina lägenheter uthyrda.

En profilanalys tar cirka fyra minuter

Det har sannolikt tagit läsaren mer än fyra minuter att läsa och begrunda denna bilaga. Kanske finns också känslan av att detta måste vara ett trubbigt instrument. Så här går det inte att göra!

Det ligger i sakens natur att en profilanalys inte är särskilt informativ för personer som inte är tränade att arbeta med Steg 1-analyser. För nybörjaren rekommenderar vi alltid att en profilanalys sker tillsammans med en Steg 1-analys. Det är först när man kan varje nyckeltals mätstandard, känner de logiska sambanden mellan olika nyckeltal och kan se helheten genom analys-schemat som en profilanalys blir meningsfull.

FörtroendeProfilen är sammanfattningen av en Steg 1-analys, som innehåller ett 40-tal diagram på ett 20-tal sidor. Förtroende-profilen resulterar normalt i ett beslut om en Steg 1-analys behöver införskaffas eller ej. Där kan analytikern gå igenom varje nyckeltal med sin mätstandard presenterad i diagram, tabeller och kommentarer.

De tre analysnivåerna

FörtroendeProfilen och Steg 1-analysen utgör den första analysnivån – den som erbjuder ett underlag på historisk statistik för perioden 1988–96. Om man så vill kan man se två steg inom denna nivå, dvs. först FörtroendeProfilen och därefter hela underlaget eller Steg 1-analysen.

Tabellerna och diagrammen i Steg 1-analysen innehåller inga uppgifter för åren 1997–2001. Detta upplever många analytiker som en svaghet. Därför finns Steg 2-analysen, som även presenterar planeringssiffror för valfritt antal år efter 1996. Uppgifter insamlas från berörd kommun och läggs in i KommunRatings databas. Detta möjliggör att en Steg 1-analys, med den tidsfördröjning det tar att insamla och stämma av data, kan kompletteras till en Steg 2-analys.

Det finns (då detta skrivs) ett 40-tal kommunledningar i Sverige som återkommande bokar sammanträden för att ta del av Profil- och Steg 2-analyser för sin kommun.

Steg 3-analysen är en mer ingående utvärdering som sker på plats i en kommun. Den kan jämföras med de ratingundersökningar, som de stora kreditvärderingsinstituten gör.

Författarna

Författarna har sammanlagt 20 års praktik från kommunala finansavdelningar, 14 års praktik som kreditvärderare av kommuner och de har arbetat 40 år som ekonom- och organisationskonsulter åt kommuner och landsting.

Harald Berg, teknologie licentiat och civilekonom, har varit fristående konsult sedan 1989. Dessförinnan var han anställd av VBB som expert i samhälls- och kommunalekonomiska planeringsfrågor under 19 år. Han har även arbetat på Stockholms stadskanslis finansavdelning med långsiktig finansiell och ekonomisk planering. Han har engagerat sig mycket i samhälls-ekonomiskt effektiva organisationslösningar för den offentliga sektorn och har som konsult arbetat med utvecklingsfrågor för kommuner och landsting.

Helve Boman, civilekonom, har arbetat som ekonomisk journalist på Affärsvärlden sedan början av 1980-talet. Dessförinnan var hon utredare i kommunal förvaltning och på Riksrevisionsverket, samt i industridepartementet, där hon medverkade i strukturutredningar om svensk stålindustri. Hon har också arbetat med koncernplanering i SSAB, Svenskt Stål AB. Som journalist har Helve Boman främst ägnat sig åt ekonomisk analys av industriföretag, produktivitetsfrågor samt ledarskapsfrågor, bland annat som chefredaktör för tidningen Ledarskap.

Hans Jensevik har varit fristående konsulterande kommunekonom sedan 1987. Dessförinnan var han verksam som kommunekonom och economichef i Uppsala kommun under 17 år. För Svenska Kommunförbundet och Sidas räkning var han under 80-talet i Afrika där han tillsammans med engelska experter utformade de finansiella reglerna i Zimbabwes nya kommunallag. År 1989–1990 blev han en av regeringens storstadsutredare.

Svensk KommunRating är ett fristående värderingsföretag, som ägs av Harald Berg och Hans Jensevik, som med egna metoder analyserar och värderar svenska kommuners framtida betalningssäkerhet på beställning av sina uppdragsgivare: kreditgivare och kommuner. Betygen för samtliga kommuner presenteras på hemsidan www.kommunrating.se.

Register

- allmännyttiga bostadsföretag 31,
40, 41, 56, 67, 68, 91, 92, 103, 166,
168, 187
avgiftsnivå 114, 165, 167, 168, 177,
180, 181, 183
avgiftspotential 99, 113, 116
- balanskrav 54, 55, 71, 110, 161
befolkning 165, 167, 177, 186, 187
borgen 56, 70, 92, 165, 166, 167,
168, 169, 170, 177, 186, 187, 188
borgensåtagande 40, 50, 56, 83, 91,
97, 103, 112, 166
bostadsöverskott 165, 167, 169,
170, 177, 188
bruttokostnader 59, 121, 124, 139,
181
- eget kapital 14, 71, 76, 86, 110
- finansiell risk 38, 46, 55
finansiellt gap 53, 57, 109, 111,
113, 121, 126
Formator 91
förbättringspotential 17, 56, 66, 99
förpliktelsesrisk 55, 56, 112, 186,
187
förutsättningsstyrning 143, 144
förvärvsfrekvens 56, 61, 112
- Gullspångs kommun 40, 64, 113,
114, 115, 116, 117, 118, 119, 120,
121, 122, 123, 126
Göteborgs kommun 64, 88, 146
- Haninge 64, 74, 84, 88, 92, 93, 94,
95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102,
103, 104, 105, 109, 130, 164, 165,
166, 167, 168, 169, 170
- investeringar 17, 18, 43, 48, 49, 52,
53, 54, 55, 70, 83, 98, 112, 168,
186, 187
investeringsnivå 46, 52, 54, 98, 165,
167, 168, 177, 186
- investeringsrisk 55, 112, 186
- Jokkmokks kommun 39, 75, 84
- Kaizen 145, 146
kapitalbildning 23, 46, 47, 48, 55,
95, 99, 110
kapitaltäckning 84
kassaflöde 21, 33, 43, 48, 46, 47, 50,
51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 63,
64, 65, 67, 94, 95, 99, 100, 101,
109, 110, 111, 112, 157, 165, 166,
167, 168, 169, 170, 175, 176, 177,
178, 179, 180, 181, 182, 183
kassaflödesgap 111, 112, 113
kommundiagnos 113
KommunInvest 15, 42, 43, 77, 85
konsolidering 14, 15, 16, 20, 21, 22,
32, 49, 53, 54, 55, 57, 58, 66, 128,
168, 178
korta skulder 49, 50, 52, 97, 112,
179
kostnadseffektivitet 61, 121, 141,
142, 144, 174
kostnadsnivå 114, 165, 167, 168,
177, 180, 183
kreditrisk 76, 79, 81
kreditvärdighet 33, 39, 40, 77, 78,
79, 80, 82, 83, 84, 85, 102, 104,
172, 175, 176, 180, 182, 183
kvalitet 60, 61, 62, 63, 120, 122,
142, 143, 146, 147, 172
kärnverksamhet 30, 46, 54, 56, 57,
60, 63, 89, 130, 131, 153, 154
- ledningsrisk 38, 41, 55, 100, 102,
104, 112, 166, 168, 182
likviditet 46, 47, 49, 50, 51, 53, 54,
110, 141, 168
långa skulder 49, 50, 51, 62, 95, 96,
112, 175, 176, 178, 179
majoriteter 92, 165, 167, 169, 170,
177, 182, 183

Malmö kommun 64, 75, 84
 måleffektivitet 142, 143, 144
 mätstandard 13, 16, 17, 26, 48, 63,
 86, 93, 109, 139, 164, 166, 171,
 172, 174, 181, 184, 188
 Norrköpings kommun 57, 58, 59,
 60, 61, 62, 63, 66, 89, 156
 omsättningstillgångar 50, 51, 52,
 97, 112, 179
 pensionsskuld 49, 50, 51, 86
 rambudget 139
 ratingbetyg 33, 39, 79
 ratingföretag 79
 reinvesteringar 47, 48, 52, 71
 reservationslön 61, 63
 resultat 2 47, 53, 94, 95, 96, 98, 100,
 178
 resultatstyrning 141, 142, 143, 144
 riskgap 111, 112, 113, 127
 riskvikter 76, 77
 rättighetslagar 88, 159
 rörelsekapital 50, 51, 97, 112, 165,
 167, 169, 170, 177, 179, 180, 183
 skattebas 36, 73, 82, 149, 155, 166,
 179, 186
 skattebasrisk 55, 112, 187
 skattekraft 57, 61, 78, 165, 167,
 177, 187
 skuldbalansgrad 112, 165, 166,
 167, 177, 178, 179, 180, 183
 skuldbetalningsförmåga 94, 112,
 165, 166, 167, 168, 169, 170, 175,
 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182,
 183
 skuldflödesgrad 112, 165, 167, 177,
 178, 179, 180, 183
 skuldnivå 14, 33, 43, 46, 49, 50, 51,
 54, 56, 57, 63, 95, 96, 101, 108,
 157, 166, 178, 179
 ständig förbättring 145, 148
 substansvärdering 80
 Svensk KommunRating 81, 123,
 172, 173, 174, 175, 178, 189
 sysselsättning 33, 165, 167, 177,
 187
 system för skatteutjämning 36, 56,
 63, 187
 Tierps kommun 63, 65, 66, 67, 68
 tvångsförvaltning 31, 36, 40, 41, 42,
 43, 85, 101, 106, 161
 utdebiteringsnivå 114, 165, 167,
 168, 177, 180, 183,
 visionsgap 111, 113

Det kommunala självstyret hotas av misshushållning i alltför många kommuner. Detta trots att det inte alls behöver vara så då det finns effektiva och begripliga nyckeltal för styrning av kommunernas ekonomi. Författarna till denna bok vill påvisa att detta instrument faktiskt fungerar praktiskt och kan bli till stor nytta.

Kommunallagens finansiella avreglering har skapat ett nytt läge i Sverige, där kommunerna inte bara kan finansiera sin löpande verksamhet med lån och därmed inteckna framtida generationers konsumtionsutrymme, utan även avyttra den förmögenhet tidigare generationer hopsamlat. Detta är en medveten strategi i många kommuner, men kan även vara ett resultat av viktiga aktörers bristande kompetens.

Författarna representerar ett annat perspektiv än kommunen, ett utifrånperspektiv, och vill skapa verktyg och metoder som lägger tonvikten på att mäta effekterna av den kommunala politiken – mer än på den ideologiska retoriken.

En grundtanke är att självstyret bäst består genom en dynamisk förändring i enlighet med de krav som ställs i tiden – men att finansernas sundhet därvid sätter gränser för denna förmåga att förändra. Det finansiella perspektivet blir mycket viktigt för trovärdigheten. För ett starkt självstyre måste därför kreditgivarperspektivet uppmärksammas mycket noga av kommunerna.

Författarna har haft en tydlig läsare för ögonen: ett kommunalråd eller en ledande kommunal tjänsteman – en förnyare som är missnöjd med att sitta vid makten utan att känna sig ha makt att förändra. Boken vänder sig samtidigt till en bredare allmänhet – så som kommunpolitiker, kreditgivare, fackliga representanter och massmedia.

Helve Boman, Harald Berg och Hans Jensevik, är ekonomer som under många år speciellt intresserat sig för kommunernas problem och hur dessa skall kunna hanteras.

ISBN 91-7150-733-7



9 789171 507334