

**Björn Brorström och Rolf Solli**

**EKONOMI I EN KOMMUN**

**- Ett praktikfall om styrning och information**

**KFi-rapport**

**nr 14**

## **Förord**

Kommunforskning i Västsverige har som huvudsyfte att bedriva tillämpningsorienterad forskningsverksamhet. För forskarna inom KFi är det viktigt att ha en stor förtrogenhet med praktiska problem. Det är därför viktigt att som forskare ges möjlighet att medverka mera aktivt i utvecklings- och förändringsprojekt av skilda slag. Föreliggande rapport är ett resultat av att vi med olika insatser medverkade i ett förändringsprojekt. När vi tillsammans i efterhand resonerade kring händelsutvecklingen i kommunen fann vi det angeläget att mer systematiskt beskriva och försöka förklara det vi iakttagit i kommunen.

Göteborg i maj 1992

Björn Brorström och Rolf Solli



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning - om styrning och information	1
1.1 Styrning i stabila och turbulenta miljöer	1
1.2 Mer information skapar behov av fördelning - decentralisering	2
1.3 Styrningens enkla styrka	3
1.4 Något om metod	4
2. Ett praktikfall - utvecklingen i Valvik	5
2.1 Beskrivning - organisation och relationer	5
2.2 Lösningsförslag och beslut	7
2.3 Handling	10
3. Uppföljning av förloppet och situationen i Valvik	12
3.1 Konsekvenser av projektet	12
3.2 Kommentarer till projektets olika delar	12
3.3 Vunna insikter och vidtagna åtgärder	14
4. Några slutsatser och reflektioner	16
4.1 Uppfattningar om ekonomi och risken för glömska	16
4.2 Tydlighet och allvar	17
4.3 Effekter av ökad informationsanvändning	18
REFERENSER	20



## 1. Inledning - om styrning och information

En bland många förutsättningar för att en organisation ska fungera är att den har ett styrsystem av något slag. Varianterna på styrsystem förefaller vara oändliga. Ibland har styrsystemen avsedd effekt, ibland inte. En viktig uppgift för forskare och forskningen inom området ekonomi och organisation är att beskriva hur styrsystem utvecklas och fungerar. Därigenom bidrar forskningen till en ökad förståelse av styrsystemets roll. I denna rapport beskrivs utvecklingen av styrningen i en kommun. Vidare redovisas tolkningar av utvecklingsförloppet och den rådande situationen.

### 1.1 Styrning i stabila och turbulenta miljöer

Ett styrsystem förutsätter kommunikation. Styrning kan ju definieras som att få andra att göra det den styrande vill. För att denna styrning ska komma till stånd förutsätts styrorienterade instrument. I kommuner och landsting har budgeten avgjort varit det förhärskande instrumentet när det gäller styrning. Den övervägande delen av forskningen kring styrning i kommuner och landsting har dock visat att budgeten inte är ett effektivt styrinstrument (se Borgenhammar 1979, Jönsson 1982, Brunsson & Rombach 1982, Rombach 1986, Stomvall 1992). Samtidigt är det så att kommunerna idag har en verksamhet med en sådan omfattning och en inriktning som medborgarna och dess valda ombud faktiskt vill ha. Det är bland annat detta förhållande som gör det så svårt att minska verksamhetens omfattning.

Men varför har då styrningen fungerat i praktiken när den, med viss överdrift, enligt teoretikerna inte har gjort det? En förklaring är att forskningen under 1980-talet haft stagnation som det grundläggande antagandet, och detta förhållande har faktiskt inte gällt. Istället har kommunerna och landstingen expanderat. Då går det att styra med planer (jfr Leijon mfl 1984). Dessutom har den miljö som kommuner och landsting verkat i varit tämligen stabil. Stabilitet betyder här att de förväntningar som riktats mot kommuner och landsting har varit konstanta avseende både problem och lösningar. Så har tex barnomsorgen byggts ut med ett förfarande som mest kan liknas vid en kopieringsteknik. Problemet med att lösa familjers behov av barnomsorg har lösts genom att bygga ytterligare ett daghem.

Men förändringar sker och nya förutsättningar etableras och detta gäller även för kommuner och landsting. Tillväxtens tidevarv förefaller vara förbi för denna gång. Även om den uteblivna tillväxten är problematisk så är det emellertid definitivt inte frågan om någon katastrof, "bara" en mer besvärande situation än tidigare. Det är viktigt att klart uttala detta med tanke på de mer eller mindre ovederhäftiga uttalanden som görs om kommunernas ekonomi från många håll.

Den nya styrsituationen kännetecknas inte bara av utebliven tillväxt utan också av att omgivningen blivit mer turbulent. Ett uttryck för det senare är att allt fler lösningar cirkulerar i kommuner och landsting. Lösningarna har olika etiketter men har det självklara gemensamt att de handlar om en längtan efter förändring. Vilket eller vilka problem dessa olika lösningar är tänkt respektive tänkta att lösa är kanske inte alltid helt klart men de bygger på god retorik och på en brist av erfarenheter av de insatta lösningarnas resultat, det vill säga man vet lite om vilka effekter olika lösningar kan ge. Många intressentgrupper bidrager aktivt genom sitt agerande till turbulensen. Statsmakterna, bankerna och massmedia är några av dessa.

Turbulens och avstannande tillväxt leder till osäkerhet och därmed ett behov av att göra något, men frågan är vad som ska göras. Svaret är enkelt på det principiella planet - det är osäkerheten som ska hanteras! Osäkerhet kan mötas på två sätt. Det klassiska sättet är att skaffa mer information (Galbraith 1973). Det andra är att förenkla beslutsituationen. Därigenom minskar informationsbehovet och osäkerheten (jfr Schick mfl 1990). Den tes som drivs i denna rapport är att det handlar både om att tillföra information och förenkla informationen på en gång.

## **1.2 Mer information skapar behov av fördelning - decentralisering**

En utveckling från dels stabil till turbulent miljö, dels från konstant tillväxt till begränsad eller ingen tillväxt alls medför ett behov av mer information som underlag för beslutsfattandet. Frågan är då hur det ökade informationsbehovet ska hanteras. Ett viktigt begrepp i sammanhanget är relevans (jfr Johnson & Kaplan 1987). Med relevans menas här att informationen ska skapa mening hos dess mottagare och ge denne möjlighet att fatta beslut eller handla. Till saken hör att relevant information bygger på en logik som bland annat är beroende av var användaren finns i organisationen (se Brorström & Jönsson 1987, Solli 1991). I princip går det att tala om en central respektive lokal logik. I ett centralt perspektiv är det viktigt att den information som ska användas bygger på enhetlighet, är generell och abstrakt. Många olika användare ska förstå samma information. I det lokala perspektivet har relevant information i många stycken den motsatta karaktären. Den bygger på olikhet, är speciell och konkret (vilket inte betyder enkel!).

I den informationstygda organisationen blir det alltså en fråga om att fördela informationen så gott det går utifrån dess relevans. Det gäller att nyttja de olika perspektiv som finns. Självklart handlar det också om att olika aktörer ska agera utifrån den information som denne har (jfr Solli & Westin 1992). Denna fördelning av informationen kan kallas decentralisering. Syftet är dels att främja strategiskt tänkande genom att man centralt får tid att tänka på och ägna sig åt de strategiska frågorna, dels att möjliggöra att strävandena för att minska kostnaderna och öka intäkterna i det dagliga arbetet kan ske lokalt.

### 1.3 Styrningens enkla styrka

Relationen mellan centralt och lokalt måste bygga på den centrala funktionens förutsättningar att förstå och lära. Styrningen, eller om man så vill, relationerna måste baseras på en tydlighet som kan uttryckas och formuleras i modeller av olika slag. I dessa modeller blir ansvar det centrala ordet (jfr Olson 1983). Vi menar att det för många kommuner gäller att lämna 70-talsmodellernas ändamålsorientering till förmån för en övergång till en ökad ansvarsorientering. Man kan inte ha både ändamål och ansvar samtidigt. Nu gäller att ta utgångspunkten i ansvaret och utforma styr- och resursfördelningsmodellen med utgångspunkt från det. Man kan också uttrycka den nödvändiga förändringen på så vis att det handlar om att planeringsperspektivet måste överges till förmån för uppföljningsperspektivet. Mindre prat om vad som ska hända och mer resonemang och analys kring vad som hänt.

I princip finns tre olika typer av ansvarsenheter som är relevanta i sammanhanget. Kostnadsenheter är enheter där ansvaret avser kostnaderna. Då dessa kan relateras till prestationer som enheten utför talar man om standardkostnadsenheter. När några entydiga och relevanta prestationer inte går att mäta sker en allmän bedömning av enhetens verksamhet. Dessa ansvarsenheter benämns därför bedömningskostnadsenheter. En annan benämning är ren kostnadsenhet eftersom endast resursinsatserna/kostnaderna är möjliga att mäta. För en kostnadsenhet gäller att den ansvarige har rätt att fritt omfördela mellan olika typer av kostnadslag eller kostnadsändamål. Ansvaret avser ju totalkostnaden och inte de enskilda kostnadselementen.

Den andra typen av ansvarsenhet är resultatenheter. För en resultatenhet gäller att man ansvarar för skillnaden mellan intäkter och kostnader. Det finns två typer av resultatenheter. Den ena är den äkta resultatenheter där alla intäkter som enheter har är volymberoende. Om enheten är skattefinansierad så fördelas enhetens andel av skattemedlen med utgångspunkt från den volym som den utgör. Det föreligger alltså en koppling till prestationerna i detta fall. Den äkta resultatenheter kan därför också benämnas prestationsresultatenhet. Den andra typen av resultatenhet är den fiktiva. I detta fall gäller att enhetens andel av de gemensamma medlen är en summa som fastställs i samband med budgeteringen. Den fastställda summan gäller därefter under det löpande året och är oberoende av förändringar i volymen. Denna typ av resultatenhet innebär att den resursfördelning enheten gör ett ekonomiskt åtagande som därefter ligger fast under hela det kommande året. Av det skälet kan man även benämna denna typ av enhet för ekonomiresultatenshet. Att kommunbidraget är ett belopp som utgör ett resultat av budgetprocessen - förhandlingen mellan företrädare för centralt och lokalt - innebär inte att fullmäktige är förhindrad att ställa verksamhetsmässiga krav som ska klaras inom det tilldelade bidraget. Självfallet ska krav formuleras, men kanske framförallt så ska en uppföljning göras av vad som åstadkommit för de tilldelade medlen.



En innebörd av resultatenheter, oavsett vilken typ av enhet det handlar om, är att den ansvarige har rätt att växla intäkter mot kostnader. Det råder alltså utbyttbarhet mellan intäkter och kostnader, det är själva poängen med resultatenheter. Vidare innebär en resultatenhet att ett resultat - överskott eller underskott - kommer att redovisas. Det är därför nödvändigt att ta ställning till hur detta resultat ska hanteras. Får överskotten oreserverat föras vidare? Ska en viss på förhand bestämd fördelning av resultatet ske? Eller ska en förhandling genomföras kring fördelningen av resultatet? De möjliga tillvägagångssätten är flera och det gäller att bestämma sig.

Den tredje typen av ansvarsenhet är balansräkningsenheten. I detta fall läggs ansvaret ut även för tillgångar och skulder. Modellen innebär en långtgående decentralisering. Den innebär att man skapar ansvarsenheter som utgör mycket självständiga enheter. Ansvaret avser här inte att ett visst resultat ska uppnås ett enskilt år utan här handlar det om att i ett långsiktigt perspektiv upprätthålla en viss nivå på det ackumulerade resultatet, det egna kapitalet. Tillskapandet av balansräkningsenheter kan vara ett viktigt steg om en decentralisering ska ges ett reellt innehåll. Samtidigt är det viktigt att påpeka att tillskapandet av balansräkningsenheter absolut inte innebär att den centrala enheten avhänder sig möjligheterna att fördela resurser och styra ekonomi och verksamhet. Det är bara det att styrningen sker på annat vis än tidigare.

## 1.4 Något om metod

Det ovan förda resonemanget kan föras på ett principiellt plan men blir inte riktigt intressant förrän det får möta verkligheten. I denna rapport koncentreras intresset fortsättningsvis i stor utsträckning till ett praktikfall. Den metod som tillämpats bygger dels på aktionsforskningens närhet och delaktighet dels på den deskriptiva forskningens distans till det studerade fallet. Denna metodologiska hybrid är en konsekvens av att vi periodvis, under drygt två år, förhållandevis nära kunnat följa och medverka i en kontinuerligt pågående process. Mellan de mer intensiva perioderna har vi på distans kunnat följa vad som hänt och ställt oss frågor i akt och mening att förstå förändringars innebörd och villkor.

## 2. Ett praktikfall - utvecklingen i Valvik

Valvik är en tämligen traditionell kommun. Den är förvisso lite mindre än genomsnittet men ändå lik det stora flertalet kommuner. Antalet invånare är ca 16000. Kommunen omsätter nästan 400 Mkr per år. Kommunens ekonomi är inte särskilt stark, men under kontroll. Soliditeten är 55% exklusive pensionsskulden och skattesatsen är 16 kr. Organisationsformen är traditionellt funktionsorienterad.

I Valvik hade det under 1988 förts en diskussion kring möjligheterna att införa kostnadsenheter. Olika förslag hade presenterats avseende vilket ansvar kostnadsenheterna skulle tilldelas, hur ansvaret skulle utkrävas samt hur det skulle beskrivas i ekonomiska termer. I april 1989 fick vi möjligheter att kartlägga stämningssläget i kommunen rörande organisations- och styrfrågor. Under en mycket kort period, några dagar i slutet av maj 1989, intervjuade vi 22 personer. Av dessa var sex förtroendevalda och 16 tjänstemän. De frågor som ställdes avsåg intervjupersonernas syn på den bedrivna verksamheten, organisationen och ekonomin.

### 2.1 Beskrivning - organisation och relationer

#### Övergripande synsätt

Det rådde en stor samstämmighet inom kommunen om att decentralisering var den inriktning som organisationsutvecklingsarbetet borde ha. I intervjumaterialet fanns många uttryck för detta. Kommunledningens uppgift är att formulera de övergripande riktlinjerna och nämndernas ansvar ska avse helheten menade flera av respondenterna. Andra synpunkter som kom fram var att decentraliseringsarbetet ska bedrivas ända ned. "Jag tror på gräsrotsnivån" menade tex en av de förtroendevalda.

Även om det rådde samstämmighet om hur utvecklingsarbetet borde bedrivas fanns det väsentligt olika synpunkter avseende hur utvecklingen i kommunen dittills hade varit rörande utvecklingen av organisation och styrformer. Medan företrädare för kommunledningen var av åsikten att decentraliseringsarbetet hade börjat menade flera av förvaltningscheferna att det som faktiskt hänt under senare år var att graden av centralisering ökat. Kommunstyrelsen hade stärkt sin ställning. Nämnder och styrelser hade som en konsekvens därav börjat agera allt mer försiktigt i syfte att undvika kritik från kommunstyrelsen. Det rådde således delade uppfattningar centralt och lokalt om vad som faktiskt hänt i kommunen.

## Hinder för decentralisering

Ett påfallande inslag i intervjuvaren var att många personer, såväl förtroendevalda som tjänstemän, pekade på en rad hinder för decentralisering. Man trodde på decentralisering, man ville decentralisera, men man såg också svårigheter och hinder. Hindren var av tre olika slag:

\*) Vanligast förekommande var att man nämnde svårigheter som kunde uppkomma pga att individer i organisationen inte var förberedda för en långtgående decentralisering. Det fanns personer i organisationen som inte ville lämna ifrån sig inflytande, enligt några av de intervjuade. En annan av de intervjuade uttryckte sannolikt samma problem genom att tala om att det kunde finnas förtroendeproblem inom organisationen. En annan svårighet vid decentralisering var att människor på lokal nivå inte var intresserade av större förändringar. Man ska inte utgå från att alla automatiskt ställer upp. En förändring förutsätter enligt en av intervjupersonerna att man "verkligen talar om för berörda personer vad det går ut på". En förändring fordrar också att man ger de ansvariga utbildning. Framförallt var det utbildning i ekonomi som behövdes för att kunna leva upp till det decentraliserade ansvaret.

\*) Ett annat slags hinder för decentralisering som kom fram var avsaknaden av stödfunktioner och stödsystem. En "lyckad" decentralisering förutsätter att verksamhetscheferna ges ett lokalt administrativt stöd. Man får inte göra personer som har en hög verksamhetskompetens till renodlade administratörer enligt en av de intervjuade. En annan förutsättning var att ekonomisystemet utvecklades. Det räcker inte med att utbilda i ekonomi. Man måste också göra förändringar i ekonomisystemet och anpassa rutiner och rapporter till de behov som verksamhetsansvariga har.

När det gäller intervjupersonernas synpunkter på ekonomisystemets funktion och användning i övrigt visade det sig att flertalet av de centralt placerade politikerna och tjänstemännen var mindre intresserade av de rapporter som lämnade ekonomisystemet. De läste inte rapporterna närmare utan de frågade istället andra, expertkunskaperna fanns nära till hands. En av de intervjuade menade att "pappersflödet är farligt" och att det räckte med de muntliga rapporter som gavs.

Förvaltningscheferna däremot var kritiska till det befintliga ekonomisystemet och de rapporter som de erhöll. Framförallt menade man att rapporterna var inaktuella. Som en konsekvens därav ansåg man sig inte ha någon nytta av dem. Vissa av förvaltningscheferna redogjorde också för situationer där rapporterna varit felaktiga, vilket inneburit att man fått en missvisande bild av verksamheten. Systemets trovärdighet hade därigenom försvagats.

\*) Ett tredje hinder för decentralisering handlade om hur de lokala enheterna skulle styras. Man måste hitta styrformerna menade en av de intervjuade, utan att närmare precisera vilka dessa var och hur dessa skulle utformas. Några andra av intervjupersonerna menade att decentralisering och mål hänger samman. Det måste finnas övergripande mål som kan brytas ned mot verksamhetsnivå och där utgöra riktlinjer. Synsättet föreföll vara att om man inte kan formulera mål så kan man inte heller på ett adekvat sätt styra de lokala enheterna.

## **Summering**

Slutsatsen av våra intervjuer avseende stämningläget i kommunen var att det fanns en klar vilja att decentralisera organisationen och flytta ansvaret ned till verksamhetsnivå. I relationen mellan kommunledningen och nämnderna fanns också en vilja att ge nämnderna ett långtgående ansvar och mera orientera kommunledningens uppgifter mot att arbeta med övergripande och strategiska frågor. Det föreföll därför vara naturligt att driva förändringsarbetet i Valviks kommun mot en ökad grad av decentralisering. Samtidigt som detta var den naturliga utvecklingslinjen måste man vara medveten om de tveksamheter till decentraliseringens möjligheter som redovisats. Detta var utgångspunkten för vår diskussion med kommunledningen kring möjliga lösningar, mer om det i det följande avsnittet.

## **2.2 Lösningförslag och beslut**

### **Ett generellt resonemang**

Tanken om att införa kostnadsenheter var utgångspunkten för förändringsarbetet i Valvik. Som synes i redovisningen av intervju svaren vidgades frågeställningarna till att gälla organisation och relationer i mera generella termer. Ett synsätt på organisations- och ekonomistyrningsfrågor är att det egentligen handlar om samma sak (jfr Olson 1983, Nahapiet 1988). Det går inte att diskutera organisationens uppbyggnad utan att ta ställning till hur det ekonomiska ansvaret ska fördelas och preciseras inom organisationen. Det går inte att diskutera hur ekonomimodellerna ska utformas utan att samtidigt resonera kring organisationsfrågor (Golembiewski 1964).

När en ekonomistyrningsansats tillämpas så talar man, som nämnts, om att införa kostnadsenheter, resultatenheter eller balansräkningsevenheter. När man bestämmer vilken typ av enhet som ska finnas sker samtidigt en definition av vilket ansvar som ska finnas och hur organisationen ska byggas upp. Att bestämma typ av ansvarsenhet är inget annat än att fastställa hur ansvaret ska fördelas. Det är en organisationsfråga (Brorström & Solli 1990, Brorström & Johansson 1992).

Att fastställa typ av ansvarsenhet är emellertid inte den enda fråga man måste ta ställning till. En utveckling av formerna för ekonomistyrning innefattar också ställningstaganden kring vilken typ av information och vilka slags rapporter som ansvariga på olika nivåer ska erhålla. Informationsproblemet och styransatsen möts, som nämnts, på detta sätt. Det handlar om att utveckla unika rapporter för olika ansvariga i syfte att ge dessa förutsättningar att följa den ekonomiska utvecklingen och som en följd därav känna att man verkligen kan ta ansvar för skeendet (Solli 1991).

En tredje aspekt av ekonomistyrningen är teknisk. När ansvarsenheterna har bestämts och de lokala och unika rapporterna utformats så gäller det att se vad dessa preciseringar innebär ur tekniskt hänseende. Klarar det befintliga ekonomisystemet de nya kraven och om inte vilka åtgärder kan då vidtas?

### **Ett specifikt resonemang**

Organisations- och ekonomiutvecklingsarbetet i Valvik innefattade samtliga de tre momenten ovan. I inledningsskedet var frågan var man skulle börja. I ett förändringsarbete är det viktigt att snabbt visa upp konkreta förändringar och kanske också konkreta resultat (jfr Jönsson & Grönlund 1989). Den mängd av hinder som redovisades av intervjupersonerna kan antas stå för ett tvivel. I ett sådant läge är det väsentligt att visa tvivlarna att något faktiskt händer. Det är också viktigt att visa att ledningen menar allvar och att det faktiskt är möjligt att göra något.

Handlingsorienteringen i detta inledande skede av projektet bestod i att snabbt välja ut ett antal verksamhetsenheter. Ansvariga för dessa enheter skulle under hösten 1989 ges förutsättningar att från och med 1 januari 1990 arbeta under villkor som gäller för en starkt decentraliserad organisation. De ansvariga för de utvalda enheterna skulle föras med erforderliga kunskaper i ekonomi och en diskussion skulle föras kring hur de önskade att de ekonomiska rapporterna ska utformas. Den utbildningsinsats det handlade om omfattade ca 40 timmar.

Innan utbildningsaktiviteterna startade var det nödvändigt att bestämma vilken ekonomimodell som skulle gälla för verksamhetsenheterna. Principen var att finna en modell som innebar en så långtgående decentralisering av ansvaret som möjligt. Ansvaret för såväl intäkter som kostnader borde föras ut. Vidare var det nödvändigt att ansvaret skulle gälla över tiden och inte ett år i taget. Det över- eller underskott som uppkom skulle föras mot enhetens balansräkning och där utgöra ett eget kapital. Detta betydde att enheten även skulle tilldelas en enkel form av balansräkning.

Vad gäller benämningen på den decentraliserade enheten föreslog vi begreppet EVA-enhet. EVA är en förkortning av ekonomi- och verksamhetsansvar. Med detta betonades att ansvaret avsåg helheten, såväl ekonomi som verksamhet. Inom detta låg självfallet personalfrågor. Det kan vara på sin plats att klargöra att val av begrepp i sig är ointressant här. Det viktiga är att det som uttrycks överensstämmer med organisationsfilosofin.

Vid inrättandet av EVA-enheter var det viktigt att personella resurser avsattes för att stödja de ansvariga. En av kommunens ekonomer kopplades till projektet. Dennes uppgift var att tillsammans med EVA-enhetscheferna tolka rapporter, upprätta kalkyler och analysera avvikelser. Att intresset för ekonomi och de kunskaper som man förvärvat vid utbildningen underhålls definierades som mycket viktigt för att få ett framgångsrikt resultat av projektet.

Parallellt med arbetet att utveckla modeller för EVA-enheter fördes också en diskussion kring vilka relationer som skulle råda mellan kommunledningen och nämnderna. Diskussionerna fördes i första hand med ekonomichefen och andra inom ekonomiavdelningen. Kommunstyrelsen hölls kontinuerligt informerad. Begreppet EVA-område etablerades. Med ett EVA-område menades en hel nämnd eller delar av en nämnd. Det var tex önskvärt att dela in socialnämnden i fyra områden - barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt administration. En diskussion kring hur ett EVA-område borde definieras fördes under hösten med sikte på att beskriva kommunen i termer av EVA-områden i årsredovisningen för 1989.

De tre grundläggande relationsprinciperna avseende ekonomi och verksamhet som skulle gälla mellan kommunledningen och EVA-området var följande:

\*) "EVA-området tilldelas i budgetsammanhang kommunbidrag och mål för verksamheten. Målen ska vara formulerade på ett övergripande sätt för att inte stå i strid med tanken om decentralisering. EVA-området kan också under särskilda omständigheter tilldelas specifika uppdrag av kommunledningen.

\*) Den ansvarige för EVA-området äger rätt att fritt omdisponera resurser inom området. Härvid ska dock hänsyn tas till de mål och uppdrag som angivits för området.

\*) EVA-området ska föra med sig över- respektive underskott till nästa verksamhetsår. Grundfilosofin/principen är att hela överskottet eller underskottet ska föras vidare oberoende av orsakerna till avvikelsen mot budget. Avsteg från denna grundprincip kan ske om bokslutsanalysen tex visar att överskottet beror på utebliven verksamhet eller om underskottet beror på omständigheter över vilka EVA-området inte alls kan råda. Innebörden av denna princip är att förfarandet med tilläggsanslag eller ombudgetering avskaffas. Vidare innebär principen att en ökad tonvikt läggs

vid bokslutsanalysen. Det är först efter bokslutsanalysen och en dialog mellan kommunledningen och ansvariga för respektive EVA-område som ansvaret för avvikelser kan reduceras."

En viktig aktivitet inom ramen för de nya ekonomiprinciperna, som även skulle vara tillämpliga i relationen EVA-områden - EVA-enheter, var således uppföljning och analys. En mindre betonad aktivitet jämfört med den tidigare ordningen var budgeteringen. Mot bakgrund av det synsätt som rådde avseende organisationsutvecklingen - decentralisering - var tyngdpunktsförskjutningen vad gäller användningen av de ekonomiadministrativa instrumenten naturlig och nödvändig.

Som tidigare redovisats riktades kritik mot det befintliga ekonomisystemet. En utveckling av detta var en självklarhet. Hur systemet ska förändras kan dock inte diskuteras förrän principer och modeller är fastställda. Det är viktigt att tekniken inte kommer före principerna.

### 2.3 Handling

Ovanstående redovisning av möjliga lösningar och vägval var vårt bidrag till den konkreta diskussion som fördes i kommunen. Avslutningsvis betonade vi vikten av att försöksverksamheten med vad vi kallade EVA-enheter skulle komma igång snabbt. Det fanns förväntningar i organisationen på att något skulle hända och den handlingsorientering som ligger i inrättandet av EVA-enheter var därvid det första steget.

De presenterade idéerna togs förhållandevis väl emot. Det fanns inget motstånd mot de föreslagna förändringarna. Snarare var det märkligt lätt att få till stånd ett experiment.

Experimentet kom i gång på samtliga fronter. Sju enheter valdes att medverka som EVA-enheter. De kom från skilda förvaltningar, även om socialförvaltningen dominerade. Själva projektet i den här delen inleddes med en intervjuomgång där var och en av de verksamhetsansvariga fick svara på frågor om ekonomi och verksamhet.

Under det första året medverkade vi från och till genom att kontinuerligt diskutera med de aktiva ekonomerna om vad som hände, och inte hände. Ett av flera syften med projektet var att skapa förutsättningar för hantering av ekonomiska frågor på den nivå i kommunen där verksamheten bedrivs. Det kan ses som ett sätt att finna en decentraliserad organisationsform.

Under det första året hölls en sju dagar lång utbildning i ekonomi för de berörda cheferna vid EVA-enheterna. Utbildningen behandlade redovisningsfrågor, kalky-

lering, finansiell analys och modeller för ekonomistyrning. Förutom berörda EVA-chefer medverkade också flera av kommunens ekonomer som observatörer. EVA-cheferna fick efter ett tag specialkonstruerade ekonomiska rapporter. Vidare innebar projektet som nämnts att EVA-cheferna fick tillgång till en ekonom att diskutera ekonomiska frågor med.



### **3. Uppföljning av förloppet och situationen i Valvik**

Projektet med EVA-enheter i Valvik följdes upp mer formellt efter ca ett år. Föreliggande avsnitt är en redovisning av resultatet och vunna erfarenheter från denna första uppföljning av projektet. Uppföljningen gjordes i form av intervjuer med de berörda EVA-cheferna. Vidare genomfördes ett seminarium där EVA-cheferna medverkade och framförde synpunkter.

#### **3.1 Konsekvenser av projektet**

Det var främst tre företeelser som EVA-cheferna framhöll i svaren på frågan vad som hänt i projektet. Företeelserna kan sammanfattas i tre teman; medvetenhet, klarhet och säkerhet.

Flera av EVA-cheferna menade att deras ekonomiska medvetenhet hade ökat som en konsekvens av att de fått mer ekonomiinformation än tidigare. Den förbättrade informationssituationen märktes tydligt när EVA-cheferna beskrev sin enhets ekonomi. Flera illustrerade under intervjuerna och i samband med det gemensamma seminariet hur de förde de ekonomiska resonemangen för att komma fram till en uppfattning om deras enheters ekonomiska situation. En uttryckte sammanfattningsvis saken på följande sätt "Det är viktigt att man kan se effekterna av besparingarna". Uttrycken och sättet att diskutera bekräftar att de behärskade det ekonomiska språkets klurigheter väl.

Det andra som hade hänt kan kallas "ökad klarhet". En EVA-chef uttryckte det på följande sätt: "Nu vet jag vad det är som är fel, när det är fel". Den ökade klarheten bestod också i att några av EVA-cheferna menade att deras synpunkter i samband med budgetdiskussionerna togs till vara bättre.

Det tredje temat handlade om säkerhet i diskussioner om ekonomi. Den säkerhet som EVA-cheferna tillskansat sig på ekonomiområdet gjorde att det blivit lättare för dem att ta upp ekonomi till diskussion inom respektive enhet.

#### **3.2 Kommentarer till projektets olika delar**

Projektet byggde alltså på att EVA-cheferna skulle få ett stöd i sitt dagliga arbete med ekonomi. Stödet hade formen av utbildning i ekonomi, framtagning av ekonomiska rapporter som var utformade efter deras önskemål samt medverkan från ekonomerna i diskussioner med EVA-cheferna. Kommentarer till de olika stödinsatserna redovisas nedan.

Utbildningen som genomfördes under hösten 1989 omfattade som nämnts sju hel-dagar. Flera EVA-chefer menade att en utbildningsinsats är en förutsättning för att kunna medverka i ett projekt av det här aktuella slaget. Överlag var de positiva till utbildningens utformning, innehåll och genomförande.

Rapporterna utformades i slutet av utbildningen. Av olika anledningar blev det ett ca tre månader långt uppehåll innan de första ekonomiska rapporterna kom fram. Upphållet gjorde att flera av EVA-cheferna tyckte och trodde att "luften hade gått ur projektet". Rapporterna fick inte heller riktigt den utformning EVA-cheferna önskade. Med hänvisning till att det kunde vara svårt att uppfylla de krav de hade ställt inom ramen för det ekonomisystem som kommunen förfogade över så var rapporternas utformning dock acceptabel.

Nyttan av rapporterna angavs vara mycket stor. Här ska tilläggas att en av de sju EVA-cheferna menade att den rapport han fick egentligen inte innehöll något nytt, han hade sådan information tidigare i sin egen persondator. Alla tyckte att rapporterna hade kommit för sällan. De hade fått rapporter mellan tre och fem gånger, och det tyckte man inte var tillräckligt. En månadsvis distribution av rapporter ansåg de flesta vara en lämplig frekvens.

Den primära användningen av rapporterna var att kontrollera att bokföringen var korrekt. Felbokföringar hade de flesta hittat. Av den ekonomiska analys EVA-cheferna gjorde vid intervjutillfället framgick också att rapporterna ledde till ett ifrågasättande av och resonemang kring enhetens kostnader och intäkter. Särskilt det senare tycktes ha blivit intressant. Fokuseringen på intäkter var anmärkningsvärd eftersom intäkter var det EVA-cheferna tyckte var minst påverkbart ett år tidigare. Bilden av vad som är påverkbart hade alltså förändrats.

Diskussionen om ekonomi och verksamhet mellan respektive EVA-chef och ekonomen, var en viktig ingrediens i arbetet att ge lokala enheter ett stöd. På den här punkten var EVA-cheferna kritiska. Det tidigare diskuterade glappet mellan avslutningen på den genomförda utbildningen och tidpunkten då projektet "kom igång igen" innebar att de här avsedda diskussionerna varit ganska få. I genomsnitt 2 gånger på årets första nio månader. Utbytet av denna aktivitet hade varit begränsad men borde enligt de medverkande EVA-cheferna varit stor.

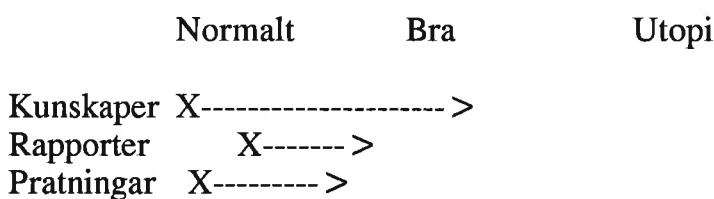
Ingen av EVA-cheferna ville avbryta projektet. Idéerna om hur det skulle utvecklas var många. Särskilt betonades vikten av att de som ingick i projektet skulle få möjligheter att träffas och utbyta erfarenheter. Det, menade de, skulle kunna kombineras med en fortlöpande utbildning.

Samtliga EVA-chefer rekommenderade att deras kolleger skulle organiseras i liknande projekt. Motivet till varför de tyckte så varierade. En menade att det skulle bli

lättare för dem som redan ingick i projektet, det skulle leda till mer "affärsmässiga" förhållanden till andra. Det blir en viss obalans när en del ser på kostnader och intäkter medan andra endast betraktar kostnaderna. Ett annat sätt att betrakta förändringen mot ett fullskaleprojekt var att det helt enkelt saknades motiv för att inte genomföra modellen fullt ut. Inget hade ju blivit sämre.

### 3.3 Vunna insikter och vidtagna åtgärder

Figur 3:1 kan ses som en sammanfattning av hur "lyckosamt" projektet var så långt. Utgångsläget i Valviks kommun var i förhållande till liknande projekt i andra kommuner ganska gynnsamt, därav följer att förändringen som sådan inte kan bli lika stor som i andra kommuner. Utgångsläget är markerat med ett "X" och det uppnådda läget med ">". Markeringen för normalt är hur vi uppfattar normal-situationen i andra kommuner (se Solli 1991). Med bra menas en nivå som är acceptabel i en decentraliserad organisation. Utopi är självfallet ouppnåeligt men önskvärt. Figurens relevans bekräftades i samband med seminariet med verksamhetsansvariga. EVA-cheferna och övriga medverkande ansåg att det var en god beskrivning av situationen.



*Figur 3:1. Förändringar i EVA-projektet.*

Det som haft störst avsedd effekt var utbildningen. Det märktes inte minst när ekonomi både lokalt och för kommunen som helhet hade diskuterats vid seminarierna med EVA-cheferna.

När det gällde rapporterna var utgångsläget också bättre än i andra kommuner. Spridningen av bokföringsjournaler var mer frekvent i Valvik än vad vi tidigare sett i andra kommuner. Även om det blivit ännu bättre var rapport-situationen inte bra. Detta var inte på något sätt överraskande. Det ekonomisystem som kommunen använde var inte byggt för att tillgodose den decentraliserade organisationens informationsbehov. Ett byte av ekonomisystem var uppe till diskussion i kommunledningen och EVA-projektet visade på det nödvändiga i att ett sådant byte kom till stånd.

Diskussionen kring ekonomi var den del av projektet som hade utvecklats minst. Det fanns flera förklaringar till detta. En förklaring var att det tar tid att utveckla den typ av relationer som fordras. Frågan var helt enkelt om det fanns kapacitet i kommunen för att klara det. Detta var en vital fråga eftersom den här typen av projekt i stor utsträckning går ut på att öka den behandlade informationsmängden och där är diskussionen mellan ekonomer och verksamhetschefer den viktigaste ingrediensen (jfr Mintzberg 1975). Kapacitetsbristen var en bidragande förklaringen till att det blev ett glapp mellan utbildningens avslutning och projektets fortsättning. En eventuell utvidgning av projektet ställde onekligen krav på prioritering av ekonomikontorets knappa resurser.

En notering som inte redovisats tidigare rör projektets uppläggning i stort. Varken vid seminarierna eller under intervjuerna framkom synpunkter på projektets uppläggning. Projektets förplanering hade tydligen fungerat mycket bra. Det var väl förankrat. Vidare hade kommunledningens och förvaltningscheferna besökt utbildningen och vid seminarierna gjort det tydligt för EVA-cheferna att det var en allvarligt menad ansats med EVA-enheter. Till saken hör att det var den person som var projektledare som organiserade dessa besök från ledande personer. Det såg spontant ut men var mycket organiserat.

Sist men inte minst måste noteras att enheterna totalt sett visade en gynnsam eller till och med mycket gynnsam ekonomisk utveckling. De undantag som fanns var egentligen än mer intressanta, uppmärksamheten och ansträngningarna för att få ekonomin att gå ihop var där extraordinära. Hur god affär EVA-projektet blev är en fråga som det aldrig kommer att finnas något entydigt svar på, men att utvecklingen gick i rätt riktning var uppenbart.

## 4. Några reflektioner och slutsatser

I detta avslutande avsnitt diskuteras några väsentliga reflektioner som de vunna erfarenheterna ger upphov till.

### 4.1 Uppfattningar om ekonomi och risken för glömska

Det övergripande intrycket från fallbeskrivningen är att EVA-projektet inneburit en ökad fokusering på ekonomi och ett ökat intresse för ekonomi. Samtliga EVA-chefer menade att de i större utsträckning än tidigare beaktade ekonomiska faktorer. Det var inte enbart EVA-chefernas syn på ekonomi som förändrats utan även deras medarbetares uppfattningar kring ekonomi hade förändrats i riktning mot en ökad uppmärksamhet.

Skälen till det ökade intresset och den ökade uppmärksamheten på ekonomifrågor kan självfallet vara många men otvetydigt hade utvecklingsprojektet och dess olika delar (utbildning i ekonomi, utveckling av specialdesignade rapporter samt kontinuerligt stöd till EVA-cheferna) starkt bidragit. Intresset för ekonomi hade således ökat men, vilket är viktigt att påpeka, det fanns för den sakens skull inget som talade för att strävan efter kvalitet i verksamheten minskat. Av de beskrivningar som EVA-cheferna gjorde framgick tydligt att man hade kontroll över den ekonomiska situationen. Flera av dem redovisade detaljerade förklaringar till det ekonomiska resultat som rådde.

Allt var dock inte bra. Framförallt var EVA-cheferna missnöjda med att reglerna för hur årsresultat skulle hanteras var oklara. Vilka principer skulle gälla för överföring mellan åren? Ett annat problem var att ansvarsfördelningen vertikalt i organisationen var oklar. I samband med diskussionerna om hantering av uppkomna över- och underskott aktualiserades frågan vem EVA-cheferna ansåg sig vara ansvarig inför. Det visade sig då att det var oklart. Det krävdes en lång stunds betänketid och svaren på frågan blev något oklara och svepande från flera av dem. Det var uppenbart att innebörden av fastställda principer för styrning inte hade nått ut till de verksamhetsansvariga. Dessa föreföll således i hög grad vara en pappersprodukt i det lokala perspektivet.

En annan förklaring till att fastställda principer inte återropades kan helt enkelt vara att man glömt bort dem. Denna tolkning har stöd i de iakttagelser som Carmona & Perez-Casanova (1992) gjort vid studier av förändringsarbete inom en bilfabrik. Organisationer och individer inte bara lär (Argyris & Schön 1978) de glömmet också.

En orsak till fenomenet att glömska uppstår kan vara att dagordningen för ett utvecklingsarbete fokuserar på en fråga i taget. För att förändring skall komma till stånd inom flera områden samtidigt förefaller det vara nödvändigt att organisationen ständigt påminns om förändringsarbetets olika aspekter. När det inte sker glöms viktiga aspekter bort. Ett sätt att skapa ett effektivt signalsystem behandlas av Keating & Jablonsky (1990). De menar att ekonomerna i organisationen är lämpade att vara signalerare. Detta förutsätter att ekonomerna befinner sig nära verksamheten och de utvecklat ett fruktbart samarbete med verksamhetsansvariga.

## 4.2 Tydlighet och allvar

Projektet med EVA-enheter blev en framgång i flera avseende. Det finns emellertid några saker som är viktiga att beakta i ett utvecklingsarbete mot mer självständiga ansvarsenheter. Framförallt gäller det att ansvarsförhållandena klaras ut, det finns en längtan efter tydlighet. Detta illustrerar att god ekonomistyrning kräver ett utvecklingsarbete inriktat på aktörerna både centralt och lokalt. De ansvariga ges rätt förutsättningar samtidigt som tydlighet i perspektivet centralt - lokalt skapas.

Genom detta dubbelsidiga förfarande kopplas vision och vardag samman, dvs visionen om en starkt decentraliserad organisationsstruktur och den vardag organisationsmedlemmarna finns i. Valvik hade sin betoning i vardagen, lärdomen är att visionen inte får tappas bort på vägen. Den ska finnas i början, mitten och i slutet (om det finns något slut på förändringsarbetet?).

Ett område som med fog kan göras till föremål för vidare betraktelser rör decentraliseringsansatsen som sådan. Förändringar av betydelse måste bygga på en allvarligt menad ansats. Fallet med Valvik ger en bild av detta. En motsats är tex kommundelsförsöket i Uddevalla där mycket talade för att ledningen inte menade allvar och där också konsekvensen blev att man snabbt avbröt försöksverksamheten (Brorström & Solli, 1987).

Decentraliseringen har i viss mån förverkligats i Valvik. En starkt bidragande orsak är den satsning som gjordes för att tillgodose och därmed engagera EVA-cheferna i ekonomifrågorna. Denna satsning fortsätter nu i Valvik. Det utmärkande är att satsningen är allvarlig. Det handlar inte om att informera en halv förmiddag om förestående förändringar, utan det är rejält och seriöst. Satsningen på EVA-cheferna är en ledningsstrategi och en viktig sådan för att åstadkomma en verklig förändring.

Klar struktur är viktigt. Att tala igenom och formulera principer är också ett sätt att visa allvaret. Bort från till intet förpliktande formuleringar till relationsprinciper, ansvarsenheter och rimliga förutsättningar. På detta område har även Valvik en del

att lära. Det är viktigt att formulerade principer diskuteras och förankras i hela organisationen och att resonemang kring dess innebörd ständigt förs. De får, vilket tidigare behandlats, inte glömmas bort.

### 4.3 Effekter av ökad informationsanvändning

De verksamhetsansvariga måste ha goda kontakter med ekonomer, Valvik är ett bra exempel på det. Vid en utveckling av EVA-modellen är det viktigt att beakta de svårigheter som därvid kan uppkomma vad gäller informationsförsörjning och övrigt stöd. Dessa båda faktorer och förutsättningar för framgång kan utgöra restriktioner vid det fortsatta utvecklingsarbetet mot självständiga ansvarsenheter. Men detta har vi diskuterat tillräckligt tidigare i rapporten. Däremot finns det anledning att reflektera över vilka reaktionerna blev på den ökande informationsförsörjningen.

Valviks-fallet handlar mycket om att använda mer information. Den mest påtagliga effekten i fallet är därvid att informationen leder till en ökad och mer artikulerad insikt om ekonomiska förhållanden. En intressant fråga är vilken insikt det är och vad den leder till.

Lockett & Eggleton (1991) diskuterar användning av ekonomiinformation utifrån en referensram där både redovisningsteori och psykologisk forskning kring återkoppling ingår. När det gäller användning av information betonar de dels aspekten acceptans dels aspekten avståndet mellan källans ursprung och användaren. Förhållandena avseende dessa båda aspekter avgör hur informationen används. Utifrån det refererade perspektivet ligger det nära till hands att komma in på olika typer av reaktioner som informationen kan komma att leda till. Taylor et al (1984) är kanske tydligare än de flesta på denna punkt. De menar att den mest dramatiska reaktionen information kan framkalla ligger på det värderingsmässiga planet. Förändringar på det planet innebär att användaren ändrar grundläggande uppfattningar och mål för sitt agerande. Sådana förändringar kallar Taylor et al för "kognitiva reaktioner". När styrningen får sådana konsekvenser är den mycket kraftfull (jfr Ouchi 1977). De kognitiva reaktionerna innebär också att beteende och attityder förändras.

En mindre dramatisk reaktion kallar Taylor et al för beteende-reaktioner. Utan att överge tidigare värderingar kan en person med hjälp av relevant information skapa ändamålsenliga strategier och därmed agera på ett helt eller delvis nytt sätt. En tredje typ av reaktion är sådan som håller sig på attitydplanet. Fokus för vad som är viktigt förskjuts. Något som varit perifert blir viktigt och intressant.

Informationsanvändningen ökade bland de medverkande i Valviksprojektet. Det resulterade i reaktioner som till och med var kraftfullare än vad man kan förvänta sig med tanke på den faktiska utvecklingsinsats som genomförts. Attityd-reaktioner

märktes främst genom språkutvecklingen men också genom att EVA-cheferna lyckats föra ut det ekonomiska budskapet till sina enheter på egen hand. Ekonomi fick en mer primär roll i det vardagliga arbetet. Hos några av EVA-cheferna märkte vi också beteende-reaktioner. Rutiner hade ifrågasatts och ändrats med ekonomiska motiv som grund. Men vid beteende-reaktioner stannade "effekterna". Några kognitiva förändringar kan vi inte rapportera om. Enligt vår uppfattning är de uppnådda effekterna tillräckliga för att visa att det går att påverka en organisations förmåga att hantera svåra situationer genom att den tillförs relevant information lokalt! En stor uppgift för kommunala organisationer är just att hantera en svårhanterliga situationer och förbättrad informationshantering kan således vara en lösning.



## Referenser

Argyris C & Schön. 1978.

"Organizational Learning: A Theory of Action Perspective". Reading MA: Addison Wesley

Borgenhammar E. 1979

"Health care BUDGETING goals structure, attitudes". Stockholm: EFI.

Brorström B & Johansson S. 1992

"Från regler och konton mot värderingar och ansvarsenheter". Lund: Studentlitteratur.

Brorström B & Jönsson S. 1987

"Ekonomistyrning i offentliga sektorn måste komma nerifrån!". Offentlig sektor, s 17-22.

Brorström B & Solli R., 1986

"Kommundelsorganisationen i Uddevalla" Wiberg (red) "Ledarskap och decentralisering" FE-rapport 266. Göteborg

Brorström B & Solli R. 1990

"Kommunekonomi. Principer, Praxis och Problem". Lund: Studentlitteratur.

Brunsson N & Rombach B. 1982

"Går det att spara? Kommunal budgetering under stagnation". Lund: Studentlitteratur

Carmona S & Perez-Casanova G. 1992.

"Organizational Forgetting and Information Systems". Artikel under tryckning.

Galbraith J R. 1973

"Designing Complex Organizations". Reading MA: Addison-Wesley.

Golembiewski R. 1964

"Accountancy as a function of organisation theory". The Accounting Review, April, pp 333-34.

Hedberg B & Jönsson S. 1978.

"Designing semiconfusing information systems for organizations in changing environments". Accounting, Organizations and Society, Vol 3, pp 47 - 64.

Johnson H.T & Kaplan R.S. 1987

"The Relevance lost". Boston: Harvard Business School Press.

Jönsson S. 1982

"A City Administration Facing Stagnation". Lund: BFR/Studentlitteratur.

Jönsson S & Grönlund A. 1989

"Life with a Subcontractor. New Technology and Management Accounting". Accounting, Organizations and Society, vol 13, no 5, pp 512-532.

Keating P J & Jablonsky S F. 1990.

"Changing Roles of Financial Management - Getting Close to the Business". Morristown NJ. Financial Executives Research Foundation.

Leijon S, Lundin R och Persson U. 1984.

"Förvaltandets förändring - Om styrning av kommunal ekonomi och verksamhet". Lund: Studentlitteratur.

Luckett P F & Eggleton I R C. 1991

"Feedback and Management Accounting: A Review of Research into Behavioral Consequences". Accounting, Organizations and Society, vol 16, No 4 pp 371-394.

Mintzberg H. 1975

"Impidiments to the Use of Management Information". National Association of Accountants.

Nahapiet J. 1988

"The rhetoric and reality of an accounting change: A study of resorce allocation". Accounting, Organization and Society, vol 13, No 4, pp 333-358.

Ouchi W G. 1977

"The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control". Administrative Science Quarterly, vol 22, pp 95 - 113.

Rombach B. 1986.

"Rationalisering eller prat. Kommunernas anpassning till en stagnerande ekonomi". Lund: Studentlitteratur.

Schick AG, Gordon LA & Haka S. 1990

"Information overload: A Temporal Approach". Accounting, Organizations and Society, vol 15, no 3, pp 199-220.

Solli R. 1991

"Ekonomi för dem som gör något. En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter". Lund: Studentlitteratur.

Solli R & Westin O. 1992

"Lokal logik - från konflikt till handling". Ur

Johansson I-L & Polesie T., (red) 1992. "Kommunikation mellan människor och organisationer". Lund: Studentlitteratur.

Stomvall E. 1992

"Budgeten i praktiken". Stencil ("masteruppsats"). Förvaltningshögskolan i Göteborg.

Taylor M S, Fisher C D & Ilgen D R. 1984

"Individuals' Reactions to Performance Feedback in Organizations: A Control Theory Perspective". Ur Rowland K M & Ferris G R (eds). "Research in Personnel and Human Resources Management", Vol 2, pp. 88-124. JAI Press

Denna rapport är nummer fjorton i KFi:s rapportserie. Syftet med serien är att sprida resultat från pågående och avslutade forskningsprojekt kring ekonomi och organisation i kommuner och landsting. Föreliggande rapport behandlar utvecklingen i en kommun där decentralisering och nya former för ekonomistyrning var honnørsord. I rapporten beskrivs händelsutvecklingen i kommunen och resonemang förs kring tänkbara förklaringar till observerade fenomen. Rapporten är författad av Björn Brorström som är ansvarig för verksamheten inom KFi och Rolf Solli som är knuten till förvaltningshögskolan och KFi.

KFi-serien består av följande rapporter.

1. Brorström B., 1988

"Forskning kring kommunal ekonomi och organisation - Några slutsatser och metodmässiga reflektioner"

2. Solli R., 1988

"Ekonomi för dem som gör något - Om ekonomiinformation för verksamhetsansvariga"

3. Johansson S., 1990

"Uppföljning av Kf/Lf-86 - Kommunernas och landstingens budget- och redovisningsmodell"

4. Brorström B., 1990

"Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell"

5. Brorström B., 1990

"Redovisning - En idéskrift kring externredovisning, finansiell analys och ekonomistyrning"

6. Jönsson S., 1990

"Stadsdelschefernas förväntningar"

7. Brorström B., 1990

"Mot decentralisering och integrering - process och resultat"

8. Brorström B., 1991

"God ekonomi i kommuner och landsting"

9. Johansson, I-L., Leijon, S., Nilsson, L., Westerlund, B., 1991

"God kommunal organisation"

10. Jansson, L., 1991

"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner och lands-  
ting"

11. Brorström B., 1991

"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och ut-  
formning"

12. Norén, L., 1991

"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"

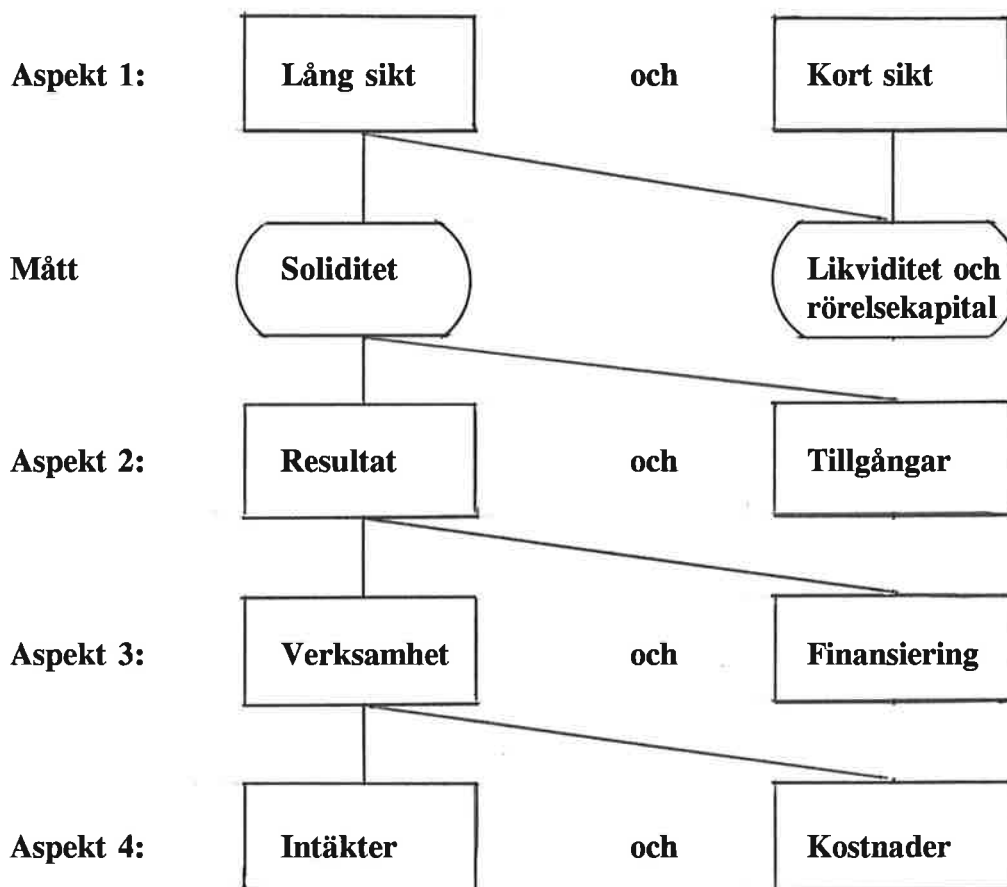
13. Bengtsson U. & Brorström B., 1992

"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella  
redovisningens uppgift"

14. Brorström B. & Solli R., 1992

"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"

- \*) Verksamhetens bidrag är avhängigt av intäkts- och kostnadsutvecklingen. Det sista momentet innebär därför att redovisa och analysera intäkts- och kostnadsutvecklingen. Det redovisade betraktelsesättet kan presenteras som en modell enligt följande:



**Figur: Betraktelsesätt på ekonomi - En modell för beskrivning av finansiell utveckling och ställning.**

En tillämpning av den presenterade modellen ger en helhetsbild av den studerade kommunens/landstingets finansiella utveckling och ställning. Den fokuserar intresset till de väsentliga frågorna på jakt efter kunskap om huruvida kommunens/landstingets ekonomi är god eller inte. En tillämpning av modellen innebär också att en strukturering sker av den verbala analysens uppbyggnad. En viktig aspekt är att tillämpa modellen över en längre tidsperiod. Genom detta motverkas subjektivitet i de finansiella bedömningarna.

Ett komplement till de övriga resonemangen som ger ytterligare underlag för bedömning är att med utgångspunkt från den utveckling som varit göra en prognos för det kommande året. Metodiken innebär att man utgår från finansiella mål och studerar vilka kostnader i verksamheten som kan tillåtas om tillgångar, intäkter och kostnader utvecklas trendmässigt. Det hela leder fram till ett mått på möjlig kostnadsökning givet