

Viskande tjänstemän II

Rolf Solli
Kajsa Värna

ISBN 91-975799-6-3

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2005

KFi – Kommunforskning i Västsverige

Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-773 5900

fax 031-773 5909

E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se

INNEHÅLL

FORTSÄTTNINGEN	1
En resumé	1
Vad det handlar om i detta avsnitt	2
VAD EKONOMICHEFER TYCKER 2004.....	3
Bakgrundsegenskaper	3
Om arbetet	5
Vem man träffar och hur viktig denne är	8
Vad upplever de som störande för sin yrkesutövning?	9
Om styrning.....	10
Inspirationskällor – var de lär sig.....	11
Aktören – Den typiske ekonomichefen anno 2004	13
Scenen samt med- och motspelare.....	14
REFERENSER	15

1. FORTSÄTTNINGEN

Filmer och böcker med rimlig framgång brukar få en efterföljare. Spielbergs Hajen blev Hajen II, III och IV. Det finns många sådana exempel. Vanligen brukar det bli så att uppföljarna blir allt mindre intressanta desto fler versioner som kommer. Med forskningsresultat är det däremot för det mesta tvärtom. En upprepning och förnyelse i materialet gör det hela mer intressant. Det senare brukar komma sig av att det blir mer att jämföra med. Jämförelser behöver vi för att kunna orientera oss. 1998 kom rapporten ”Viskande tjänstemän – en studie av kommunala ekonomichefers vardag” (Solli 1998). Året efter kom en utvidgad variant av nyss nämnda titel i bokform (Solli 1999). Liksom i de nämnda publikationerna är det kommunala ekonomichefer som har huvudrollen. Men de har blivit annorlunda, i vart fall på en del punkter, som vi tror kan vara av intresse.

Här fokuserar vi den kommunala ekonomichefen som aktör. Att bara ha aktörer är tämligen ointressant. Vad vore Hajen om det bara fanns en haj i bild hela tiden? En situation, eller ett drama innehåller många komponenter. Litteraturvetaren (Burke 1969) menar att reglerna för ett drama också gäller för vad som händer i det verkliga livet. Dramat innehåller enligt Burke fem komponenter; scen, aktör, inverkan, syfte och handling (jämför Czarniawska 1999, kapitel 5). En tanke i den här rapporten är att genom att studera en av dessa komponenter bör man rimligtvis hitta spår av de andra. Mot den bakgrunden har vi alltså valt att pröva också denna tankegång i uppsatsen.

Vanligen brukar man leverera en referensram bestående av vad andra sagt i ämnet. Den som känner behov av en sådan kan gå direkt till den ovan nämnda boken från 1999 (Solli 1999) där finns litteratur och modeller så det räcker. Ambitionen med den här rapporten är helt enkelt att ställa nya data i relation till de data som redovisades i tidigare rapporter. Det finns många anledningar till att göra det. Enkäten som redovisas här gör det samlade materialet unikt, det är tveksamt om andra yrkesgrupper har studerats lika ingående under så lång tid tidigare. Enkäten som bygger på den så kallade UDITE-studien från mitten av 1990-talet (Klausen och Magnier 1998; Mouritzen och Svava 2002) står för större delen av frågebatteriet därav följer att det finns

en del av referensramen att hämta där. Men till saken med en kort resumé.

En resumé

En stor del av 1990-talet präglades bland annat av ett radikalt reformerat av den offentliga sektorn (Christensen och Lægveid 2001). Reformerna har i många stycken byggts kring ekonomiska argument. Det senare gör det rimligt att anta att ekonomer har haft stor betydelse för just reformerandet. De tidigare nämnda studierna pekade på att så var också förhållandet. Inte så att ekonomicheferna framträdde som några galjonsfigurer, snarare kännetecknas deras agerande av påtaglig lågmäldhet men trots detta med betydande inflytande över sådant som till exempel resursfördelning.

Våra huvudrollsinnehavare var en ganska homogen grupp. Variationer förekom, men dessa var på tolkningsplanet inom felmarginalen. Om kommunen var stor eller liten, borgerlig eller socialistisk spelade ingen större roll för någonting. Skulle ekonomichefen någon enstaka gång (14 %) vara en kvinna var hon inte särskilt avvikande från männen. Den största skillnaden mellan kvinnliga och manliga ekonomichefer var nog åldern. Mot bakgrund av att det fanns ungefär lika många kvinnliga som manliga ekonomer i kommuner och landsting var det som vanligt att männen har långt över absolut majoritet när det gäller att vara chef.

Den typiska kommunala ekonomichefen var alltså en man som i 1998 års enkätundersökning skulle fylla 50 år den 28:e oktober det året. Han var högutbildad och var lite av urtypen för klassvandrare. Han kom från en arbetarmiljö men fanns 1998 i den grupp som kallas medelklass.

Ekonomichefen började sin kommunala karriär ganska direkt efter utbildningen och fick då jobb som assistent inom ekonomiområdet. Det första jobbet hade han inte länge utan fick snart mer ”betydelsefulla uppgifter” i en kommun inte långt ifrån det första jobbet. Ekonomichefstjänsten fick han när han nyss hade fyllt 40 år. Han arbetade närmare 50 än 40 timmar i veckan och han såg begrepp som effektivitet, hushållning och förnuftiga lösningar som honnörsord i det dagliga arbetet. Ekonomichefen såg inte sig själv som särskilt temperamentsfull, men hade inga svårigheter med att bryta invanda traditioner.

Ekonomichefen hämtade inspiration i kollegorna i regionen när det gäller det idémässiga i arbetet. På det lokala planet var det i första hand andra chefer som var viktiga och då för det dagliga arbetets utformning. Konsultvärlden och näringslivet hade definitivt tjänat ut sin roll som inspirationskälla, i alla fall just då.

Kommundirektören, kommunstyrelsens ordförande och förvaltningschefer tillhörde den grupp befattningshavare som ekonomichefen hade täta kontakter med. Det är också dessa personer som var viktiga för ekonomichefen i hans dagliga gärning. Att arbeta med politiker var inget ekonomichefen eftertraktade men det hindrade inte att kommunstyrelsens ordförande, enligt ekonomichefen, var den mest inflytelserika när det gäller viktiga frågor som budgeten. Ekonomichefen placerade sig själv efter kommunstyrelsens ordförande när det gäller inflytande över budgetens innehåll, men det var inte långt efter och klart före andra tjänstemän.

Huvudrollsinnehavaren i det tidigare avsnittet visade sig alltså ha stort inflytande över det som kallas styrning i kommuner. Han var tämligen opolitisk och var inte särskilt förtjust i politiker över huvud taget. Kanske är det senare en förklaring till hans relativa lågmäldhet. Effektivitet var ekonomichefens största intresse, pragmatism var idé-logiken som gällde. Samtidigt som han hade stort inflytande över styrningens utformning var han också tämligen vetgirig och förändringsbenägen. Han passade med andra ord ganska bra in i den offentliga miljö som kännetecknat större delen av 1990-talet där förändringar av betydelse skett med ekonomiska förtecken.

Vad det handlar om i detta avsnitt

Det som har hänt nu är att enkätundersökningen som gjordes vintern 1997/1998 gjorts om. Med det i bagaget är det möjligt att bland annat göra jämförelser över tiden. Sådana jämförelser är intressanta eftersom de ger underlag för resonemang om bland annat hur styrning ändrar form. Vi ser fortfarande de kommunala ekonomicheferna som betydelsefulla för hur just styrning av kommuner kommer till stånd.

Den här rapportens enkät genomfördes under våren 2004, en del eftersläntrare kom in i början av hösten. Totalt har 230 av 290 ekonomichefer svarat. Det rör sig om drygt 79 procent som

svarat på denna enkät mot knappt 77 procent på den förra. I själva verket är det några fler som svarat. En svarade:

”Vill meddela dig att jag inte har för avsikt att besvara denna enkät...Risken är också som jag ser det att man med en sådan här enkät befäster fördomar.”

Ett annat svar var;

”Tänker tyvärr inte svara på din enkät denna gång. Har ”över en natt” för några veckor sedan fått ta över ekonomichefstjänsten (t f). Finns mycket att bita i då min företrädare varit här länge och haft det mesta i ”huvudet”. Dessutom tänker jag hinna med att gifta mig mitt i detta. Ställer mer än gärna upp en annan gång!”

Vi har alltså inte räknat sådana svar som svar. Enkäten är omfattande, det rör sig om 240 frågor och därför finns det också ett visst, men i det närmaste obetydligt, internbortfall. I förra enkäten fanns ett tydligt bortfall i form av sydsvenska kommuner, så är det inte denna gången utan bortfallet är så att säga mer slumpmässigt fördelat. Vår bedömning är att det är fullt rimligt att göra jämförelser mellan de båda enkäterna. Som alla undersökningsmetoder har enkäter sin brister (Rombach 1998) men vi hävdar att de här använda enkäterna svarar ovanligt bra på de frågor som kommer att ställas.

EKONOMICHEFER TYCKER 2004

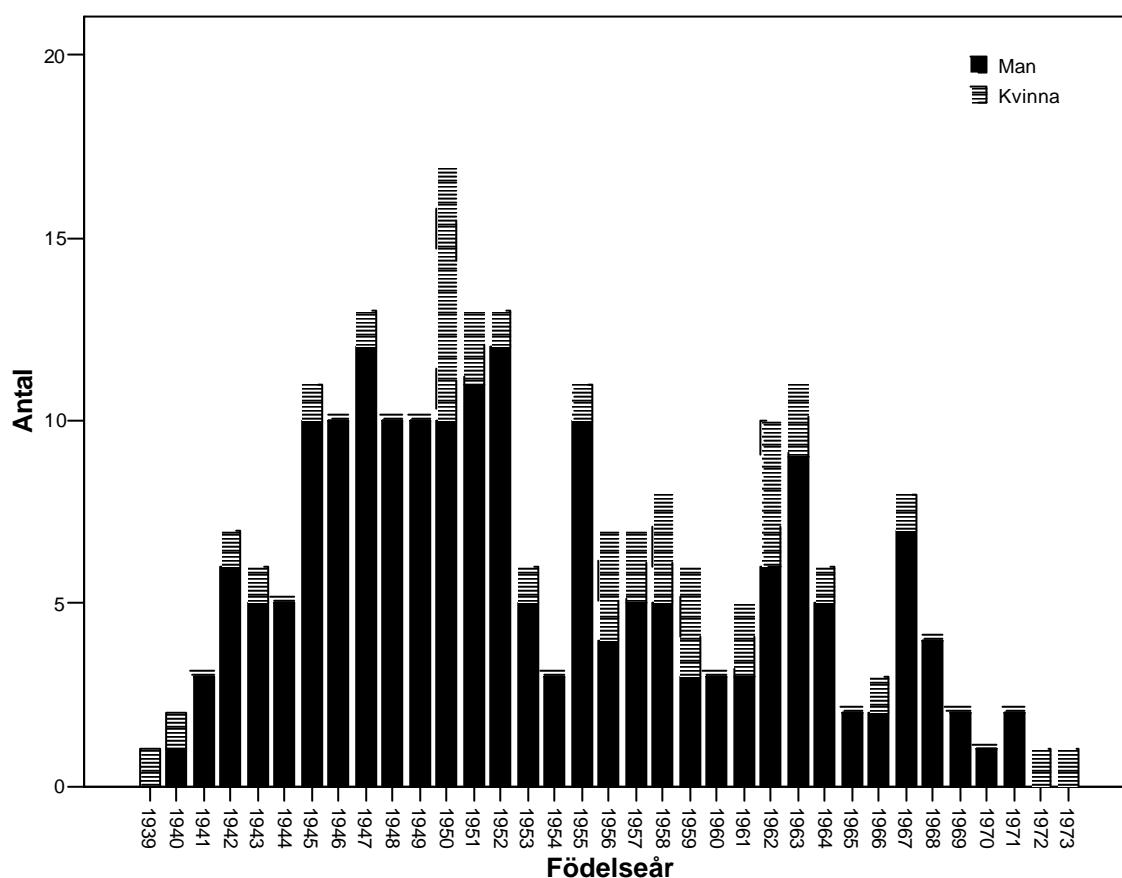
I det här avsnittet håller vi oss till vad ekonomichefer uttrycker i enkäten. Om inget annat sägs gäller det som redovisas 2004 års enkät.

Bakgrundsegenskaper

Den genomsnittlige ekonomichefen är numera 50-talist, knappt 25 procent tillhör det en finansminister kallade "köttberget". Det vill säga 40-talister. Aritmetiskt är ekonomichefen född den 7 september 1953, mediant är han född 1952. På sex år har alltså medelåldern ökat med två. Det finns en ordentlig spridning i ålder i gruppen.

Den yngsta är född 1973 medan den äldsta är född 1939. Såväl äldst som yngst är alltså kvinnor. I genomsnitt är kvinnorna drygt två år yngre än männen.

Under de senaste sex åren har 127 av ekonomicheferna tillträtt sin nuvarande befattning. Vid var fjärde tillsättning har man valt en kvinna. Även om ekonomichefen alldeles övervägande är man (81,5 %) är det en ökande andel kvinnor som blir ekonomichefer. Särskilt under de tre senaste åren har kvinnor rekryterats i en allt större andel (34 %).



Figur 1. Ålders - och könsfördelning bland ekonomicheferna.

En notering som kan göras här är den betydande omsättningen av ekonomichefer, 56 procent på sex år är mycket. Det är i och för sig svårt att jämföra med andra undersökningar, men i förra ekonomichefsenkäten var motsvarande tal 47 procent. Å andra sidan finns det högre tal att hita. I den enkät vi genomförde med kommundirektörer som respondenter år 2000 var motsvarande tal 60 procent och i enkäten till samma

grupp 2005 var det 65 procent. En annan extrem går att finna i svenska generaldirektörer, enligt (Genell 2000) byttes de ut med en hastighet av drygt två procent per år. Kanske är det så att ekonomicheferna börjar bli som kommundirektörerna?

Vilka de nu än börjar likna, har orsakerna till varför jobbet man har blev ledigt ändrats mot

föregående enkät. I gruppen av ekonomichefer som arbetat sex år eller mindre anges för det första fler orsaker till varför företrädaren slutade. För det andra får orsaker som "Karriär" och "Samarbetsproblem", såväl med politiker som med tjänstemän, betydligt högre värde i jämfö-

relse med gruppen som arbetat sju år eller mer (se tabell 1). Och för det tredje får "Ålder/pension" ett betydligt lägre värde. Anledningen till att en ekonomichef slutar har alltså ändrats. Sammantaget är det en förändring som indikerar en ökad efterfrågan på ekonomichefer.

	1998		2004	
	Alla	Alla	Anst 7 år eller mer (100)	Anst 6 år eller mindre (127)
Karriär	28	28	25	31
Samarbetsproblem med politiker	10	11	7	14
Samarbetsproblem med tjänstemän	7	10	5	13
För stor arbetsbelastning	3	7	6	8
Ålder/pensionering	32	26	33	20
Sjukdom/dödsfall	5	4	6	3
Vet ej	6	8	9	8
Annan anledning	15	16	13	19
Tjänsten nyinrättad/Ingen företrädare	9	7	6	7
Summa radprocent	115	117	110	123

Tabell 1. "Varför slutade din företrädare?" (Radprocent, eftersom det går att ange mer än en orsak kan summa radprocent bli mer än 100).

Trots att åldersfaktorn de senaste åren fått en minskad betydelse kommer den sannolikt att få stor betydelse under de närmaste åren. Pensionsålder är numera något som varierar. I enkäten från 1998 var det 6 procent av respondenterna som "borde" gå i pension fram till 2004, men det ser ut som om det blev 26! En förklaring är att en del gått i pension före 65 års ålder. Det kan också finnas en snedvridning i materialet, men det är svårt att förstå varför det skulle finnas just i detta avseende. Pension kan alltså ses som en överrepresenterad variabel. Med tanke på att ekonomicheferna är en åldrande grupp är ökad omsättning att vänta. En rimlig gissning är att omsättningen kommer att öka från nuvarande cirka 9 procent per år till cirka 11 procent inom en ganska snar framtid.

Särskilt noterbart avseende varför en anställning blev ledig går att hitta i kategorin "Samarbetsproblem". Slår man ihop samarbetsproblem med politiker och tjänstemän är det där vi hittar den största ökningen. Totalt handlar det om en ökning från 17 till 21 procent. Men, under de senaste sex åren är det frågan om en ökning till 27 procent. Det sistnämnda gör "Samarbetsproblem" till den näst vanligaste

förklaringen till varför en tjänst blir ledig. Så var det inte 1998.

Sammantaget är det en förändring som indikerar en ökad efterfrågan på ekonomichefer. Det kommer att bli allt vanligare att man på träffar med andra ekonomichefer kommer att möta nya ansikten. Nu är det inte så att det finns en rullande avskrivningsplan för kommunala ekonomichefer. En del stannar länge och andra kortare. I genomsnitt har ekonomicheferna arbetat åtta år och fyra månader, medianen är fem år. Männerna har arbetat som ekonomichefer i nästan nio år medan kvinnorna arbetat på nuvarande anställning i drygt fem år.

Att döma av faderns yrke kommer ekonomicheferna överlag från arbetarklass eller medelklass, 51 respektive 39 procent. Modern var till drygt 33 procent hemmafru. Av de yrkesarbetade mödrarna arbetade 65 procent inom offentlig sektor.

Ekonomicheferna är vanligen akademiker, 86 procent har en sammanlagd utbildningslängd på 15 år, heltid, eller mer. I 1998 års undersökning var motsvarande tal 65 procent, allt högre andel högutbildade alltså. Korrelationen mellan ålder och utbildningslängd är mycket liten, (0,11), det vill säga att utbildningens längd är i det närmaste konstant oavsett ålder. Men välutbildade är de. När det gäller högre utbildning är företagsekonomi och förvaltningsutbildning de dominerade utbildningarna (se tabell 2). Redan här kan avslöjas att företagsekonomi ökat med 12 radprocentenheter, medan förvaltningsutbildning minskat med 10 i förhållande till enkäten 1998.

	1998	2004	
	Rad-procent	Rad-procent	Antal
Juridik	3	3	7
Nationalekonomi	10	13	29
Statsvetenskap	5	5	12
Företagsekonomi	34	46	103
Förvaltningsutbildning	48	44	100
Humaniora, historia	1	0	1
Annan universitets- utbildning	18	12	26
<i>Summa</i>	<i>120</i>	<i>123</i>	<i>278</i>

Tabell 2. Ekonomichefernas universitetsutbildning

När det gäller att beskriva sig själv menar respondenterna att det är av stor betydelse att en ekonomichef är både lugn och stabil. Lugnet skall i första hand kombineras med ihärdighet. Sparsamhet anser de också är en bra egenskap medan respekt för traditioner tycker de är av måttlig betydelse.

Om arbetet

Ekonomicheferna inledde sin karriär på många olika sätt, men den gemensamma nämnaren för närmare 78 procent är att de startade inom offentlig sektor med företräde för den kommunala arenan. Det första jobbet har i många fall varit som någon form av assistent på kommunal nivå. Ju yngre ekonomichefen är desto mer kvalificerat första jobb har han haft. Inte en en-

da ekonomichef som är född efter 1964 har arbetat som assistent. Ingångsjobben för dessa har i stället varit "ekonom" och liknande.

Det är inte helt självklart att bara för man är chef och arbetar med den kommunala ekonomin ska kallas just för ekonomichef. Enkäten ger en hel uppsjö med titlar på en sådan person: administrativ chef, ekonomidirektör, finanschef, controller, ekonomistrateg, redovisningschef, budgetchef ja, listan kan göras lång.

Oavsett vad man titulerar sig trivs man hyggligt med arbetet. Över hälften av ekonomicheferna uppger att de sällan eller aldrig känner sig nervösa eller spända på jobbet. Det är därför inte troligt att det är på grund av ansträngningen i arbetet som man väljer att söka sig andra jobb. Det är snarare så att man tänker i karriärtermer. 34 procent av ekonomicheferna menar att de inte har för avsikt att söka nytt arbete. Uppstår rätt chans (vilket ju den verkar göra titt som tätt med tanke på omsättningen av ekonomichefer) säger sig 46 procent vilja fundera på saken.

Noterbart är de kvinnliga ekonomicheferna visar en större tendens till att vilja röra på sig än sina manliga kollegor. Endast 19 procent har inte för avsikt att söka nytt jobb mot 37 procent av de manliga ekonomicheferna. Uppstår rätt chans säger sig 60 procent av dem komma att söka nytt arbete mot 43 procent av de manliga ekonomicheferna. Andelen ekonomichefer som absolut tänker söka nytt jobb, oavsett rätt chans eller inte, är lika (20 %) oavsett kön.

Ekonomicheferna ombads även i 2004 års enkät att beskriva hur ett idealt arbete ska vara (se tabell 3). Detta ställdes sedan mot hur man upplever sitt dagliga "verkliga" arbete.

	1998 ⁽¹⁾	2004		
	Ideal	Ideal	Verkligt	Diff
Att ha ett inslag av variation och spänning i arbetet.	85	91	82	9
Ha en god arbetsrelation till din direkt överordnade.	94	98	86	12
Att arbeta med människor som har god samarbetsförmåga.	83	89	78	9
Att ha möjlighet till inflytande över hur samhället skall utvecklas.	50	50	48	2
Ha tillräckligt med tid för ditt privatliv eller ditt familjeliv.	81	88	45	43
Att bli tillfrågad av dina direkt överordnade inför deras beslut.	72	69	73	-4
Lön, löneförmåner	70	68	60	6
Klara arbetsuppgifter.	58	50	54	-4
Ha en möjlighet till avancemang till högre tjänster.	50	47	13	-34
Ha ett tryggt anställningsförhållande.	56	52	85	-33
Ha goda fysiska arbetsförhållanden	54	57	84	-27
Att arbeta nära politiker.	28	26	93	-67

¹⁾ av olika anledningar ställdes ingen fråga om "Verklighet" i 1998 års undersökning

Tabell 3: Ett idealt arbete och det verkliga arbetet, det vill säga hur det är.

Ett idealt arbete präglas av goda relationer till överordnade och till medarbetare. Spänning och variation gör arbetet meningsfullt. Samtidigt som man gärna vill ha möjlighet till tid med privat- och familjeliv. "Kringfaktorer" som klara arbetsuppgifter, goda fysiska förutsättningar, och möjlighet till att klättra ytterligare på karriärstegen är viktiga, dock inte lika viktiga som lönen.

När ekonomicheferna beskriver sitt nuvarande arbete skiljer det sig något från idealet. Relationen till överordnade och medarbetare är ganska god, men det skulle kunna vara lite mer fart och fläkt på jobbet. Arbetet innehåller klara uppgifter och utförs i en miljö som har goda fysiska förutsättningar. Den egna karriärstegen verkar dock vara svår att påverka.

Ekonomichefen har ett tryggt anställningsförhållande, han upplever det till och med som lite för tryggt. Lönen är acceptabel, även om den alltid skulle kunna vara något högre. De kvinnliga ekonomicheferna säger sig dock ha något för bra betalt för det arbete de utför! Som ekonomichef arbetar man i snitt 47 timmar per vecka, 48 timmar om man är kvinna. Detta gör att ekonomichefen upplever att det inte finns tillräckligt mycket tid för privat- och familjeliv i det "verkliga" arbetet.

Att rädda kommunens ekonomi ingår i det dagliga arbetet för ekonomichefen och det är något han lägger stor vikt vid, till och med lite mer än för sex år sedan. Övriga arbetsuppgifter som kommer högt i rangordningen kan sägas ha en gemensam nämnare: effektivitet. Att stimulera samarbete mellan olika förvaltningar är det som stigit mest i rang sedan förra mätningen, särskilt kvinnorna utmärker sig här. Det senare gäller också avseende att utveckla och implementera nya rutiner. Ekonomicheferna arbetar inåt i organisationen och verkar inte vara speciellt intresserade av att etablera relationer som exempelvis med näringsliv och andra externa intressenter. Medarbetare, medborgare och politiker i meningen att ge politiska råd hamnar långt ner på listan. Man delar gärna med sig av sin expertis när det gäller att förse kommunstyrelsens ordförande med "tekniska" råd, men ger ytterst sällan politiska råd till densamme.

	1998	2004			
	Rang	Rang	MV	Man	Kvinna
Rädda kommunens ekonomi	2	1	4,1	4,1	4,2
Se till att resurser används effektivt	1	2	4,0	4,0	4,2
Påverka processen för beslutsfattande i syfte att säkra förnuftiga och effektiva lösningar	4	3	3,9	3,9	4,1
Ge kommunstyrelsens ordförande juridiska, ekonomiska och andra typer av "tekniska" råd	5	4	3,9	3,9	4,0
Utveckla, implementera nya rutiner och arbetsmetoder	3	5	3,9	3,8	4,2
Sköta ekonomiska angelägenheter, redovisning och budgetkontroll	7	6	3,7	3,7	3,7
Stimulera samarbete mellan olika förvaltningar	10	7	3,6	3,6	3,8
Formulera idéer och visioner	6	8	3,6	3,6	3,7
Vara informerad om personalens ståndpunkter	9	9	3,5	3,5	3,6
Främja och stödja nya projekt i kommunen	8	10	3,3	3,4	3,3
Säkerställa att föreskrifter och regler följs	11	11	3,2	3,1	3,4
Utveckla och implementera normer för det lämpliga förhållandet mellan politiker och tjänstemän.	13	12	2,9	2,9	2,9
Regional planering med andra chefer	15	13	2,9	2,8	2,7
Lösa problem eller konflikter mellan människor	12	14	2,8	2,8	2,7
Leda underordnad personal i den dagliga ärendehantering	17	15	2,7	2,7	2,9
Vara informerad om medborgarnas ståndpunkter	14	16	2,7	2,7	2,4
Utverka resurser från externa källor	16	17	2,7	2,6	2,4
Ge Kommunstyrelsens ordförande politiska råd	18	18	1,9	2,0	1,7

Tabell 4: Tonvikten i det dagliga arbetet (MV= medelvärde)

Arbetet som ekonomichef verkar i stort handla om att samordna andras arbete för att kunna bedriva effektivitet (se tabell 5). Ekonomicheferna anser att det är deras uppgift att stå för det innovativa, trots detta är det den egenheten som minskat mest. Det senare är en sanning med modifikation, kvinnorna ger det innovativa betydligt mer tyngd än männen även om man rensar för förhållandet att en stor andel av kvinnorna är ganska nya på sitt jobb.

Nybörjarna, de som arbetat tre år eller mindre skiljer ut sig från de andra genom att de tycker att de konstruerar planer i flygande fläng. De rangordnar den senare variabeln på tredje plats och ger den indextalet 52. Kvinnor skiljer sig också från män genom att lägger mer vikt vid kontroll (index 31) och betydligt mindre vid förhandlingar (index 5).

	1998		2004	
	Rang	Index	Rang	Index
En av mina stora arbetsuppgifter är att stå för det innovativa.	1	65	2	54
Min huvudsakliga uppgift är att samordna andras arbete.	2	64	1	67
Min viktigaste uppgift är att fördela resurser.	3	38	5	36
Mina arbetsuppgifter går ut på att hantera arbetsflödet.	4	36	4	39
Större delen av min arbetstid går åt till att övervaka, filtrera och sprida information.	5	35	3	41
Det är min uppgift att agera som galjonsfigur i kommunen.	6	26	6	25
En stor del av min arbetstid går åt till förhandlingar.	7	25	9	19
En stor del av min tid går åt för att kontrollera att det beslutade blir gjort.	8	18	8	18
De planer jag konstruerar kommer till i "flygande fläng".	9	14	7	17

Tabell 5: Nuvarande arbete¹ (Rang) och (Index är summan av "Stämmer helt" eller "Stämmer till stor del")

¹ Kategorierna är hämtade från Hales, Colin P. (1986). "What Do Managers Do? A Critical Review of The Evidence." *Journal of Management Studies*. 23(1): 88-115.

I den mån ekonomicheferna behöver göra prioriteringar i det dagliga arbetet är det viktigast att se till att det blir gjort snabbt och effektivt. Det är något mindre viktigt att alla blir nöjda och minst prioriterat är att reglerna följs (se ta-

bell 6). Kvinnorna tycker det är lika viktigt med snabbhet som att alla skall bli nöjda. Här skall möjligen tilläggas att frågan handlar om när det finns motsättningar mellan de tre alternativen.

	1998	2004		
	Alla	Alla	Man	Kvinna
Se till efterlevnad av regler och procedurer	2,28	2,17	2,14	2,30
Utföra göromål snabbt och effektivt	1,70	1,76	1,74	1,85
Garantera att alla inblandade är nöjda	2,00	2,06	2,10	1,85

Tabell 6: Prioritering vid kollision (1-3 där 1 är högsta prioritet) (medelvärde)

I det dagliga ledarskapet är det personliga relationer som är det viktigaste, något mer betonat av kvinnor än av män. Att hävda den formella

makten har påtaglig låg prioritet, särskilt hos männen.

	1998	2004		
	Alla	Alla	Man	Kvinna
Formell makt och auktoritet	2,76	2,77	2,80	2,66
Motivation genom rekommendation och enskilda belöningar	1,82	1,86	1,87	1,83
Personliga relationer	1,42	1,37	1,34	1,50

Tabell 7: Prioritering av aspekter i ledarskap (1-3 där 1 är högsta prioritet) (medelvärde)

Ett arbete skall vara attraktivt. Följande kan vid en första anblick förefalla ganska deprimerande. Idag tycker 34 procent att arbetet som ekonomichef blivit mindre attraktivt än vad det var för tio år sedan, 25 procent tycker tvärt om. Vi skulle kunna kalla det ett attraktivitetsunderskott på 9 procentenheter. Bland dem (81 stycken) som var med som ekonomichefer för tio år sedan är underskottet 20 procentenheter. Exempel på förklaringar till att attraktiviteten blivit sämre är följande:

"Att administrera en verksamhet som aldrig får ett erkännande till en lön som är 25 % lägre än 'marknaden', är inte attraktivt"

"Mer komplext, högre krav. Successivt försämrad ekonomi i kommunen. Lägre status, allmän trötthet på politiska organisationer"

Överlag är någon form av hänvisning till den ekonomiska situationen den i särklass vanligaste förklaringen varför bedömningen är negativ. Bland de positiva är argumenten ganska annorlunda. Ett par exempel:

"En utveckling mot ett större mandat, större ansvar och befogenheter ger större möjligheter till egen utveckling."

"Mycket mer fokus på ekonomifrågor, men i mer positivt arbetsupplägg."

För gruppen som helhet är det faktiskt frågan om en förbättring, 1998 var attraktivitetsunderskottet 14 procentenheter. För de som hade då hade arbetat i minst tio år var underskottet 27. Sammantaget är det trots allt en förbättring.

Vem man träffar och hur viktig denne är

Ekonomichefernas huvudsakliga uppgift i det nuvarande arbetet är enligt dem själva att samordna andras arbete. Den kommunala arenan är fylld med olika intressenter som var och en har betydelse för ekonomichefen i olika grad. Tabellen nedan visar vem man träffar, hur ofta samt hur viktig denne person/dessa personer är för samverkan.

	Mötesfrekvens	Samverkansvikt
Kommundirektören/högste tjänstemannen	Dagligen	Mycket stor
Andra anställda i den kommunala organisationen	Dagligen	Stor
Kommunstyrelsens ordförande	2-4 ggr/vecka	Mycket stor
Förvaltningschefer i den kommunala organisationen	2-4 ggr/vecka	Stor
Ledarna för den politiska oppositionen	1 gång/vecka	Stor
Andra politiker i kommunen	1-3 ggr/månad	Måttlig
Medborgare i kommunen	1-3 ggr/månad	Liten
Journalister	1-3 ggr/månad	Liten
Ekonomichefer i andra kommuner	1-3 ggr/månad	Måttlig
Fackliga representanter i andra ärenden	1-3 ggr/månad	Liten
Tjänstemän från Svenska Kommunförbundet	1-3 ggr/månad	Måttlig
Fackliga representanter i löneärenden och andra anställningsrelaterade ärenden	Sällan/aldrig	Liten
Andra ledande aktörer, t ex från ideella föreningar i kommunen	Sällan/aldrig	Liten
Tjänstemän vid länsstyrelsen	Sällan/aldrig	Ingen alls
Tjänstemän vid landstinget	Sällan/aldrig	Ingen alls
Tjänstemän vid centrala statliga myndigheter	Sällan/aldrig	Ingen alls
Näringslivet i kommunen	Sällan/aldrig	Liten

Tabell 8: Kommunikation med andra intressenter

Ekonomichefen träffar kommunens högste tjänsteman och andra anställda inom den kommunala organisationen på daglig basis. Relationerna inom den egna organisationen är viktiga. Förvaltningscheferna i kommunen träffar man ganska ofta, liksom kommunstyrelsens ordförande. De som ekonomichefen samverkar med mest och anser mest betydelsefulla är just kommunstyrelsens ordförande samt kommunens högste tjänsteman. Dessa kan sägas bilda en trojka som leder kommunen.

Samverkan med andra tjänstemän inom den offentliga sektorn är liten, praktiskt taget icke-existerande. Undantaget är ekonomichefer i andra kommuner som man träffar ibland och tillmäter måttlig samverkansvikt. Externa relationer till exempelvis näringsliv och andra aktörer utanför den kommunala sfären tillmäts en låg grad av samverkansvikt. Det är sällan man träffar några av dessa.

Vad upplever de som störande för sin yrkesutövning?

Arbetet som ekonomichef i den kommunala organisationen innebär att man måste samarbeta med individer som kommer från organisationens båda delar, det vill säga både den politiska delen och tjänstemannadelen. Kommunerna i landet är delar i en helhet som till stor del regleras från statligt håll. I enkäterna anger ekonomicheferna att under det senaste decenniet har skett en viss förskjutning av "maktförhållandet" mellan stat och kommun. Kommunerna har blivit mer centraliserade i förhållande till staten.

	1998	2004	Diff
Minskning av statens anslag	36	32	4
Ny reglering från staten	20	36	-16
Brist på klara politiska mål	12	18	-6
Statens kontroll över kommunernas finanser	1	18	-17
Arbetslöshet och sociala problem	-9	-60	51
Finansiella problem i kommunen	-11	-4	-7
Demografiska förändringar	-14	3	17
Oklar arbetsfördelning mellan politik och administration	-22	-18	4
Konflikter mellan de politiska partierna	-37	-41	4
Kraven på bättre service från befolkningen	-44	-30	-14
Konflikter mellan olika förvaltningar och/eller förvaltningschefer	-48	-42	-6
Påtryckningar från lokalt organiserade intressen, företag och liknande	-63	-54	-9

¹⁾ Balansmått är radprocent av följande (Mycket stor+stor utsträckning)- (Inte alls+liten utsträckning). Vid 100 är det "enbart" Mycket stor eller stor betydelse som gäller, vid -100 är det tvärtom.

Tabell 9: Faktorer som under senare år påverkat ekonomichefsarbetet negativt (Balansmått(1))

Tabell 9 visar att det är just staten som till stor del påverkar ekonomichefens arbete i negativ bemärkelse. Nya regleringar som kommunerna måste rätta sig efter upplevs som det som är mest besvärligt. Efter detta kommer minskning av statliga anslag och statens kontroll av kommunens finanser. Samtliga statliga faktorer bildar tillsammans med faktorn "finansiella problem i kommunen" en grupp av negativa orsaker som vi helt enkelt får kalla ekonomiska faktorer. En annan grupp av faktorer kan vi benämna som "politiska". I dessa är det framför allt bristen på klara politiska mål som påverkar ekonomicheferna i negativ mening.

Omvärldsfaktorer är viktiga. Intressant att notera är att faktorn "demografiska förändringar" är den viktigaste bland dessa. Bland små kommuner påverkar i vissa fall dessa ekonomichefen i störst utsträckning. Vänder vi på resonemanget och i stället tittar på vad som påverkar ekonomicheferna negativt i liten eller minst utsträckning hittar vi faktorer som "arbetslöshet och sociala problem" samt "påtryckningar från lokalt organiserade intressen". Kopplat mot de som ekonomicheferna säger sig ha liten eller praktiskt taget ingen kontakt med, verkar detta logiskt. Den som inte "stör" ekonomicheferna behöver man inte ha någon större kontakt med. Staten spelar en viktig roll i ekonomichefens arbete. Trots detta anger ekonomicheferna att de sällan, nästan aldrig träffar eller talar med tjänstemän från statliga myndigheter.

Om styrning

Att styra ekonomin och styra med ekonomi får antas vara ekonomichefens viktigaste uppgift. Arbetstiden ägnas till 22 procent att arbeta med redovisningsfrågor, 22 till budgetarbete och till resterade 56 procent åt andra uppgifter som på ett eller annat sätt bidrar till den ekonomiska utvecklingen i kommunen. Arbetet med budget har en framträdande roll i den kommunala organisationen. Det är därför intressant att titta närmare på vem eller vilka aktörer som har ett stort inflytande på budgeten och den ekonomiska utvecklingen i kommunen.

	Inflytande på budget		Inflytande på ekonomisk utveckling	
	Medel- värde	Median	Medel- värde	Median
Kommunstyrelsens ordförande	4,7	5	4,6	5
Majoritetsgruppen i kommunfullmäktige	4,3	4	3,9	4
Ordföranden i styrelser och nämnder	3,7	4	3,7	4
Förvaltningscheferna	3,6	4	3,9	4
Ekonomichefen	3,8	4	3,6	4
De lokala politiska partierna	3,5	4	3,1	3
Kommundirektören	3,5	4	3,7	4
Statsmakterna	3,9	4	4,0	4
Verksamhetsansvariga	2,7	3	3,1	3
Brukarna/klienterna	2,6	3	2,7	3
Media	2,3	2	2,3	2
Fackföreningsledare i kommunen	2,1	2	2,1	2
Näringslivet i kommunen	2,0	2	2,8	3
Ideella föreningar i kommunen	1,9	2	1,9	2

Tabell 10: Ekonomichefers åsikter om olika aktörers inflytande avseende budget och ekonomisk utveckling. Skalan är 5-1 där 5 står för högsta inflytande.

De aktörer som ekonomichefen träffar ofta har stor betydelse för utformningen av kommunens budget. Kommunstyrelsens ordförande och majoritetsgruppen intar en särställning i inflytandet. Statens regleringar och förutsättningar till kommunen är också av stor betydelse för budgeten. Ekonomichefen själv är även han en viktig aktör. Noterbart är att kommunens högste tjänsteman inte anses ha samma inflytande, inte ens lika stort som förvaltningscheferna i kommunens olika verksamheter. Minst inflytande på budgeten har media, fackföreningsledare, näringsliv och ideella föreningar i kommunen.

Inflytandet över den ekonomiska utvecklingen skiljer sig något från inflytandet över budgeten. Kommunstyrelsens ordförande är fortfarande den obestridligt mest viktiga aktören. Staten anses dock ha mer inflytande över den ekonomiska utvecklingen än vad man har över budgeten. Noterbart är även att ekonomichefen själv faktiskt anser att han inte har lika stort inflytande över den ekonomiska utvecklingen. I stället verkar det som kommunens högste tjänsteman och förvaltningscheferna kan påverka detta i större utsträckning. De aktörer som hade minst inflytande på budget har även minst inflytande på den ekonomiska utvecklingen i kommunen.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang samt det faktum att ekonomichefen träffar kommunstyrelsens ordförande och kommunens högste tjänsteman på en högfrekvent basis, kan man påstå att ekonomichefen är en maktfaktor i kommunen.

Inspirationskällor – var de lär sig

Att arbeta som ekonomichef i en kommun är brett och omfattar allt från att leda personal i det dagliga arbetet till att arbeta på ett strategiskt plan i nära relation med andra nyckelaktörer i kommunen. Men vad och vem använder sig ekonomicheferna av när de behöver få nya infallsvinklar och inspiration i arbetet?

	1998	2004		
	Alla	Alla	Man	Kvinna
Inspiration från ekonomichefer i andra kommuner	55	60	61	57
Inspiration från andra chefer i den kommunala förvaltningen	54	56	55	62
Inspiration från kurser, seminarier etc	44	42	41	45
Kontakt med Svenska Kommunförbundet	35	43	39	64
Egen skolutbildning/utbildningsbakgrund	30	25	26	24
Aktuell forskning och utbildning inom universitet/högskola	27	20	14	45
Facktidskrifter och liknande	22	7	4	19
Aktiviteterna och mötena i Sveriges Kommunalekonomer	4	12	8	29
Den allmänna facklitteraturen	3	-13	-17	2
Inspiration från konsulter	-17	-9	-7	-19
Inspiration från den privata sektorn	-17	-14	-16	-31

¹⁾ Balansmått konstruerat utifrån procentenheter av (Extremt värdefullt+Mycket värdefullt)-
(Av inget värde+Av lite värde).

Tabell 11: I vilken utsträckning har Du funnit följande värdefulla vad gäller Dina möjligheter att utveckla dina skickligheter som ekonomichef? Balansmått (1

Den mest värdefulla inspirationen för att utvecklas i sin yrkesroll får ekonomichefen från kollegor i andra kommuner. Mötet kollegor emellan sker dock inte speciellt ofta och ekonomichefen tillmäter inte kollegornas vikt av samverkan som speciellt hög. Ändå får man förmoda att när man väl ses har man en hel del att prata om. I enkäten har ekonomicheferna inte behövt specificera om kollegorna som man hämtar inspiration ifrån verkar i kommuner som ligger nära den man själv verkar i. Det finns dock god grund att anta detta. När ekonomicheferna ombeds specificera vilka kommuner man jämför sig med anger majoriteten grannkommunerna.

En annan viktig inspirationskälla för ekonomicheferna är andra chefer inom den kommunala förvaltningen. Det finns anledning att tro att inspirationen som inhämtas av dessa båda chefsgrupper ligger på två olika plan. Inspirationen ekonomichefer emellan sker på ett strategiskt plan, men inspirationen från andra chefer i kommunen är mer av operativ karaktär. Kontakter med Svenska Kommunförbundet är också inspirerande för ekonomicheferna. Tre inspirationskällor som inte är värdefulla är konsulter, privata sektorn samt den allmänna facklitteraturen.

Den enskilt största förändringen i det här sammanhanget gäller facktidskrifter som minskat med 15 enheter. Samtidigt har forskning, kurser och egen utbildning minskat i betydelse för

inspiration. Nätverksorienterade verksamheter som Föreningen Sveriges Kommunalekonomer och särskilt Svenska Kommunförbundet här däremot ökat i betydelse. Sammantaget har det som brukar kallas forsknings- och utvecklingsverksamhet fått en mindre roll för inspirationen. Men det är ingen entydig bild.

Av tabell 11 framgår tydligt att män och kvinnor uppvisar olika attityder. Kvinnorna är påtagligt mer orienterade mot FoU-verksamheten, men det kanske inte är så enkelt. Tabell 12 är ett försök att ringa in var motståndet mot FoU finns. Nyss nämnda FoU-variabler har gjorts om till ett genomsnittsindex som gör det möjligt att testa olika hypoteser. Det är enkelt att se att det är männen som drar ner FoU-värdet. Om man är det minsta fördomsfull riktas misstanken direkt mot "gubbarna" som varit med länge. Men dessa är inte skyldiga, de ligger till och med över genomsnittet för 1998 års undersökning. En annan misstänkt grupp är de som bara arbetat något år, de kan antas ha nog med att hitta rutiner så som de ter sig i praktiken. Dessa "nybörjare" som alltså inkluderar en del kvinnor är heller inte skyldiga. Även om vi studerar alla erfarna, det vill säga de som arbetat sex år eller mer blir det inte något påtagligt utfall. Logiken säger att de som finns kvar bland de misstänkta är män som endera är nya på tjänsten och/eller är unga. Det är bland de unga männen, i detta fall män under 40 år, som vi hittar en del av de skyldiga. Det finns fler skyldiga, men de är insprängda i alla möjliga kategorier

	FoU-index	Ålder (mv)	Antal
Alla 1998	24	50	222
Alla 2004	19	52	228
Män	16	52	185
Mycket erfarna män, minst 10 år på tjänsten	25	57	73
Nybörjare, 3 år eller mindre i tjänsten	23	46	77
Erfarna, 6 år eller mer i tjänsten	22	54	110
Nya män, 3 år eller mindre i tjänsten	17	46	51
Unga män, född 1964 eller senare	13	38	51

Tabell 12. FoU-index avseende inspiration för olika grupper

Det finns en klar skillnad mellan de inspirationskällor som de kvinnliga ekonomicheferna anger som mest viktiga i förhållande de manliga ekonomicheferna. Kvinnorna prioriterar utvecklingsenheter, som Svenska Kommunförbundet och i viss mån Föreningen Sveriges Kommunalekonomer, men också utbildningar och forskning högre än män. Även om det görs en kontroll där ”nybörjarna” skiljs ut blir resultatet av mätningen det samma.

Aktören - Den typiske ekonomichefen anno 2004

Ekonomicheferna i Sveriges kommuner år 2004 är en relativt homogen yrkesgrupp som inte uppvisar några större variationer vid första anblicken. De skillnader som finns ligger oftast inom felmarginalen. Börjar man särskåda genusdimensionen i enkätmaterialen upp kommer dock vissa intressanta skillnader fram. I enkäten som genomfördes för sex år sedan konstaterades det att om ekonomichefen någon enstaka gång skulle vara kvinna var hon inte särskilt annorlunda än männen. Skillnaden då mot nu är att det börjar bli fler och fler kvinnor som blir ekonomichefer. Och de är i viss utsträckning annorlunda än sina manliga kollegor. Fortfarande är fördelningen mellan manliga och kvinnliga ekonomichefer sned, särskilt om man betänker att det ute i kommuner och landsting finns ungefär lika många manliga som kvinnliga ekonomer.

Ekonomichefen är en man som är lite över femtio år gammal. Han är en akademiker med en hög utbildning. Fokus i studierna har legat på företagsekonomi och utbildning i förvaltning. Mindre vanligt är att han har förkovrat

sig i humanistiska ämnen. Ursprungligen kommer han från en arbetarmiljö, men har nu vandrat vidare till medelklassmiljö. Sitt första jobb fick han tämligen omgående i en kommunal organisation. Den första tjänstetiteln som han hade var assistent i någon form. Ju yngre ekonomichefen är, ju mer kvalificerat första jobb har han dock haft. Vandringsen mot att bli ekonomichef har skett genom att man fått mer och mer betydelsefulla arbetsuppgifter. Sin första ekonomichefstjänst fick ekonomichefen när han var precis hade fyllt fyrtio år. Att sitta still på samma tjänst för länge är ingenting för ekonomichefen. Rörligheten inom gruppen är hög och det är få som uttrycker en önskan om att tacka nej till en chans om möjlighet till nytt arbete uppstår. Karriärmässigt har dock ekonomichefen få möjligheter att avancera till högre befattningar inom kommunen.

I stort trivs ekonomichefen med sitt arbete, även om han i en ideal värld hade behövt arbeta mindre med politiker än vad han gör i sitt dagliga värv. Jobbet tar mycket tid, i snitt 47 timmar i vecka, vilket gör att det ibland uppstår kollisioner med privat- och familjelivet. Ekonomichefen vill mer nu än för sex år sedan ha tid för sitt privatliv.

Effektivitet är ett viktigt begrepp för ekonomichefen. Han anser sig själv vara lugn och stabil, vilket är en fördel när man ska leda andra individer i det dagliga arbetet. Traditioner står inte så högt i kurs för ekonomichefen, han anser snarare att de är till för att inte respekteras. Fokus i ekonomichefens arbete är inriktat internt i den kommunala organisationen. Det är sällan han ger sig ut på äventyr utanför hemmaarenan.

Den trojka som får sägas vara mest inflytelserik i kommunen består av kommunens högste tjänsteman, kommunalrådet och ekonomichefen. Ekonomichefen träffar visserligen andra aktörer som förvaltningschefer och anställda i kommunen ofta, men det är högste tjänstemannen och kommunalrådet som är viktigast för att han ska kunna utföra sitt arbete på bästa sätt. Ekonomichefen är en maktfaktor att räkna med och har stort inflytande på såväl budgetarbete som den ekonomiska utvecklingen i kommunen. Något han dock inte kan styra över är hur staten reglerar kommunen. Detta upplever han som ytterst besvärligt i arbetet.

De viktigaste inspirationskällorna som ekonomichefen hämtar nya infallsvinklar från är kollegor i samma position i andra kommuner. Även chefer inom de egna verksamheterna är viktiga i detta sammanhang. Konsulter, den privata sektorn och den allmänna facklitteraturen ger dock inte ekonomichefen någon vidare inspiration. Forskning och utveckling tycker han är allt mindre intressant att ta del av.

Scenen samt med- och motspelare

Vår aktör, ekonomichefen, har ändrat karaktär på en del områden. Han har blivit lite äldre och är inte särskilt intresserad av att lära nytt. Ekonomichefen förefaller mer intresserad av att diskutera med kollegor från andra kommuner om hur det var förr eller i vart fall hur det är just nu. Det sista gör han gärna hemma hos Svenska Kommunförbundet (numera Sveriges Kommuner och Landsting). Detta är inte ett helt nytt mönster, snarare handlar det om en trendmässig förstärkning.

De tidigare motspelarna; staten och politikererna, har stärkt sina roller och är därför mer bekymskapande än tidigare. Särskilt staten tycks växa fram som den allt viktigare motspelaren. Scenen håller på att ändras där det statliga inflyttandet växer sig starkare. Håller trenden i sig kommer snart staten vara i en klass för sig när det gäller motspelare. Ett särskilt problem med staten är att den inte uppträder som en vanlig aktör, rollen förefaller mer vara en osynlig hand som dyker upp lite här och där och ofta. Vi får se hur det går i nästa avsnitt med den saken, men trenden är tydlig.

Bland rekvisitan finns medborgarna. De tillhör den ovanliga del av spelet som inte blir mer besvärande, snarare tvärt om. Medborgarna är kanske de som fattat ekonomichefens budskap om besvärlig ekonomi bäst? Det är kanske svårt att vara krävande medborgare när staten och politiker får mer framträdande roller. Detta blir spännande att följa i nästa avsnitt. Kanske kan 40-talisternas blivande pensionärsparti göra något åt detta också.

En grupp som samtidigt är med och motspelare är chefen, antagligen en kommunchef. Det händer allt oftare att den sistnämnde gör sig av med ekonomichefen på ett eller annat sätt. I nästa avsnitt kanske vi får reda på om kommunchefen kommer att utveckla en än mer chefslik roll – och vad händer med ekonomichefen då?

REFERENSER

Burke, Kenneth (1969). *A grammar of motives*. Berkeley, Calif., Univ. of California Press.

Christensen, Tom och Per Lægreid, Eds. (2001). *New Public Management - The transformations of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.

Czarniawska, Barbara (1999). *Writing management: organization theory as a literary genre*. Oxford: Oxford University Press.

Genell, Kristina (2000). *Skilda världar: att vara direktör i staten*. Stockholm: SCORE (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor) Univ.

Hales, Colin P. (1986). "What Do Managers Do? A Critical Review of The Evidence." *Journal of Management Studies*. 23(1): 88–115.

Klausen, Kurt Klaudi och Annick Magnier (1998). *The anonymous leader: appointed CEOs in western local government*. Odense: Odense university press.

Mouritzen, Poul Erik och James H. Svara (2002). *Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Rombach, Björn (1998). *Nöjdhetsmätningar: en kritisk granskning av attitydundersökningar i sjukvården*. Göteborg.

Solli, Rolf (1998). *Viskande tjänstemän: en studie av kommunala ekonomichefers vardag*. Göteborg.

Solli, Rolf (1999). *Lågmäld styrning: perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll*. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle).