

Populärrapporter – en mer användarvänlig redovisning för invånarna

Pierre Donatella och Caroline Leppänen

Populärrapporter – en mer användarvänlig redovisning för invånarna

Pierre Donatella och Caroline Leppänen

KFi-rapport nr 164

ISBN 978-91-87454-78-3
© KFi tillsammans med författarna 2020
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

1. Inledning.....	7
1.1 Bakgrund – populärrapporteringens ursprung och framväxt.....	7
1.2 Är populärrapportering lösningen på ett välkänt dilemma?	8
1.3 Rapportens syfte och disposition	9
2. Ett ramverk för populärrapportering.....	11
3. Kort om metoden	15
4. Resultat.....	17
4.1 Hur vanligt är det med populärrapporter?	17
4.2 Vad innehåller populärrapporterna?	19
4.2.1 Allmän information.....	21
<i>Deskriptiv statistik</i>	21
<i>Diskussion</i>	22
4.2.2 Verksamhetsrelaterad information	22
<i>Deskriptiv statistik</i>	22
<i>Diskussion</i>	23
4.2.3 Ekonomirelaterad information	24
<i>Deskriptiv statistik</i>	24
<i>Diskussion</i>	25
4.2.4 Information om politik, förvaltning och bolag	26
<i>Deskriptiv statistik</i>	26
<i>Diskussion</i>	26
5. Sammanfattning	
– vad vet vi, och vad vet vi inte om populärrapportering?	27
Referenser	29

1. Inledning

1.1 Bakgrund – populärrapporteringens ursprung och framväxt

Idén om en förenklad och förkortad version av den kommunala årsredovisningen, vilken uttryckligen vänder sig till invånarna, har sitt ursprung i USA. Försök med att popularisera och sprida information om kommunal ekonomi och verksamhet till invånarna kan i den amerikanska kontexten spåras ända tillbaka till 1900-talets början (McCall och Klay, 2010). Det som utgör dagens populärrapportering etablerades emellertid först i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Normgivaren för den offentliga sektorns redovisning i USA, Government Accounting Standards Board (GASB), antog 1987 ett konceptuellt ramverk för den finansiella redovisningen där invånarna identifierades som en viktig användargrupp (se GASB, 1987). En naturlig fortsättning på detta ställningstagande anses ha varit det projekt som GASB initierade om populärrapportering (Manes-Rossi med flera, 2020).

Sedan 1991 uppmuntrar systerorganisationen till Kommunalekonomiska föreningen, Government Finance Officers Association (GFOA), att offentliga organisationer i USA och Canada ska upprätta en populärrapport. Detta sker i form av ett program där utmärkelser delas ut för populärrapporter av hög kvalitet (Groff med flera, 2017; Yusuf med flera, 2013). Sedan 2006 har även Association of Government Accountants uppmuntrat till vad man kallar invånarcentrerad rapportering (Groff med flera, 2017).

Mycket talar för att dessa initiativ har haft en viss inverkan på praxis, då nästan alla större offentliga organisationer i USA upprättar någon form av populärrapport (Yusuf med flera, 2013). Bland mindre offentliga organisationer så förefaller denna rapporteringsform dock vara en långt ifrån lika väletablerad praktik (Groff med flera, 2017).

En innehållsanalys av de populärrapporter som erhållit GFOA:s utmärkelse för hög kvalitet visar att det finns relativt stora likheter sett till informationen i dokumenten (Manes-Rossi med flera, 2020). En liknande innehållsanalys i samma kontext, men baserad på ett mer begränsat urval av rapporter, indikerar också en mognad inom området då viss informationskaraktäristik nästan alltid förekommer (Jordan med flera, 2017). Mycket tyder alltså på att de ovan

nämnda initiativen, från professionella organisationer, även har bidragit till att påverka populärrapporternas innehåll.

Vi vet att populärrapportering även förekommer i svenska kommuner. Det finns inga tveksamheter kring detta eftersom vi då och då stöter på dessa rapporter i samband med insamling av andra dokument, såsom årsredovisningar och revisionsrapporter. Oss veterligen så finns det dock inga systematiska studier som kartlagt hur vanligt förekommande det är att kommuner upprättar en förenklad och förkortad version av sin årsredovisning. Några studier som analyserat populärrapporternas innehåll har vi inte heller lyckats identifiera i den svenska kontexten. En genomgång av den akademiska litteraturen visar att mycket av forskningen varit koncentrerad till USA. I andra länder har nästan inga empiriska studier av populärrapportering genomförts (för noterbara undantag, se dock Barbera med flera, 2016; Biancone med flera, 2016).

1.2 Är populärrapportering lösningen på ett välkänt dilemma?

Under 2011 fastställde Rådet för kommunal redovisning (RKR) ett konceptuellt ramverk för den finansiella redovisningen i kommuner och regioner, där ett i sammanhanget flertal viktiga ställningstaganden gjordes (se RKR, 2011). Både i ramverket och i underlaget till den diskussion som föregick fastställandet av ramverket (se Tagesson, 2007) betonas att den finansiella redovisningen vänder sig till en vid krets av användare, varav invånarna utgör en grupp. I ramverket konstateras samtidigt att begriplighet inte är en kvalitativ egenskap som gäller generellt utan endast under vissa specifika villkor. Mer specifikt så anges att den finansiella rapporteringen ska vara begriplig givet att "... användarna har en rimlig kunskap om kommunal verksamhet, ekonomi och redovisning samt att de studerar informationen med rimlig noggrannhet" (RKR, 2011 s. 20). Ställningstagandet är i sig inte uppseendeväckande, utan det ligger i linje med prioriteringar som andra normgivande organ har gjort (se exempelvis International Public Sector Accounting Standards Board, 2014). Problemet, eller dilemmat om man så vill, är att invånarna anses vara en principiellt viktig användare men dåligt rustade för att kunna ta till sig den omfattande och tekniskt komplicerade informationen i årsredovisningen (Florence med flera, 1998; Jordan med flera, 2017; van Helden och Reichard, 2019).

Empiriska studier indikerar att invånare sällan visar något större intresse för den kommunala årsredovisningen (Brusca, 1997; Mack och Ryan, 2006; Steccolini, 2004). Men genom att anpassa rapporteringen till denna grupp av användare, där de flesta saknar formell utbildning i och praktiska erfarenheter

av redovisning generellt och/eller kommunal redovisning specifikt, så finns en möjlighet för politiker och tjänstemän att nå ut med information till en bredare krets av invånare än vad som är möjligt med den obligatoriska årsredovisningen. Det är i ljuset av detta som en förenklad och förkortad version av årsredovisningen har potential att fylla en funktion i processen med politiskt ansvarsstagande och ansvarsutkrävande (Barbera med flera, 2016; Florence med flera, 1998; Groff med flera, 2017; Jordan med flera 2017; Yusuf med flera, 2013).

Som tjänsteman eller politiker har du kontroll över informationen när det gäller utbudssidan, det vill säga hur olika uppgifter ska presenteras och förklaras i rapporteringen. Därmed kan man kanske även påverka hur det ser ut på efterfrågesidan bland invånarna och andra intressenter som saknar förmågan att på ett meningsfullt sätt ta till sig informationen i årsredovisningen. Det är samtidigt viktigt att betona att förväntningarna på vad som kan åstadkommas med populärrapporter måste vara realistiska. En viktig fråga, som i sammanhanget är svår att undvika, handlar om ignorans från invånarnas sida (Jordan med flera, 2016). Inom ekonomiska teorier finns ett väletablerat antagande om att den genomsnittliga invånaren, i egenskap av väljare, skattebetalare och/eller servicemottagare, är ovillig att lägga tid på att bli informerad om hur kommuner och andra offentliga organisationer använder sina resurser (Zimmerman, 1977). Om det är en brist på efterfrågan av information som är problemet finns det naturligtvis en risk för att inte heller rapporter som tar ett invånarperspektiv på redovisningen kommer vara särskilt populära och välanvända. Samtidigt finns det många som ifrågasätter antagandet om ignoranta invånare på normativa eller empiriska grunder. Exempelvis Chan (2003) menar att invånarnas rätt att veta helt enkelt måste tillgodoses, och att det inte finns några rimliga argument mot ett sådant synsätt i en fungerande demokrati. Invånarna ska enligt detta synsätt aldrig hindras av att en användarvänlig redovisning saknas.

1.3 Rapportens syfte och disposition

Eftersom den lagstadgade finansiella rapporteringen sällan används, och heller inte kan anses vara avsedd att användas av den vanlige invånaren, så kan populärrapporter fylla en viktig funktion. I den svenska kontexten har frågan om populärrapportering dock inte varit såpass högt upp på den kommunala redovisningens agenda att företrädare för redovisningsprofessionen fört en aktiv debatt om denna rapporteringsform. Vad vi vet är att enskilda kommuner väljer att upprätta en förenklad och förkortad version av sin årsredovisning. I avsakna-

den av systematiska kartläggningar av denna rapporteringsform är emellertid mycket fortfarande okänt.

Syftet med föreliggande rapport har varit att öka kunskaperna kring populärrapportering i kommunsektorn genom att kartlägga hur vanligt förekommande det är med populärrapporter samt vad dessa rapporter innehåller för typ av information. Vår förhoppning är att detta kan bidra till att tydligare etablera frågan på den kommunala redovisningens agenda.

Fortsättningen av rapporten är disponerad på följande sätt: I kapitel 2 utvecklas ett ramverk avseende informationskarakteristiken i populärrapporter. I kapitel 3 beskrivs de mer praktiska aspekterna kring hur kartläggningen genomfördes. I kapitel 4 presenteras kartläggningen och ett antal reflektioner kring tillståndet lyfts fram. I det avslutande kapitlet, kapitel 5, sammanfattar vi studiens resultat samt diskuterar frågor som kan vara relevanta att adressera i den fortsatta forskningen.

2. Ett ramverk för populärrapportering

Det som särskiljer informationen i populärrapporter från årsredovisningen är att det inte finns några regler som styr innehållet. Att rapporteringen bygger på frivillighet skapar givetvis stort utrymme för den enskilda organisationen att avgöra vilket innehåll som är relevant. Det brukar dock betonas att det är viktigt att informationen också svarar upp mot andra traditionella kvalitativa egenskaper för den finansiella rapporteringen, såsom att informationen ska vara tillförlitlig och objektiv (Barbera med flera, 2016; Florence med flera, 1998). En av de grundläggande utgångspunkterna för populärrapportering är därför att den i huvudsak ska vara baserad på reviderade uppgifter från årsredovisningen (se exempelvis Manesi-Rossi med flera, 2020). En annan grundläggande utgångspunkt är att informationen ska vara anpassad till en grupp av användare – invånarna – som saknar närmare kunskaper kring kommunal redovisning och verksamhet. Populärrapporterna bör därför vara skrivna på ett enkelt och vardagligt språk, och vara relativt korta och koncisa (Florence med flera, 1998; Yusuf och Jordan, 2012). Det brukar också betonas att rapporterna ska vara visuellt tilltalande med bilder, illustrationer och luftig layout (Florence med flera, 1998; Yusuf och Jordan, 2012).

I Tabell 1 presenteras informationskaraktäristik för populärrapporter som är anpassad till förutsättningarna i en svensk kommunal kontext. Totalt är det 45 uppgifter fördelade på kategorierna (i) allmän information, (ii) verksamhetsrelaterad information, (iii) ekonomirelaterad information samt (iv) presentation av politik, förvaltning och bolag.

2. Ett ramverk för populärrapportering

Tabell 1. Informationskaraktäristik för populärrapporter

Informationskaraktäristik	Best practice*	Internationell litteratur**	Nationell litteratur***
Allmän information			
1. Innehållsförteckning	✓	✓	✓
2. Politikerförord			✓
3. Förord kommunchef	✓		
4. Definition av centrala begrepp	✓	✓	✓
5. Bilder från kommunen	✓		✓
6. Antalet invånare	✓		
7. Förändring av antalet invånare	✓		
8. Invånarnas åldersfördelning	✓		
9. Arbetslöshet i kommunen	✓	✓	
10. Hänvisning/länk till budgeten	✓	✓	
11. Hänvisning/länk till årsredovisningen	✓	✓	
12. Kontaktuppgifter till förvaltning/politiker	✓	✓	
13. Hänvisning till sociala medier	✓	✓	
Verksamhetsrelaterad information			
14. Vision	✓		
15. Verksamhetsmål (god ekonomisk hushållning)	✓	✓	
16. Kvalitet och/eller volym i vården och omsorg	✓	✓	
17. Kvalitet och/eller volym i skolan	✓	✓	
18. Kvalitet och/eller volym i övrig verksamhet	✓	✓	
19. Kvalitet och/eller volym i jämförelse med andra	✓	✓	
20. Utfall rankingar	✓	✓	
21. Aktuella projekt och/eller händelser	✓	✓	✓
Ekonomirelaterad information			
22. Finansiella mål (god ekonomisk hushållning)	✓		✓
23. Resultaträkning	✓		
24. Balansräkning	✓		
25. Kommunal skattesats	✓	✓	✓
26. Huvudsakliga intäkter och deras belopp	✓	✓	
27. Huvudsakliga kostnader och deras belopp	✓	✓	
28. Grafisk presentation av intäkternas fördelning	✓	✓	
29. Grafisk presentation av kostnadernas fördelning	✓	✓	
30. Resultat mkr	✓	✓	✓
31. Resultat kr/inv eller liknande	✓	✓	✓
32. Investeringar mkr	?	✓	✓
33. Investeringar kr/inv eller liknande	?	✓	✓
34. Finansiering av investeringar	?	✓	✓
35. Soliditet/skultsättning	✓	✓	✓

36.	Utfall jämfört med budget	✓	✓	✓
37.	Ekonomi jämfört med andra		✓	✓
38.	Förklaringar till ekonomins utveckling över tid	✓		✓

Presentation av politik, förvaltning och bolag

39.	Mandatfördelning kommunfullmäktige	✓
40.	Mandatfördelning kommunstyrelse	✓
41.	Kommunalråd	✓
42.	Partier som ingått i det politiska styret	✓
43.	Nämnder eller motsvarande	✓
44.	Förvaltningar eller motsvarande	✓
45.	Kommunala bolag	✓

*Kommentar: *Best practice är baserat på en kartläggning som Manes-Rossi med flera (2020) har gjort av populärrapporter upprättade av offentliga organisationer i USA. "?" innebär att vi inte vet hur det ser ut på denna punkt eftersom uppgiften inte var inkluderad i kartläggningen.*

*** Informationskaraktäristiken har bland annat lyfts fram av Biancone med flera (2016), Florence med flera (1998) och/eller Yusuf och Jordan (2012).*

**** Informationskaraktäristiken har lyfts av Brorström med flera (2007) och/eller Donatella och Petersson (2013).*

Informationskaraktäristiken i Tabell 1 bygger på tre typer av källor. Den första är en kartläggning som Manes-Rossi med flera (2020) har gjort av det som anses vara best practice gällande populärrapporteringen i USA. Urvalet i denna kartläggning utgick från antalet gånger som kommunerna hade erhållit GFOA:s utmärkelse för en populärrapport av hög kvalitet. Populärrapporterna från kommunerna som var topp tio i detta avseende ingick i deras kartläggning. Den andra delen är baserad på internationell litteratur som diskuterat och lyft fram vilken informationskaraktäristik som en populärrapport bör innehålla. En del av denna litteratur bygger på logiska resonemang och normativ redovisningsteori (Florence med flera, 1998) medan andra är baserade på empiriska studier av användarnas informationsbehov (Biancone med flera, 2016; Yusuf och Jordan, 2012). Den tredje och sista delen är litteratur från den svenska kontexten som rör informationskaraktäristik i årsredovisningen (Brorström med flera, 2007, Donatella och Petersson, 2013). Vi menar att kopplingen mellan årsredovisningen och populärrapporteringen medför att en analog tolkning kan göras gällande vissa av de informationskvaliteter som anses vara relevanta för årsredovisningen.

Genomgående gäller att det, till följd av de skillnader som finns avseende verksamhet, ekonomi och politik, var nödvändigt med en viss anpassning av informationskaraktäristiken när den skulle operationaliseras. Vi har så långt som möjligt försökt göra anpassningen på ett sådant sätt att intentionen bakom uppgiften fortfarande fångas, men blir kopplad till uppgifter som är relevanta i den svenska kontexten. Uppgifterna om det politiska styret skiljer sig exempelvis åt från hur det ser ut i andra länder. Likaså finns det skillnader mellan länder avseende vilken service som olika nivåer ansvarar för. I den svenska kommunsektorn är det exempelvis naturligt att inkludera uppgifter som är direkt kopplade till kärnverksamheterna skola, vård och omsorg. Även ekonomin och den finansiella redovisningen i offentlig sektor skiljer sig åt mellan olika länder. I exempelvis USA, där verksamheten är uppdelad i olika fonder, är fondbalansen viktig medan vi i Sverige istället använder resultatmått för att fånga skillnaden mellan erhållna och förbrukade resurser inom en redovisningsenhet.

3. Kort om metoden

Kartläggningen av hur vanligt förekommande det är med populärrapporter omfattar perioden 2015–2019 för alla kommuner förutom Gotland. Det stod ganska snart klart att det varierade om dessa rapporter var tillgängliga på kommunens hemsida eller endast fanns i tryckt format. Denna del av studien är därför baserad på personlig kontakt med en eller flera företrädare för varje kommun.

Som vi kommer presentera och diskutera mer utförligt i nästa kapitel har vissa kommuner upprättat en populärrapport flera gånger under perioden, medan andra kommuner endast gjort det något enstaka år. I innehållsanalysen har vi valt att endast inkludera en populärrapport från varje kommun. I de fall populärrapporter finns för två eller flera år av perioden så har vi inkluderat den senast upprättade rapporten.

Innehållsanalys är en vedertagen metod inom samhällsvetenskaplig forskning (Krippendorff, 2013). Även inom redovisningsforskningen är denna metod välanvänd, eftersom den möjliggör att finansiell och icke finansiell information kan klassificeras och systematiseras på ett sådant sätt att det finns förutsättningar att analysera olika teman och mönster (Beattie, 2005). I föreliggande studie använder vi som tidigare nämnts metoden för att kartlägga innehållet i populärrapporter från svenska kommuner. Den genomförda innehållsanalysen visar hur vanligt förekommande informationen i Tabell 1 är i de upprättade populärrapporterna. Kartläggningen inkluderar således 45 olika uppgifter.

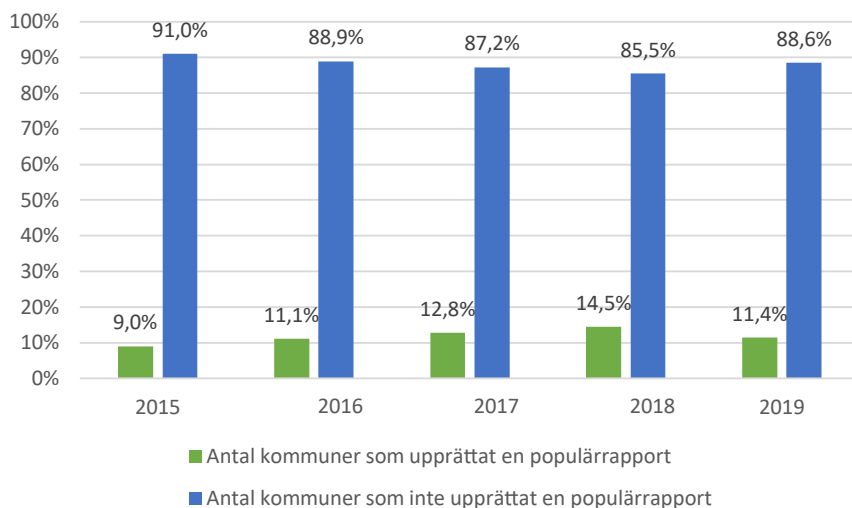
En manuell kodning gjordes av de i Tabell 1 förutbestämde uppgifterna. Kodningen var dikotomt. Hänsyn har alltså endast tagits till om uppgifterna finns med i populärrapporten eller inte. Vi har inte gjort någon gradering baserat på informationens begriplighet, omfattning eller liknande.

4. Resultat

4.1 Hur vanligt är det med populärrapporter?

Kartläggningen visar att det är ovanligt att förkortade och förenklade versioner av den kommunala årsredovisningen upprättas. I Diagram 1 presenteras deskriptiv statistik över hur många kommuner som har upprättat en populärrapport under den undersökta perioden.

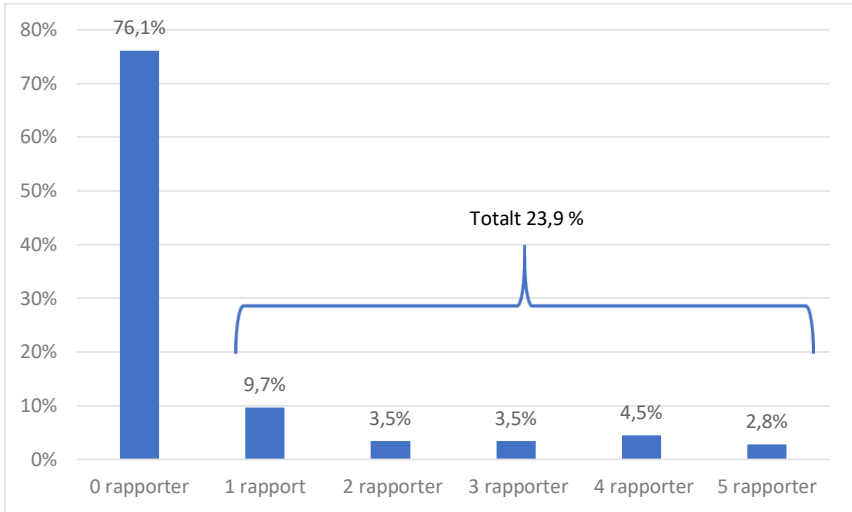
Diagram 1. Antalet populärrapporter per år (N=289).



Den årsvisa variationen, sett till hur många kommuner som upprättade en populärrapport, låg under 2015–2019 i intervallet 9,0 % till 14,5 %. Det lägsta värdet under perioden avser 2015. Därefter ökade antalet populärrapporter fram till toppnoteringen 2018. Den ökande trenden bröts 2019 då 11,4 % av kommunerna upprättade en populärrapport. Det går naturligtvis att spekulera i om detta är en tillfällig nergång, som är orsakad av covid-19-pandemin, eller om det finns andra bakomliggande förklaringar.

I Diagram 2 har vi brutit ner statistiken på kommunnivå för att fånga med vilken kontinuitet som populärrapporterna har upprättats under perioden 2015–2019.

Diagram 2. Antalet populärrapporter per kommun under perioden 2015–2019 (N=289).



Det är 23,9 %, av kommunerna som har upprättat en populärrapport. Bland dessa finns variationer avseende antalet gånger som detta har skett. Det vanligaste är att en populärrapport har upprättats vid ett tillfälle under perioden. Att upprätta en populärrapport med viss kontinuitet är däremot mycket ovanligt. Det är 2,8 % av kommunerna som har upprättat en sådan rapport varje år av den undersökta femårsperioden, och 4,5 % av kommunerna som har gjort det fyra av de fem åren. Precis som denna fördelning indikerar så har vissa kommuner både börjat och slutat med att upprätta populärrapporter under den studerade perioden.

4.2 Vad innehåller populärrapporterna?

Innehållsanalysen baseras på den senast upprättade populärrapporten av respektive kommun från perioden 2015–2019. Det är som tidigare nämnts 23,9 % av kommunerna som har haft en populärrapport någon gång under den studerade perioden, det vill säga 69 av de totalt 289 kommuner som utgjorde vårt urval.

I det följande presenteras och diskuteras resultatet för kategorierna (i) allmän information, (ii) verksamhetsrelaterad information, (iii) ekonomirelaterad information samt (iv) presentation av politik, förvaltning och bolag. Deskriptiv statistik över innehållskaraktäristiken i de 69 populärrapporterna som har varit föremål för vår analys presenteras i Tabell 2.

Tabell 2. *Populärrapporternas innehåll (N=69)*

Informationskaraktäristik	%
Allmän information	
1. Innehållsförteckning	7,2
2. Politikerförord	52,2
3. Förord kommunchef	14,5
4. Definition av centrala begrepp	29,0
5. Bilder från kommunen	82,6
6. Antalet invånare	79,7
7. Förändring av antalet invånare	78,3
8. Invånarnas åldersfördelning	29,0
9. Arbetslöshet i kommunen	17,4
10. Hänvisning/länk till budgeten	1,6
11. Hänvisning/länk till årsredovisningen	53,6
12. Kontaktuppgifter till förvaltning/politiker	46,4
13. Hänvisning till sociala medier	13,0
<i>Genomsnitt allmän information</i>	<i>38,8</i>

Verksamhetsrelaterad information

14.	Vision	39,1
15.	Verksamhetsmål (god ekonomisk hushållning)	46,4
16.	Kvalitet och/eller volym i vården och omsorg	69,6
17.	Kvalitet och/eller volym i skolan	72,5
18.	Kvalitet och/eller volym i övrig verksamhet	76,8
19.	Kvalitet och/eller volym i jämförelse med andra	21,7
20.	Utfall rankingar	60,9
21.	Aktuella projekt och/eller händelser	89,9
	<i>Genomsnitt verksamhetsrelaterad information</i>	<i>59,6</i>

Ekonomirelaterad information

22.	Finansiella mål (god ekonomisk hushållning)	55,1
23.	Resultaträkning	7,2
24.	Balansräkning	0,0
25.	Kommunal skattesats	42,0
26.	Huvudsakliga intäkter och deras belopp	42,0
27.	Huvudsakliga kostnader och deras belopp	23,2
28.	Grafisk presentation av intäkternas fördelning	40,6
29.	Grafisk presentation av kostnadernas fördelning	82,6
30.	Resultat mkr	94,2
31.	Resultat kr/inv eller liknande	13,0
32.	Investeringar mkr	62,3
33.	Investeringar kr/inv eller liknande	7,2
34.	Finansiering av investeringar	26,1
35.	Soliditet/skuldsättning	47,8
36.	Utfall jämfört med budget	50,7
37.	Ekonomi jämfört med andra	11,6
38.	Förklaringar till ekonomins utveckling över tid	44,9
	<i>Genomsnitt ekonomirelaterad information</i>	<i>38,3</i>

Presentation av politik, förvaltning och bolag

39.	Mandatfördelning kommunfullmäktige	14,5
40.	Mandatfördelning kommunstyrelse	0,0
41.	Kommunalråd	0,0
42.	Partier som ingått i det politiska styret	7,2
43.	Nämnder eller motsvarande	37,7
44.	Förvaltningar eller motsvarande	23,2
45.	Kommunala bolag	37,7
	<i>Genomsnitt politik, förvaltning och bolag</i>	<i>17,2</i>
	<i>Genomsnitt totalt</i>	<i>38,9</i>

I genomsnitt rapporterades 38,9 % av uppgifterna i de upprättade populärrapporterna. I vilken utsträckning informationen återfanns varierade dock påtagligt mellan de olika kategorierna. Verksamhetsrelaterad information låg på 59,6 % vilket var det högsta genomsnittet, medan kategorin presentation av politik, förvaltning och bolag uppvisar det lägsta genomsnittet på 17,2 %. Innan vi tittar närmare på uppgifterna som ingår i respektive kategori så ska det också nämnas att vi observerat en relativt stor spännvidd när det gäller layouten på populärrapporterna. Det är alltifrån en enkel A4-sida tätskriven text till professionellt layoutade broschyrer.

4.2.1 Allmän information***Deskriptiv statistik***

Som framgår av Tabell 2 så innehåller populärrapporterna i genomsnitt 38,8 % av uppgifterna som ingår i kategorin allmän information. Vanligast förekommande är bilder, vilket återfanns i 82,6 % av rapporterna. Annan informationskaraktäristik med resultat på 50 % eller mer är politikerförord, antal invånare, förändring av antal invånare, hänvisning till årsredovisningen och kontaktuppgifter. Hänvisning till budget återfanns endast i 1,4 % av rapporterna. Innehållsförteckning, förord av kommunchef, hänvisning till sociala medier och uppgifter om arbetslöshet återfanns alla i färre än 20 % av rapporterna.

Diskussion

Att endast 7,2 % av populärrapporterna har en innehållsförteckning är inte förvånande med tanken på att rapporternas medellängd motsvarar cirka 6 A4-sidor. Dessutom har rapporterna ofta en layout som gör dem lättöverskådliga. Det är först om rapporterna ökar i längd som en innehållsförteckning hade fyllt en viktig funktion. Den låga procentandelen av rapporter där centrala begrepp definieras är däremot mer överraskande. Detta eftersom syftet med populärrapportering är att ge medborgare och andra intressenter utan expertkunskaper en möjlighet att ta till sig information från årsredovisningen i ett förenklat och förkortat format (Yusuf med flera, 2013; Yusuf med flera, 2015; Jordan med flera, 2017; Cohen och Karatzimas, 2015). Att det är så pass ovanligt skulle möjligtvis kunna förklaras av att det är få redovisningstekniska begrepp som används i rapporterna. Mycket tyder dock på att det finns en utvecklingspotential när det gäller att stötta läsarna genom att definiera centrala begrepp.

Politikerförord (52,2 %) var betydligt vanligare förekommande i populärrapporterna än förord av kommunchefen (14,5 %). Tidigare studier har visat att politikerförord även är vanligt förekommenade i årsredovisningen (Brorström med flera, 2007). Mycket tyder alltså på att politikerförorden är en väleablerad del i dokument av detta slag.

Mot bakgrund av att förkortade och förenklade versioner av årsredovisningen ses som ett verktyg för att öka medborgarnas engagemang (Manes-Rossi med flera, 2020) och skapa möjligheter för dem att ge feedback till sin kommun (Florence med flera, 1998) så kan det betraktas som överraskande att hänvisningar till sociala medier är relativt ovanliga. Då hela 83 % av den svenska befolkningen använder sig av interaktiva sociala medier, såsom Facebook, Instagram och Twitter (Svenskarna och internet 2018), finns sannolikt en stor potential när det gäller medborgarinvolvning via dessa plattformar (Brusca med flera, 2016; Caba Pérez med flera, 2005; Cohen och Karatzimas, 2015).

4.2.2 Verksamhetsrelaterad information

Deskriptiv statistik

Den verksamhetsrelaterade informationen var överlag mer vanligt förekommande än den allmänna informationen. Populärrapporterna innehöll i genomsnitt 59,6 % av uppgifterna i kategorin verksamhetsrelaterad information. Tabell 2 visar dock att det finns stora skillnader inom denna kategori av information.

Information om aktuella projekt och händelser under det gångna året fanns med i nästan alla av populärrapporterna (89,9 %). I en övervägande del av rapporterna redovisades kvalitet eller volym i kärnverksamheterna skola (72,5 %) samt vård och omsorg (69,6 %). Det var även vanligt förekommande att upplysningar lämnades om kvalitet eller volym i övriga verksamheter (76,8 %). Det var emellertid enbart 21,7 % som lämnade uppgifter om verksamheternas kvalitet eller volym i jämförelse med andra. Färre än hälften informerade om kommunens vision och verksamheternas mål. Placeringen på olika former av rankinglistor redovisades i 60,9 % rapporterna.

Diskussion

Populärrapporterna innehåller överlag information om kvalitet och volym i verksamheterna. Däremot finns det utvecklingspotential när det gäller att relatera uppgifterna till andra, så att mottagarna av rapporterna får någon form av jämförelsepunkt att förhålla sig till vid värderingen av verksamheternas prestationer och resultat. I litteraturen om populärrapportering brukar detta anses som mycket betydelsefullt. Exempelvis Manes-Rossi med flera (2020) och Yusuf och Jordan (2012) betonar att informationen måste kontextualiseras för att den över huvud taget ska bli meningsfull för invånare och andra användare som saknar expertkunskaper.

En naturlig jämförelsepunkt i det kommunala sammanhanget, och därmed ett sätt att kontextualisera informationen om verksamheten, är de mål som antagits i budgeten. Vi kan dock konstatera att knappt hälften av rapporterna innehåller information kopplad till mål och måluppfyllelse i verksamheterna. Desto vanligare är att utfallet i rankingar används för att relatera kommunens verksamhet till andra. Svenskt Näringslivs ranking över företagsklimatet i kommunen var en av de återkommande rankinglistorna. Det tyder på att utfallet i vissa rankingar och jämförelser har ett stort symbolvärde. Framförallt när det gäller rankingar där kommunen faller väl ut. Och däri ligger en del av problemet, eftersom det finns en risk för att urvalet av rankingar som åberopas blir tämligen selektiva. Dessutom går det såklart att diskutera rankingarna i sig, och vad de egentligen mäter för någonting.

Att arbeta med visioner och strategier är väletablerat i den offentliga sektorn (Brorström, 2019). Hur det ser ut i de 69 kommunerna som ingår i vår kartläggning har vi emellertid inte undersökt. Anledningen till att inte ens hälften av populärrapporterna hänvisar till en vision kan därför bero på att flertalet av

dessa kommuner inte antagit en vision. Finns visioner och strategier så vore det dock naturligt att inkludera dem i populärrapporterna. Det skulle exempelvis kunna vara ett sätt att kontextualisera specifika satsningar som har gjorts i verksamheten.

4.2.3 Ekonomirelaterad information

Deskriptiv statistik

Förekomsten av den ekonomirelaterade informationen ligger på ungefär samma nivå som den allmänna informationen. Som framgår av Tabell 2 innehåller populärrapporterna i genomsnitt 38,3 % av den ekonomirelaterade informationen. Den övervägande delen av uppgifterna avser verksamheten som bedrivs i förvaltningsform (redovisningsenheten kommunen), även om en del kommuner också väljer att rapportera ekonomisk information från de sammanställda räkenskaperna. Balansräkningen i sin helhet återfinns inte i någon av rapporterna medan resultaträkningen i sin helhet finns med i 7,2 % av rapporterna. Uppgifter om den kommunala skattesatsen fanns med i 42,0 % av rapporterna.

Det kan konstateras att kostnaderna framförallt presenteras grafiskt. I 82,6 % av rapporterna fanns en grafisk presentation av de huvudsakliga kostnadernas relativa fördelning, medan det i 23,2 % av rapporterna fanns uppgifter om de huvudsakliga kostnaderna och deras belopp. Det var inte lika stora skillnader sett till presentationen av intäkterna. De huvudsakliga intäkterna och dessas belopp presenterades i 42,0 % av rapporterna, medan en grafisk presentation av den relativa fördelningen fanns med i 40,6 % av rapporterna. Flertalet rapporter innehöll också uppgifter om kommunens soliditet eller skuldsättning (47,8%).

Det är inte lika vanligt att redovisa hur investeringarna har finansierats (26,1 %). Relativt få kommuner väljer också att presentera årets resultat eller investeringar i relation till antal invånare eller någon annan storhet (13,0 % respektive 7,2 %). Att presentera kommunens ekonomi i jämförelse med andra är också ovanligt – det återfanns endast i 11,6 % av rapporterna. Noterbart är dock att nästan hälften populärrapporterna innehåller kommentarer som bidrar till att förklara ekonomins utveckling över tid.

Diskussion

Att den övervägande delen av ekonomiuppgifterna i populärrapporterna är relaterade till verksamheten som bedrivs i förvaltningsform behöver inte utgöra en generell begränsning. I kommuner som endast bedriver en mindre andel av verksamheten i annan juridisk form så är det helt enkelt mindre relevant att, i det förkortade och förenklade formatet som populärrapporter utgör, ägna utrymme åt ekonomin i denna verksamhet. I kommuner som har en relativt hög andel av sin verksamhet i exempelvis bolagsform blir det dock mer betydelsefullt att även väga in ekonomiuppgifter från dessa verksamheter, antingen kopplat till enskilda bolag eller genom den sammanställda redovisningen.

De finansiella rapporterna återfinns sällan i populärrapporterna. Istället presenteras informationen indirekt, vilket sannolikt är mer tilltalande för den tilltänkta målgruppen. Som tidigare nämnts finns exempelvis ofta uppgifter om den relativa fördelningen av kostnader och intäkter, vilket torde vara enklare att tolka och förstå för såväl invånare som andra intressenter som saknar expertkunskaper i frågor som rör redovisning generellt och/eller kommunal ekonomi mer specifikt.

Precis som när det gäller den verksamhetsrelaterade informationen så skulle den ekonomirelaterade informationen genomgående kunna kontextualiseras på ett mer utförligt sätt. Jämförelse med andra kommuner kan, precis som Manes-Rossi med flera (2020) och Yusuf och Jordan (2012) betonar, vara ett viktigt pedagogiskt grepp som bidrar till att förklara kommunens finansiella resultat och ställning för någon som saknar närmare kunskaper i frågan. Jämförelser med andra är som tidigare nämnts dock mycket ovanligt i de 69 populärrapporterna som ingått i vår kartläggning. Andra potentiella jämförelsepunkter, som budget och de finansiella målen som är kopplade till god ekonomisk hushållning, skulle sannolikt också kunna hjälpa till att kontextualisera de ekonomirelaterade uppgifterna. I de studerade populärrapporterna användes dessa jämförelsepunkter i ungefär hälften av fallen.

Uppgifter om soliditet eller skuldsättning fanns i knappt hälften av populärrapporterna. I vissa av rapporterna presenteras begreppet endast med en procentandel, utan närmare kommentarer som bidrar till stöd och vägledning vid tolkningen. När redovisningstekniska begrepp används i populärrapporterna så skulle de med fördel kunna förklaras mer utförligt. Detta återknyter till den tidigare observationen om att definition av centrala begrepp är relativt ovanliga i populärrapporterna.

4.2.4 Information om politik, förvaltning och bolag

Deskriptiv statistik

Den fjärde och avslutande kategorin är den som har klart lägst genomsnittligt värde. Som Tabell 2 visar återfanns 17,2 % av uppgifterna avseende politik, förvaltning och bolag i populärrapporterna. Inga av rapporterna innehöll information om kommunalråden eller mandatfördelning i kommunstyrelsen. Det kan vidare konstateras att det är relativt ovanligt att information lämnas om vilka partier som ingick i det politiska styret (7,2 %) och mandatfördelningen i kommunfullmäktige (14,5 %). Uppgifter om nämnder eller motsvarande (37,7 %), förvaltningar eller motsvarande (23,2 %) och kommunala bolag (37,7%) var däremot mer vanligt förekommande.

Diskussion

Vi kan avslutningsvis konstatera att populärrapporterna huvudsakligen fokuserar på andra aspekter än att presentera sammansättningen i de politiska församlingarna. På ett sätt hade det varit naturligt att inkludera vilka som formellt sett varit ansvariga för beslut om resursfördelningen och prioriteringar inom verksamheterna. Kartläggningen som Manes-Rossi med flera (2020) gjorde, av det som anses vara best practice gällande populärrapporteringen i USA, visar att uppgifter av just detta slag var vanligt förekommande. Å andra sidan är det inte information som lyfts fram som betydelsefull i litteraturen om populärrapporteringar i övrigt.

5. Sammanfattning

– vad vet vi, och vad vet vi inte om populärrapportering?

Syftet med föreliggande rapport har varit att öka kunskaperna kring populärrapportering i kommunsektorn genom att kartlägga hur vanligt förekommande det är med populärrapporter samt vad dessa rapporter innehåller för typ av information. Till att börja med kan vi konstatera att det var relativt få kommuner som upprättade en förenklad och förkortad version av sin årsredovisning någon gång under perioden 2015–2019. Totalt sett var det 69 av 289 kommuner. Av dessa var det endast sju kommuner som upprättade en populärrapport varje år. Det är i sig en intressant observation eftersom det visar att konceptet med populärrapporter inte är särskilt väletablerat i den svenska kommunsektorn.

Innehållsanalysen omfattar populärrapporter från de 69 kommuner som upprättat en sådan rapport någon gång under perioden. Analysen visar att populärrapporterna framförallt innehåller information som ingår i kategorierna (i) allmän information, (ii) verksamhetsrelaterad information och (iii) ekonomirelaterad information. Som tidigare redovisats och diskuterats förekommer det variationer inom samtliga av dessa tre kategorier. Framförallt ser vi en utvecklingspotential när det gäller att på ett utförligare sätt contextualisera både den verksamhetsrelaterade och ekonomirelaterade informationen.

En annan reflektion som vi vill lyfta fram är att det, efter vårt arbete med att identifiera vilka kommuner som hade upprättat en förenklad och förkortad version av sin årsredovisning, också står klart att vissa kommuner upprättat populärversioner av andra för kommunen centrala dokument, såsom den kommunala budgeten. Vi har inte gjort några systemiska noteringar om hur vanligt förekommande det är eller vad dessa dokument innehåller för typ av information. Det nämns här avslutningsvis eftersom det indikerar att det kan

finnas anledning att bredda kommande studier i en svensk kontext, så att även andra former av populärrapporter inkluderas.

En relevant fråga, som vi inte kan besvara i dagsläget, är varför vissa kommuner väljer att upprätta en förenklad och förkortad version av sin årsredovisning, medan andra avstår. Den akademiska litteraturen på området är heller inte särskilt uttömmande när det gäller just denna frågan. En enkätundersökning av Groff med flera (2017) indikerar att det är resursbrist – både i form av personal och budgetutrymme – som gör att kommuner i USA avstår från att upprätta någon form av populärrapport. Detta ligger i linje med sättet som ekonomichefer i en svensk kontext rationaliserade att deras kommun hade en årsredovisning som var relativt outvecklad vad gäller innehåll och layout (Brorström med flera, 2007). Även om man naturligtvis måste vara försiktig när det gäller att generalisera dessa resultat så kan man misstänka att resursfrågan också påverkar huruvida populärrapporter upprättas av svenska kommuner. Men sannolikt finns det även andra förklaringar som kan klarläggas om systematiska analyser görs av de som valt att upprätta och inte upprätta sådana rapporter. Den ovan nämnda studien av Brorström med flera (2007) visade exempelvis att det ofta var enskilda personer – entusiaster – som var starkt drivande och låg bakom att även mindre kommuner hade årsredovisningar som var välutvecklade vad gäller innehåll och layout.

Avslutningsvis vill vi också väcka frågan om hur de förkortade och förenklade versionerna av årsredovisningen distribueras. Tidigare studier, vilka är genomförda i en amerikansk kontext, pekar på en i huvudsak passiv distributionsform. Det i särklass vanligaste är att rapporten återfinns digitalt på kommunens hemsida, men det är även vanligt att en tryckt rapport är tillgänglig i kommunhuset och på lokala bibliotek (Groff med flera, 2017; Yusuf med flera, 2013). Om samma tillvägagångssätt används i svenska kommuner, eller om en mer aktiv distribution av populärrapporterna förekommer, vet vi heller inte särskilt mycket om i dagsläget. Föreliggande rapport bidrar således med att ge vissa svar, men också till att en del nya frågor aktualiseras.

Referenser

Barbera, C., Borgonovi, E. och Steccolini, I. (2016). *Popular Reporting and Public Governance: The Case of "Bilancio in Arancio" in Milan Municipality*. Governance and Performance in Public and Non-Profit Organizations, 3–30. Emerald Group Publishing Limited.

Beattie, V. (2005). Moving the financial accounting research front forward: the UK contribution. *British Accounting Review*, 37(1), 85–114.

Biancone, P., Secinaro, S. och Brescia, V. (2016). The Popular Financial Reporting: Focus on Stakeholders: The first European Experience. *International Journal of Business and Management*, 11(11), 115–125.

Brorström, B., Donatella, P. och Petersson, H. (2007). *Allt om kommuners årsredovisning*. Studentlitteratur AB.

Brorström, S. (2019). The Strategy Process as a Result of Learning, Questioning, and Performing in a City Organization. *International Public Management Journal*, 23(5), 611–630.

Brusca, I. (1997). The usefulness of financial reporting in Spanish local governments. *Financial Accountability & Management*, 13(1), 17–34.

Brusca, I., Francesca M.R. och Aversano, N. (2016). Online Sustainability information in local governments in an austerity context: An empirical analysis in Italy and Spain. *Online Information Review*, 40(4), 497–541.

Caba Pérez, C., Lopez Hernández, A.M.L. och Rodríguez Bolívar, M.P. (2005). Citizens' access to on-line governmental financial information: practices in the European Union countries. *Government Information Quarterly*, 22(2), 258–276.

Chan, J. L. (2003). Government accounting: an assessment of theory, purposes and standards. *Public Money & Management*, 23(1), 13–20.

- Cohen, S., Mamakou, X. J. och Karatzimas, S. (2017). IT-enhanced popular reports: Analyzing citizen preferences. *Government information quarterly*, 34(2), 283–295.
- Cohen, S. och Karatzimas, S. (2015). Tracing the future of reporting in the public sector: introducing integrated popular reporting. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 449–460.
- Donatella, P. och Petersson, H. (2013). *En idéskrift om finansiell analys i budget och årsredovisning: fokus på balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv*. Sveriges kommuner och regioner.
- Government Accounting Standards Board (GASB). 1987. Concepts Statement No. 1. Objectives in Financial Reporting.
- Groff, J. E., Pitman, M. K. och Tervo, W. (2017). Why don't municipal governments produce popular annual financial reports? A preliminary study with evidence from Texas. *International Journal on Governmental Financial Management*, 27(2), 65–84.
- International Public Sector Accounting Standards Board (2014). The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities. *Handbook of international public sector accounting pronouncements*, 2017:1.
- Jordan, M. M., Yusuf, J. E., Berman, M. och Gilchrist, C. (2017). Popular financial reports as fiscal transparency mechanisms: An assessment using the fiscal transparency index for the Citizen User. *International Journal of Public Administration*, 40(8), 625–636.
- Jordan, M., Yusuf, J. E., Mayer, M. och Mahar, K. (2016). What citizens want to know about their government's finances: Closing the information gap. *The Social Science Journal*, 53(3), 301–308.
- Justice, J.B. och Dülger, C. (2009). Fiscal transparency and authentic citizen participation in public budgeting: The role of third-party intermediation. *Journal of Public Budgeting, Accounting och Financial Management*, 21(2), 254–288.
- Krippendorff, K. (2013). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Mack, J. & Ryan, C. (2007). Is there an audience for public sector annual reports: Australian evidence? *International Journal of Public Sector Management*, 20(2), 134–146
- Manes-Rossi, F., Aversano, N. och Polcini, P. T. (2020). Popular reporting: learning from the US experience. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(1), 92–113.
- McCall, S. M. och Klay, W. E. (2010). The uncertain future of accountability reporting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 22(1), 84–111.
- Rådet för kommunal redovisning (RKR) (2011). Konceptuellt ramverk för finansiell rapportering i kommuner och landsting.
- Steccolini, I. (2004). Is the annual report an accountability medium? An empirical investigation into Italian local governments. *Financial Accountability & Management*, 20(3), 327–350.
- Svenskarna och internet (2018). Sociala medier används allt mer. <https://svenskarnaochinternet.se/rappporter/svenskarna-och-internet-2018/sociala-medier/> (hämtad 2020-11-01)
- Tagesson, T. (2007). Utgångspunkter för offentlig sektors redovisning: Introduktion till en ramverksdiskussion. Rådet för kommunal redovisning.
- van Helden, J. och Reichard, C. (2019). Making sense of the users of public sector accounting information and their needs. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(4), 478–495.
- Yusuf, J. E. W. och Jordan, M. M. (2012). Effective popular financial reports: The citizen perspective. *Journal of Government Financial Management*, 61(4), 44–49.
- Yusuf, J. E., Jordan, M. M., Neill, K. A. och Hackbart, M. (2013). For the people: Popular financial reporting practices of local governments. *Public Budgeting & Finance*, 33(1), 95–113.
- Yusuf, J.E. och Jordan, M.M. (2015). Popular Financial Reports: Tools for Transparency, Accountability and Citizen Engagement. *The Journal of Government Financial Management*, 64(1), 12–17.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se