

Metodproblem i kommunal policyanalys

AV TAGE MAGNUSSON & JAN-ERIK LANE

Inledning

Ett centralt problem i internationell forskning kring kommuner (local government) har alltsedan femtiotalet varit förklaringen av programvariationer mellan de kommunala enheterna. Rent allmänt har problemet formulerats så att en uppsättning policy-variabler återförs på en mängd omgivnings-variabler och på en metoddiskussion kring anpassningen av olika statistiska tekniker till tillgängliga data. Hypoteserna för hur omgivningen betingar program, service och kostnader specificerades aldrig i form av en explicit och strukturerad teori, utan ansatsen var ofta inriktad på att testa ett maximum av oberoende variabler. Enkelt kan grundtanken i den så kallade demografiska ansatsen uttryckas som en distinktion mellan exogena faktorer – faktorer som kommunen inte kan påverka (åtminstone inte på kort sikt) – och endogena faktorer – av kommunen kontrollerbara faktorer. Omgivningsteorin utsäger då:

(OT) Kommunala programvariationer beror väsentligen på en mängd exogena faktorer

Till mängden av exogena faktorer räknades till exempel skattekraft, urbaniseringsgrad och näringsstruktur; de första resultaten av skattningar med exogena variabler ansågs som bekant så framgångsrika att T R Dye menade sig kunna tala om att "politik spelar ingen roll" för bestämningen av kommunala policier. Efterföljande studier har i allt väsentligt *minskat* tilltron till (OT) (Danziger, 1978; Newton, 1982; Sharpe & Newton, 1984); det är inte så att de kommunala variationerna utsudats; utan i stället har förnyade prövningar av enkla modeller med generella exogena faktorer givit ringa resultat. Det tycks som om den kraftiga expansionen av kommunal verksamhet, den ökade betydelsen av statsbidrag i olika former samt en aktiv statlig reglering av den kommunala verksamheten har motverkat implikationer från exogena faktorer, låt vara att tidigare forskning kanske överbetonat vikten av dessa faktorer. Man

finner numera oftare en tilltro till modelltyper med företrädesvis endogena variabler som organisationsstruktur, långsiktiga och återkommande inslag i budgeten (inkrementalismen) samt preferensfaktorer av olika slag:

(IT) Kommunala programvariationer beror väsentligen av interna kommunala faktorer

Resultaten är blandade också när det gäller skattningar av (IT)-modeller, delvis därför att interna faktorer inte är lika enkla att mäta som de externa faktorerna.

Innan man tar itu med att systematiskt studera komunalekonomiska variationer med hjälp av modeller med exogena eller endogena faktorer bör man fråga sig vad den beroende variabeln består av – vad är kommunal programvariation? Inte minst väsentlig är frågan om vilka data man bör använda för att kartlägga och förklara variation i kommunala ekonomier.

Kommunala programvariationer kan beskrivas med två huvudtyper av mått: kostnadsmått och servicemått. Till kostnadsmåten hör indikatorer som absoluta och relativa kostnader, drift- och kapitalkostnader samt programkostnad eller delprogramkostnad. Till mängden av servicemått hör såväl kvantitativa som kvalitativa indikatorer som kapacitetsmått, nyttjandemått och intensitetsmått. Poängen med en distinktion mellan kostnad och service är att dessa två huvudtyper av mått inte med nödvändighet följs åt: en större kostnad kan inte direkt tas som indikator på ett större serviceutbud; den högre kostnaden kan helt enkelt bero på ineffektivitet eller exogent inducerade kostnader. Det bör framhållas att distinktionen mellan kostnad och service inte är lika tillämpbar över alla kommunala verksamheter. Hur kan man studera serviceskillnader när det gäller kommunal administration? Begreppet kostnadsvariation har tydligen ett vidare applikationsfält än begreppet servicevariation. Hur skall kostnadsvariationer beläggas i data för svenska kommuner?

Empiriska problem

Kommunforskaren har att ta ställning till vad kommunernas kostnadsredovisning kan användas till. Den kommunala bokslutsredovisningen, så som den sammanfattas i räkenskapssammandraget till Statistiska centralbyrån – *Finansstatistiken* – tycks erbjuda ett rikt källmaterial för kommunalekonomiska studier, men hur pass tillförlitlig kan den sägas vara? Forskaren får här ta ställning till två problem:

- (P1) Vilken reliabilitet har Finansstatistiken visavi kommunernas bokslutsredovisning?
 (P2) Vilken validitet har Finansstatistiken för en jämförelse av kostnader mellan kommuner?

Reliabilitetsproblemet äger företrädare framför validitetsproblemet, ty om det lätt kan konstateras att Finansstatistiken inte ger en korrekt bild av de kommunala boksluten är det näppeligen meningsfullt att fråga sig om den kommunala kostnadsredovisningen innehåller jämförbara kostnadsposter. Det omvända gäller emellertid inte: även om Finansstatistiken riktigt avspeglar de kommunala boksluten måste innehållet i redovisningens poster undersökas med avseende på jämförbarheten.

Undersökningen av problemställningarna genomförs i två etapper: den första är inriktad på tillförlitligheten i Finansstatistikens data medan den andra etappen är inriktad på att jämföra innehåll och sammansättning av kostnadsposter i skilda kommuner. Intresseområdet inskränks till att i huvudsak omfatta kommunala sektorer för bebyggelse och industriell verksamhet men innehåller trots detta ett 40-tal program och delprogram; detta har nödvändiggjort en begränsning av antalet undersökningseenheter.

Undersökningssamlingen består av 33 kommuner och egenskapen storlek – mätt som antalet invånare – har bestämt urvalets närmare utformning. Kommunerna indelades i 5 strata (Tabell 1) och urvalet drogs sedan med slumpmässig proportionell fördelning i strata för att säkerställa en god representation av olika kommunstorlekar.

Storleken på kommunerna implicerar skillnader i avseenden som är väsentliga för reliabilitets- och validitetsproblematiken. Omfattning och differentiering av den kommunala verksamheten liksom utformningen av förvaltningsorganisationen varierar starkt mellan olika kommunstorlekar vilket torde medföra att kraven på redovisningssystemen blir olikartade.

Redovisningssystemen i kommunerna varierar och ger därmed upphov till problem vid överföring av kostnaderna för den egna uppsättningen av aktiviteter till Finansstatistikens normerade kodsystem. I många kommuner utvecklas omföringskoder för att nå rimlig säkerhet i de många kostnadsomföringar som kan bli nödvändiga. De interna omföringarna är av varierande storlek sedda i förhållande till totala programkostnader; dock bör framhållas att kunskapen om hur olika kommuner handskas med dessa i sina redovisningssystem är osäker. För att undersöka problem kring jämförbarheten mellan kostnadsposternas innehåll i kommunerna måste frågor ställas direkt till kommunerna.

Från vissa kommuner framhålls att de aggregeringar som förutsätts i Finansstatistiken inte med lätthet eller säkerhet låter sig göras utifrån en normalplan för ett kommunalt bokslut. I de fall där kommuner tillämpar andra budgetprinciper än de av Svenska kommunförbundet rekommenderade (baskontoplanen eller programplanen), ställs kommunen inte bara inför aggregeringsproblem utan också inför svårigheter vad gäller dekomponering av kostnader samt översättningar av en typ av kostnadsbegrepp till ett annat. För kommunala aktiviteter gäller att kostnader oftare är mer specificerade i Finansstatistiken än i bokslutsdata. Skälet till detta torde vara att boksluten av en del kommuner utformas som en relativt komprimerad information, vilket ofta motiveras av en önskan att öka tillgängligheten till materialet för allmänhet och förtroendemän. Förhållandet mellan antalet faktiska kostnadsposter för Finansstatistiken å ena

Tabell 1. Kommunurvalet

Invånarantal	Enheter i urvalet	Enheter i populationen
1– 9999	7	62
10000–14999	8	66
15000–24999	7	54
25000–39999	5	48
40000– 49	6	
Summa	33	279

sidan och boksluten å den andra utvisar en jämn fördelning över uppsättningen av program: om en kostnadstyp finns för ett stort antal kommuner i Finansstatistiken så finns samma typ av kostnad också i en större mängd av bokslut. Detta stöder en förmodan att de kommuner som har en kostnad noterad för ett visst program i Finansstatistiken också har en reell aktivitet inom detta program.

Det egentliga reliabilitetstestet genomförs som en kontroll av att de summor som finns angivna för respektive kommunal aktivitet i Finansstatistiken överensstämmer med motsvarande summor i boksluten. Argumentet att en sådan överensstämmelse inte är självklar har ibland framförts med hänvisning till variationerna i utformningen av den kommunala redovisningen. Problemen gäller här dels förekomst av olika beteckningar för aktiviteter eller program dels skillnader i kodsyste- met för kontoklassernas titelindelning. Det första delproblemet kan undersökas genom att i bokslutet studera uppsättningen av delkostnader inom program och delprogram medan eventuella avvikelser ifråga om titelindelning visar sig som olikheter i kostnadsutfall. För att aggregera och dekomponera kostnadsposter och för nödvändiga omföringar vid avvikande titelindelning används de anvisningar som utfärdats av Kommunförbundet.

För 25 kommuner i urvalet gäller att avvikelserna mellan Finansstatistiken och boksluten är av *mycket* begränsad betydelse. De få avvikelser som finns ligger hela tiden inom några få procent och är endast i enstaka fall att återfinna för så kallade hela program. De flesta av kommunerna i denna grupp använder sig av KommunData AB:s tjänster för sin redovisning och flertalet har också en bokslutsutformning som ansluter sig till rekommendationerna. En femtedel av dessa kommuner har dock kvar gamla "huvudtitlar" medan programinnehållet inom titlarna ibland överensstämmer med det senare, från 1978 rekommenderade redovisningssystemet. Fyra av kommunerna i gruppen har en utformning av bokslutet enligt redovisningssystemet före 1978, men trots detta har rapporteringen av data till SCB fungerat oklanderligt. En reservation: det har inte med bokslutens hjälp varit möjligt att bestämma lika många kostnadsposter som återfinns i Finansstatistiken för kommuner med det äldre sättet att redovisa. Eftersom de värden som gått att räkna fram stämmer väl med Finansstatistikens siffror kan man på goda grunder anta att dessa kommuner arbetat fram korrekta omföringskoder för rapporteringen till SCB, varför större säkerhet kan tillmätas även övriga siffror. Man kan alltså för de 25

kommuner det här är fråga om som ett någorlunda reliabelt instrument använda Finansstatistiken för att jämföra kommunala kostnader, om nu boksluten innehåller valida uppgifter.

Beträffande ett antal kommuner – närmare bestämt 5 – kan avvikelser konstateras. De avvikelser som redovisats återfinns nästan uteslutande på "Del av"-rubriker i den programuppsättning som undersökts. I de flesta fall kan felet helt enkelt återföras på svåröverskådliga bokslut, vilket medfört att korrekta kostnader inte kunnat identifieras. För några få poster finns reella misstämningar mellan Finansstatistikens data och kommunernas bokslutsredovisningar; dessa torde bero av brister i rapporteringen av omföringskoder när kommunen har ett redovisningssystem som avviker från normerna och i sista hand på bristande kontroll av det statistikunderlag som kommunen tar del av innan Finansstatistiken slutligt sammanställs. I mycket få fall finns fel i program eller delprogram, dvs verksamhetsgrenar inom ett huvudprogram. I den mån sådana fel finns tycks huvudprogrammet Mark och bostäder vara mer känsligt än övriga.

Lösningen av reliabilitetsproblemet ger vid handen att Finansstatistiken utgör ett tillfredsställande dataunderlag för kostnadsjämförelser, om kostnadsbegreppen i de kommunala boksluten är användbara. Reliabilitetskontrollen ger ju som resultat att Finansstatistikens data i nästan samtliga fall – kommuner såväl som program – ger en god bild av bokslutens uppgifter. Men kan bokslutens uppgifter jämföras? Från kommunalt håll framförs att det finns olika kostnadsbegrepp och att kostnadsbegrepp i boksluten inte är kommensurabla. Man hävdar stundom att det finns lika många sätt att göra bokslut på som det finns kommuner. En konsekvens av detta skulle vara att kostnadsposterna även om de har samma eller likalydande beteckning representerar olika kostnader i olika kommuner. Man skulle då inte kunna jämföra kostnaderna för ett program eller delprogram helt enkelt därför att kostnaden framräknas på olika sätt, innehåller icke jämförbara storheter. Det är inte så att posterna inte kan jämföras till följd av ambitionsskillnader eller omständigheter i kommunens omgivning. I stället skulle en väsentlig del av kostnadsvariationen bero av *redovisningstekniska* skillnader.

Det visar sig snart när man djupare penetrerar detta argument att det finns några klart definierbara källor till att kostnadsdata i kommunala bokslut inte är valida indikatorer, vilka är jämförbara över kommunpopulationen. Det är här fråga mindre om tolkningar av vad som ingår under ett

program – detta problem måste självfallet lösas på något sätt av forskaren så att kostnadsposterna är jämförbara med avseende på de aktiviteter de täcker; istället avser man här att kostnaderna kan påverkas väsentligt av hur man kalkylerar och fördelar:

- administrationskostnader
- gemensamma funktioner
- kapitaltjänstkostnader

Det sätt på vilket dessa kostnader beräknas kan variera både mellan kommuner och mellan olika program inom samma kommun. Låt oss se närmare på dessa kostnadsbegrepp och undersöka hur de används i kommunerna.

Administrationskostnader

Kommunerna organiserar sin förvaltning på olika sätt, beroende på verksamhetens omfattning (Strömberg & Norell, 1982). I små kommuner förekommer oftare en centraliserad form av förvaltning – sammanhållet kommunkontor – medan kommuner med ett invånarantal från omkring 10 000 och uppåt delar sin administrativa apparat på olika ansvarsområden (Tabell 2).

Av tabell 2 framgår att det redan i den minsta storleksklassen – kommuner med färre än 10 000 invånare – är relativt vanligt med en splittring av de administrativa funktionerna. Det första steget mot en mer utvecklad organisationsform innebär för de flesta kommuner att administrationen av verksamheterna skola och social omsorg får egna kansliorgan. Man kan här tänka sig ett slags kontinuerlig skala från det gemensamma kommunkansliet till kommuner med 20 eller fler fackorgan.

Innan vi går vidare i undersökningen av de administrativa funktionerna bör det framhållas att vi

här också har ett definitionsproblem, nämligen vad som egentligen avses med administration och administrativa kostnader. Vilka arbetsuppgifter i kommunal verksamhet är att hänföra till administration? Frågan måste anpassas till ett redan existerande material varför problemet gäller i vilken utsträckning kommunerna kan antas tillämpa en jämförbar praxis när administrativa kostnader framräknas. Våra intervjuer med tjänstemän i ett antal kommuner har medfört att vi när enkätfrågorna utformades valt att i stort överlåta till svarskommunerna att använda sina egna definitioner. Hur man i kommunerna fastlägger vad som är administration har inte kunnat klarläggas: angreppssättet går i stället ut på att det i kommunal redovisning finns administrativa kostnader och att dessa tagits fram i de enskilda kommunerna utifrån en allmän föreställning om vad kostnadsposterna skall innehålla. I enkäten har intresset därmed riktats mot det led i kostnadsredovisningen som gäller fördelningen av administrationskostnaderna till att belasta olika program och delprogram.

För att undersöka benägenheten att fördela administrationskostnader har 11 program inom vilka svarskommunerna bedriver verksamhet brutits ut: nämligen fysisk planering, arbetsområden och lokaler, markförsörjning, bostadsproduktion, väghållning, allmänna kommunikationer, park- och fritidsverksamhet, vatten och avlopp, elförsörjning samt avloppshantering. Kommunerna har grupperats med avseende på storlek och övergripande förvaltningsorganisation varefter andelen program (av maximalt 11) som belastas med administrationskostnader har beräknats som ett medeltal för varje kommungrupp.

Tabell 2. Andel kommuner i olika storleksklasser med sammanhållet kommunkontor, i procent. (N=28)

Organisationsform	Kommunstorlek antal invånare			
	1 – 9999	10000 –14999	15000 –24999	25000 –

Tabell 3. Fördelning av administrationskostnader. (N=22)

Organisationsform	Genomsnittlig andel program till vilka administrationskostnader fördelas, i procent			
	Kommunstorlek, antal invånare			
	1 – 9999	10000 –14999	15000 –24999	25000 –
Sammanhållet kommunkontor	25	54	27	–
Ej sammanhållet kommunkontor	18	57	64	58

Med ökande kommunstorlek följer en mer differentierad förvaltningsorganisation, vilket kan både motivera och möjliggöra en fördelning av de administrativa kostnaderna till skilda aktiviteter. Större kommuner har framför allt en mer omfattande verksamhet än de små kommunerna men de tycks också vara mer intresserade av att kostnads- mässigt särskilja sina administrativa funktioner. Resultatet är dock inte entydigt: även kommuner med en centraliserad förvaltningsorganisation har möjlighet att redovisningstekniskt ta fram administrationskostnader och fördela dem på program och delprogram. I stort sett tycks kommuner med väl differentierad verksamhet såväl kunna särskilja som till Finansstatistikens kostnadsposter föra de administrativa kostnadsbitarna. För små kommuner gäller att de flesta fördelar administrationskostnader till programmen fysisk planering, fritidsverksamhet samt vatten och avlopp medan man för övriga program uppvisar en splittrad bild.

Strikt jämförbarhet mellan kommuner vad avser inslag av administrationskostnader tycks förut- sätta en kännedom om hur varje enskild kommun redovisar administration för varje enskilt program. Vid variationsanalys av programkostnader är emellertid intresset inte riktat mot administrationskostnader som enskilda storheter varför det är viktigt att komma håg att de senare utgör rätt begränsade andelar av totala programkostnader. Med användning av robusta statistiska tekniker torde redovisningsskillnader kunna bemästras inom detta problemområde. De statistiska teknikernas säkerhet kan också ökas genom kunskap om vilka redovisningsmässiga olikheter som före- kommer och hur dessa fördelar sig i kommunpo- pulationen; kunskap som kan inhämtas med till exempel enkätteknik. Vid ytterligare analys av enskilda program är det oftast möjligt att särskilja

administrationskostnader genom att utnyttja kommunernas egna redovisningssystem. De flesta kommuner, även de som inte fördelar kostnader för administration till de olika programmen på driftbudgeten, har i sin *interna* bokföring kostna- derna särredovisade.

Gemensamma funktioner

Den kommunala organisationen är i huvudsak ba- serad på verksamhetens inriktning. Olika enheter har ansvar för olika delar av den kommunala servi- ceproduktionen, men här finns också bitar som griper över flera verksamhetsområden. Vaktmä- stertier, maskinparken, transport- och verkstads- funktioner är exempel på sådant som utgör servi- cefunktioner för flera kommunala verksamheter. För att nå en mer korrekt bild av resursutnyttjan- det i de olika verksamheterna måste man på något sätt belasta varje verksamhet med sin del av ut- nyttjandet av interna servicefunktioner. Fördel- ning av kostnaderna löser man budgettekniskt med användning av kostnadsställen och kostnads- bärare. I de flesta kommuner arbetar man med en så kallad kostnadsställebudget för att fördela kost- nader för interna gemensamma funktioner, men den tjänar också fördelningen av personalomkost- nadspålägg. Kostnadsställebudgeten innehåller i sitt normalutseende 10 huvudkontogrupper, vilka utnyttjas i varierande utsträckning av kommu- nerna; tabell 4 ger besked.

Användningen av kostnadsställebudgetens kon- togrupper ligger betydligt högre i större kommu- ner än i mindre kommuner. Ett sådant resultat är helt naturligt; en mer differentierad verksamhet gör det nödvändigt att på ett smidigt sätt kunna fördela utnyttjandet av olika intern service. Möj- ligheterna att bygga ut interna serviceorgan är

Tabell 4. Användning av kostnadsställebudget i olika kommunstorlekar, i procent. (N=27)

Huvud- konto- grupp	Kostnadsställen	Kommunstorlek, antal inv.	
		1	15000
		-14999	-
30	Administrativa enheter	28.5	69
31	Personalomkostnader	93	85
32	Lokaler	57	85
33	Förråd och verkstäder	64	92
34	GS-personal	78	85
35	Maskiner	71	92
36	Transportmedel	71	92
37	Specialtjänster	28.5	38.5
38	Arb. order, bygg- & anl.	36	85
39	Arb. order, underhåll	43	69

självklart mycket större i kommuner med omfattande fastighetsinnehav och stora industriella anläggningar. Huvudkontogruppen 38 utnyttjas i mer än dubbelt så hög grad av kommuner i den högre storleksklassen, vilket kan tydas som att man är mer intresserad av speciella kostnadsuppföljningar i större kommuner, eftersom kontogruppen ofta används just för att följa resursanvändningen på enskilda byggnadsobjekt. Här spelar byggnadsvolymen stor roll – den stora kommunen kan ha flera större byggen igång medan den lilla kommunen just slutfört en stor investering och gör en paus i sitt byggnadsprogram. Under kontogrupp 30 kan man notera att det här ofta är fråga om att belasta affärsdrivande verk med en så kallad förvaltningsavgift – en noga beräknad förbrukning är speciellt viktig för den affärsdrivande verksamheten. Det förhållandet att kostnadsställebudgeten används i lägre utsträckning i mindre kommuner än i de större kan inte direkt tas som intäkt för att man i de förra kommunerna skulle vara mindre benägna att fördela kostnader för interna servicefunktioner. I små kommuner är det relativt vanligt att kostnader som i tabell 4 räknas under huvudkontogrupperna 30, 32 och 33 påförs respektive kostnadsbärare direkt i driftbudgeten.

En summering av urvalskommunernas svar på frågan om fördelning av kostnaderna för gemensamma servicefunktioner visar att alla kommuner utom en använder kostnadsställebudget i större eller mindre utsträckning. Vidare påpekar kommuner som ej utnyttjar någon eller några huvudkonton i kostnadsställebudgeten att kostnaden i sådana fall påförs respektive kostnadsbärare direkt över driftbudgeten. Om problem kring kostnadsfördelningen därmed kan sägas vara av mindre allvarlig natur så återstår frågan om hur man i olika kommuner beräknar kostnader för gemensamma servicefunktioner.

Alla de kostnadstyper som uppräknats i tabell 4 är sådana att de endast påverkar den interna fördelningen av kommunens resursförbrukning. I vilken utsträckning kommunen väljer att utfördela kostnaderna blir därför helt avhängigt en bedömning av nyttan med att debitera olika verksamheter för nyttjande av den interna servicen. Syftet med fördelningen är som tidigare nämnts att ge olika förvaltningar besked om faktisk förbrukning men även att öka möjligheterna till jämförelser av programkostnader mellan kommunerna.

Av de 28 kommuner som besvarat enkäten har 24 angett att man i den löpande fördelningen av kostnader för gemensamma servicefunktioner an-

vänder sig av kalkylerade självkostnader. Man kan sedan vid budgetårets slut göra en efterjustering mot de faktiska kostnaderna, något som genomförs i mycket varierande omfattning och också olika för olika typer av kostnader.

För kommunens olika förvaltningar är det naturligtvis viktigt att få löpande information om resursförbrukning och en mängd rutiner har utvecklats för att möjliggöra en löpande debitering för nyttjandet av intern service. I vissa kommuner sker debiteringen med många typer av förrädsrekvisitioner, maskintids- och arbetstidsrapporter medan andra kommuner utvecklat schablonberäkningssystem. Här görs en avvägning mellan precision och hanterbarhet.

Ifråga om kommunens förvaltningslokaler är det normala förfarandet vid kostnadsfördelningen att förvaltningarna betalar en intern hyra för nyttjandet av lokalerna. Här kan man också tänka sig någon form av marknadsmässig hyra, vilket dock inte förekommer bland våra urvalskommuner. Många kommuner väljer att inte fördela kostnader för vad man kallar centrala förvaltningslokaler – kommunhuset i små kommuner – som inrymmer olika kontorsfunktioner. Olika omständigheter när det gäller fördelningen av förvaltningslokalernas kostnader utgör otvivelaktigt en källa till bristande jämförbarhet men i förhållande till totala programkostnader rör det sig om små summor.

Personalomkostnadspålägg är en av de tyngre posterna som fördelas över kostnadsställebudgeten och därför har ett speciellt intresse riktats mot beräkningsmetoderna för dessa kostnader. Personalomkostnadspåläggen består i huvudsak av socialförsäkringsavgifter, arbetsgivareavgift och pensionskostnader, vilka normalt beräknas genom ett procentpåslag på lönesumman. Frågan gäller här i vilken utsträckning kommunerna tillämpar olika principer för beräkning och fördelning av personalomkostnadspåläggen.

Samtliga kommuner i urvalet fördelar personalomkostnadspåläggen utom pensionskostnaderna med ett procentpåslag på lönesumman. För två kommuner saknas uppgift om storleken på procentpåslaget medan övriga finns inom ett intervall på 7%. Drygt 85% av alla kommuner i urvalet följer rekommendationen att belasta förvaltningarna med pensionskostnader och man använder ett schablonmässigt påslag på lönesumman. De kostnader som fördelas rör endast framtida pensioneringar och föranleder inga externa utbetalningar. Motivet till en kalkylerad kostnadsbelastning är också i detta fall en önskan om korrekta skattningar av resursförbrukningen.

Vilken betydelse får skilda redovisningsprinciper när det gäller personalomkostnader för möjligheterna att utföra variationsanalys av programkostnader? Vi har i våra urvalskommuner kunnat konstatera att redovisningspraxis är relativt enhetlig åtminstone om man bortser från pensionspåslaget. De sammantagna konsekvenserna av avvikelser i sättet att kalkylera i detta avsnitt kan dock med hänsyn just till extremfallen där ingen fördelning av pensionskostnader utförs tänkas medföra upp till 20-procentiga skillnader. Betydelsen av sådana tänkta maximala avvikelser kan ges ett mer realistiskt perspektiv om personalkostnaderna sättes i förhållande till totala programkostnader.

Personalomkostnadspåslagen för de undersökta programmen uppgår som mest till 3,7 %. Med beaktande av spridningen i materialet kan man fortfarande med fog påstå att denna kostnadsbit är av begränsad betydelse för jämförbarheten när man arbetar med programkostnader.

Kapitaltjänstkostnader

Det ansvar som kommunerna har tagit på sig vad gäller produktion och tillhandahållande av offentlig service kräver omfattande investeringar i anläggningar av olika slag, exempelvis skolor, barn daghem, parkanläggningar och fritidslokaler. Det kapital som investerats har ibland lånats i bank vilket medför låneräntor som kommunen skall betala. I andra sammanhang kan kapitalet ha frigjorts ur egna fonder och följden blir då minskad räntebeskattning för kommunens del. Den kostnad kommunen har för det kapital som bundits i anläggningstillgångar bör belasta de förvaltningar som brukar anläggningarna för att resursförbrukningen skall kunna skattas så bra som möjligt. Debiteringen sker i form av att förvaltningarna påförs en intern ränta i förhållande till nyttjandegraden. Den interna räntan är kalkylmässigt beräknad och här ger Kommunförbundet rekommendationer om vilken räntesats som bör användas.

Anläggningarna måste naturligtvis ersättas eftersom de slits ned och därför upprättas avskrivningsplaner i samband med att anläggningar tas i bruk. Avskrivningarna redovisar därmed anläggningstillgångarnas värdeminskning. Ett annat syfte med avskrivningarna är att hålla kontroll över kommunens förmögenhet: något som kommunen enligt lag är ålagd att göra.

Avskrivningarna utgör tillsammans med den interna räntan den kapitaltjänstkostnad som be-

star förvaltningar som använder kommunens anläggningar. Genom att budgetera och redovisa kapitaltjänstkostnader ställs medel till förfogande för nya investeringar.

I program som rör bebyggelse och infrastruktur utgör kapitalkostnaderna tunga poster och frågan om vilken redovisningspraxis kommunerna tillämpar har därför stor betydelse för programkostnadernas jämförbarhet över kommunpopulationen. Vi skall i det följande titta närmare på vilka *räntesatser* som används för den interna räntan och vilka *metoder* som förekommer när det gäller *avskrivningar* samt söka bedöma vilka snedvridande effekter olika redovisningspraxis kan medföra.

Tre frågor är centrala för att klarlägga betydelsen av olikheter mellan kommunerna beträffande redovisningspraxis vad gäller kapitaltjänstkostnader:

- I hur stor utsträckning använder kommunerna sig av olika värderingsunderlag och/eller räntesatser för beräkning av avskrivningar och interna räntekostnader?
- Vilka olikheter i kostnadsredovisningen uppstår till följd av att olika värdeunderlag och räntesatser används i kommunerna?
- Hur stor betydelse har användandet av olika metoder för beräkning av kapitaltjänstkostnader för kostnadsvariationen mellan kommunerna?

Större delen av våra undersökningskommuner använder sig av anskaffningsvärdet som värdeunderlag för avskrivningar. Sju av kommunerna använder sig av en kombination av olika avskrivningsunderlag genom att särbehandla vissa verksamheter. De verksamheter som i första hand kommer i fråga för speciella avskrivningsmetoder tycks vara sådana som kan hänföras till kommunernas affärsmässiga verksamhet. Vid påförande av intern ränta är värdeunderlaget i urvalskommunerna ännu mer enhetligt än för avskrivningarna. 21 kommuner utnyttjar det bokförda värdet och 18 av dessa har också en identisk räntesats, 14 %. De tre övriga har räntesatser på 12 % och 13 %.

Resultatet stämmer väl överens med rundfrågor som Svenska kommunförbundet genomfört bland primärkommunerna angående beräkningsmetoder för kapitaltjänstkostnader. Det stora flertalet kommuner använder samma värdeunderlag och räntesatserna för intern ränta tycks vara relativt enhetliga. Avvikelserna är främst att söka bland de större kommunerna vilka oftare utnyttjar bruksvärdet som värdeunderlag och då främst för affärsdrivande verk.

Olika beräkningsgrunder ger upphov till olika kostnader. Vi har konstaterat att vissa skillnader förekommer ifråga om kommunernas metoder för att beräkna kapitaltjänstkostnaderna. Frågan blir hur mycket detta kan tänkas påverka kostnadsbilden för olika kommunala verksamheter. Ett sätt att närmare undersöka kapitaltjänstkostnadernas betydelse är att relatera dessa till totala programkostnader och samtidigt jämföra utfallet för våra undersökningskommuner. Att kapitaltjänstkostnaderna är mycket tunga poster i verksamheter som rör bebyggelse och infrastruktur framgår av tabell 5.

I vissa kommuner förekommer inga kapitaltjänstkostnader i de undersökta programmen vilket förklarar av att dessa kommuner antingen saknar verksamhet under programmet ifråga eller har en verksamhet som inte medför några kapitaltjänstkostnader. Det är alltså inte redovisningsskillnader som förklarar att vissa kommuner inte uppvisar några kapitaltjänstkostnader på enstaka program.

För de verksamheter som beskrivs under respektive programrubrik utgör kapitaltjänstkostnaden en mycket stor del av de totala kostnaderna. Bostadsproduktionen, markförsörjningen och vatten- och avloppshantering är mycket kapitalintensiva med procentsiffrorna 89, 53 och 46 för respektive verksamhet. Elförsörjning kan tyckas kräva stora investeringar men hamnar här en bit ned på skalan. Förklaringar till detta kan sökas i att kommunerna ofta köper sitt kraftbehov, varför verksamheten begränsas till distribution av elektricitet till hushållen. I större kommuner är det också vanligt att just elproduktion och distribution har överflyttats på fristående affärsdrivande verk varför ingen redovisning ges i de kommunala boksluten.

Det visar sig att om man konstanthåller för redovisningssystemets uppläggning och användningen av värdeunderlag samt räntesatser att avsevärda variationer kvarstår. Det tycks vara så att variationen *inom* dessa kommungrupperingar är minst lika stor som variationen *mellan* kommuner med olika beräkningsgrunder för kapitaltjänstkostnaderna. Inom varje grupp kan en betydande spridning kring medelvärdet urskiljas vilket betyder att variationen *inte* kan enkelt återföras på beräknings- eller redovisningsskillnader.

Sammanfattningsvis bör det betonas att de olikheter ifråga om metoder för beräkning av kapitaltjänstkostnader bland kommunerna som konstaterats inte kan negligeras. Användningen av bruksvärde som värdeunderlag för beräkning av avskrivningar och intern ränta ger ofta en högre kapitalkostnad än anskaffningsvärde och bokfört värde. Bruksvärdet har ju som syfte att ge en mer realistisk kapitaltjänstkostnad i relation till nyinvesteringsbehovet men användningen är ännu företrädesvis koncentrerad till de större kommunerna och då oftast inom affärsdrivande verk. Med kännedom om hur olika kommuner utformar sin verksamhet är det möjligt att komma till rätta med de svårigheter som kommunernas olika redovisningspraxis erbjuder. Variationsanalyser av kommunal verksamhet måste kompletteras med kontroller för redovisningsskillnader och när det gäller bebyggelse och samhällsplaneringsprogram bör speciell hänsyn tas till kapitaltjänstkostnaderna.

Teoretiska problem

Forskningssituationen kan alltså sammanfattas i en grundläggande hypotes:

(H1) Kommunala programvariationer beror an-

Tabell 5. Kapitaltjänstkostnadernas andel av respektive programkostnad för kommunurvalet

Program	Kap. tjänstkostnadernas andel av tot. kostnader %	Standardavvikelse	Antal kommuner med faktiska kap. tjänstkostnader
Arbetsområden och lokaler	48	26	18
Markförsörjning	53	23	26
Prod. av bostäder	89	15	15
Väghållning	31	14	25
Buss-, bil- och spårbunden trafik	26		1
Elförsörjning	18	22	13
Vatten och avlopp	46	10	27

tingen av interna faktorer eller av externa faktorer

Hur skall (H1) prövas? Här uppstår metodproblem av olika slag. En rad teoretiska problem måste diskuteras som berör hur modeller för interaktionen mellan variabler i ett kommunalt beslutssystem skall specificeras. Det är här fråga om att så korrekt som möjligt identifiera och inkludera beroende och oberoende variabler, samt att ange en rimlig tolkning av hur sambandet mellan dessa variabler i beslutssystemet kan tänkas vara utformat. Vi har att ta ställning till hur begreppen för programvariation, interna faktorer och externa faktorer skall knytas till en adekvat databas för svenska kommuner. Lämpligen kan problemställningen (H1) preciseras genom att man använder distinktionen mellan beroende och oberoende variabel. Innan man tar sig an ett systematiskt studium av kommunalekonomiska variationer i program av olika slag med hjälp av modeller med exogena eller endogena faktorer bör man fråga sig vad den beroende variabeln består av – vad är kommunal programvariation? Man kan då inte undvika frågan om vilka data som bör användas för att kartlägga och förklara variation i kommunala ekonomier. Lösningen på problemet att identifiera den beroende variabeln – kommunal kostnads- eller servicevariation – har avgörande relevans för modellspecifikationsproblemet: hur kan teoretiskt sett en kommunal programvariation bero av en uppsättning faktorer eller villkor. Vi skall här föra en diskussion om metodproblem inom ramen för en ansats som syftar till att förstå kommunala kostnader och kommunal service med begreppen beroende – oberoende variabel. Begreppet kommunal service tas här i vid mening, dvs hit räknas rent administrativa program t ex fysisk planering, program i vilka personalkostnaden är hög t ex grundskola men där servicefunktionen är långt klarare än i rent administrativa program, samt program där anläggningar utgör väsentliga inslag i serviceutbudet, t ex fritidsverksamhet, våghållning eller markförsörjning och avfallshantering. Man kan klassificera kommunala program på olika sätt; vi tillämpar konsekvent distinktionen mellan odelbara och delbara kommunala nyttigheter.

Den beroende variabeln

Identifikationen av den beroende variabeln kan lämpligen utgå från gällande budgetrutiner och redovisningsprinciper, vilka numera oftast följer ett normerat programsystem (Svenska kommun-

förbundets *Budgetering i utveckling*) och vilka även återkommer i Finansstatistiken. Programplanen upptar cirka 100 subprogram, aggregerade till 10 huvudprogram. Dyliga huvudprogram innebär en första verksamhetsbeskrivning, varvid de olika subprogrammen ger preciserad programdeklaration; så innehåller Mark och Bostäder t ex:

- (i) Markförsörjning
- (ii) Produktion av bostadsområden
- (iii) Tillhandahållande av förvaltnings- och samlingslokaler
- (iv) Tillhandahållande av bostäder.

För att kunna kartlägga hur och varför den kommunala verksamheten varierar mellan kommuner måste man uppenbarligen ha tillgång till verksamhetsbeskrivningsmått av annat slag än programplanens rent kategoriska begrepp; vi vill ju veta inte att en kommun har ett visst slag av verksamhet – fysisk planering eller vinterväghållning – utan *omfattningen* och *arten* av verksamheten. Detta syfte medför inte med nödvändighet att vi söker rena hårddatabeskrivningar av kommunal verksamhet utan det kan vara intressant att beskriva variationen i kommunalt engagemang med mjuk-data beskrivningar. Distinktionen mellan omfattning och art av kommunal verksamhet tangerar självfallet distinktionen mellan *kvantitet* och *kvalitet*. Det är svårt att se hur en analys av kommunal programvariation skulle kunna göras utan en *metodologi* om hur kvantitativa och kvalitativa mått bör kombineras.

Kommunala programvariationer är inte ett entydigt begrepp. I litteraturen kartläggs variationen i kommunalt engagemang med olika slags mått eller indikatorer, vilka inte nödvändigtvis identifierar samma dimension. Eftersom vårt fokus är inställt på kommunal resursallokering är vi intresserade av alla slags mått som mäter den kommunala insatsen visavi de nyttigheter som vi valt ut för variationsanalysen av svenska kommuner. Dessa kan indelas i *odelbara* och *delbara nyttigheter* i enlighet med en klassisk distinktion i Public Finance litteraturen (Head, 1974). De odelbara nyttigheterna utmärks av

- (i) "nonexcludability", dvs man kan inte hindra någon från att konsumera nyttigheten när den väl produceras
- (ii) "jointness in use", dvs om en person konsumerar nyttigheten utesluter detta inte att även en annan person konsumerar nyttigheten,

medan motsatta egenskaper – "excludability" och "rivalness" utmärker delbara nyttigheter. Det är lätt att ge exempel på båda slagen av nyttigheter, tex vägförsörjning (odelbar) och vatten- och avloppshantering (delbar). Vilka mått är tänkbara när det gäller kommunal resursallokering? En genomgång av aktuell litteratur (Newton, 1980; Newton, 1981; Rich, 1982a; Rich, 1982b; Lineberry & Sharkansky, 1978; Masoti & Lineberry, 1976; Glickman, 1980; Scioli & Cook, 1975) ger vid handen att man bör skilja mellan:

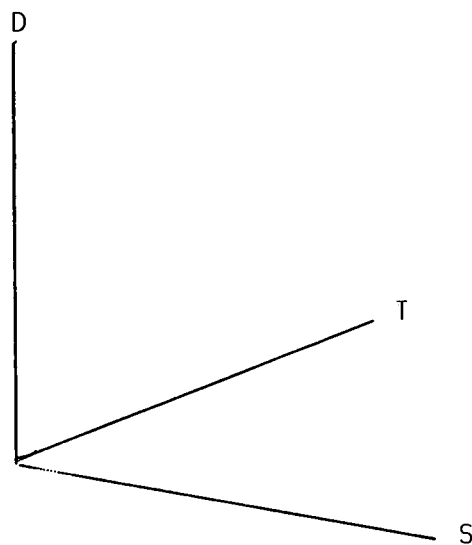
- (i) *ekonomiska mått*: absoluta eller relativa kostnadsmått: per capita kostnad eller procentandel av budgeten
- (ii) *arbetsinsatsmått*: antalet heltidsanställda eller antalet arbetstimmar
- (iii) *servicemått*: antalet klienter betjänade
- (iv) *kapacitetsmått*: dimensioneringen av anläggningar, dimensioneringen av service
- (v) *resultatmått*: medborgarnas tillfredsställelse med kommunal verksamhet.

Medan måtten (i), (ii) och (iv) avser *dimensioneringen* av kommunala program gäller måttet (iii) *servicens tillgänglighet* eller *nyttjandegrad*. En tredje dimension skulle så måttet (v) identifiera. Utan tvekan är kommunal service eller om man så vill kommunal programvariation ett komplext fenomen vilket kräver olika slag av mått eller indikatorer. Även om man argumenterar för att samtliga dessa mått kan tas som indikatorer på kommunal verksamhet följer inte att de kan blandas hur som helst. Man kan anta att det föreligger vissa relationer mellan beskrivningar av program med dessa mått. Rimligen bör en ökning av kapaciteten eller arbetsinsatsen resultera i ökad per capita kostnad, men den omvända slutsatsen kan inte dras. Höga per capita kostnader kan ju helt enkelt bero på *ineffektivitet* i olika former. Förändringar i servicemått eller i resultatmått kan inte automatiskt återföras på kapacitetsförändringar eller per capita kostnadsökningar. Ej heller kan man utan vidare anta att en ökning i per capita kostnad eller i kapacitetsmått resulterar i positiva förändringar av servicemått eller resultatmått. Man kan mycket väl tänka sig att en och samma ekonomiska nivå i två eller flera kommuner är förenad med olika kapacitetsmått eller skilda service- eller resultatmått. *Effektivitetsdiskussionen* tycks vara mycket lite uppmärksam i forskningen om kommunala programvariationer, där huvudintresset fokuserats på att ansätta och estimerar en rad modeller med ett stort antal obero-

ende variabler. Kostnadsmissiga programvariationer kan ju helt enkelt bero på variationer i insats av resurser eller kapacitet, vilka variationer inte påtagligt påverkar servicemått eller resultatmått. Samma *servicenivå* skulle kunna nås med olika insatser av resurser, vilket påkallar ett studium av effektivitet.

Man skulle kunna tro att sambandet mellan de olika måtten kan sammanfattas enligt en hypotes: ju större dimensionering, desto större tillgänglighet, och ju större tillgänglighet desto större tillfredsställelse. Det är rimligt att anta att en större dimensionering leder till en högre per capita kostnad allt annat lika, men sambandet mellan dimensionering och tillgänglighet behöver inte vara så enkelt. Man bör undersöka hur dimensionering och tillgänglighet förhåller sig till varandra för varje undersökt program. Det är inte alls givet att en kommun som har en högre dimensionering på tex vägnät eller vatten- och avfallshantering når en högre grad av servicetillgänglighet, mätt i antalet betjänade konsumenter. I stället bör man utgå från att dessa dimensioner i kommunal serviceproduktion är oberoende av varandra analytiskt, vilket medför att man måste försöka skatta sambandet utifrån data om dimensionering och tillgänglighet. Genom att placera in kommunerna i ett diagram av typen Diagram 1 kan man få en blick över hur olika stora kommuner förhåller sig till varandra på två väsentliga servicedimensioner.

Diagram 1. Storlek, dimensionering och tillgänglighet



Det kan finnas en variation mellan grad av dimensionering och grad av tillgänglighet som innebär att vissa kommuner trots en hög ambitionsnivå i fråga om dimensionering inte når ett gott resultat i fråga om tillgänglighet. Här spelar förmodligen kommunens *ekologi* in, dvs det skulle finnas ett antal omgivningsfaktorer (fysisk miljö, bebyggelsestruktur, näringslivsstruktur) som driver upp behovet av dimensionering men negativt inverkar på graden av tillgänglighet.

Nu är begreppet tillgänglighet inte helt klart; det kan avse en *möjlighet* till kommunal service eller det kan stå för ett *faktiskt nyttjande*. I vissa fall sammanfaller distinktionen, medan den i andra – tex fritidsverksamhet – är relevant. En kommunmedborgare behöver naturligtvis inte nyttja ett kommunalt program, men i fråga om vissa program – tex vatten- och avfallshantering – kan man nog lugnt utgå från att data om faktiskt nyttjande samtidigt indikerar möjlighet eller tillgänglighet.

Det är en empirisk fråga att reda ut hur dessa olika aspekter på kommunal programvariation:

- (1) ekonomi
- (2) kapacitetsnivå
- (3) servicenivå
- (4) resultatnivå

förhåller sig till varandra i svenska kommuner. För syftet att belysa vad kommunal programvariation egentligen är, kan man tex underkasta normalkontoplansprogrammen:

- (1) fysisk planering
- (2) markförsörjning
- (3) väghållning/vinterväghållning
- (4) fritidsverksamhet
- (5) vattenförsörjning och avloppshantering
- (6) avfallshantering

en ingående analys med avseende på variationsaspekterna (1)–(4).

En forskningsstrategi som beaktar den beroende variabeln som problematisk kan inte enbart arbeta med ekologidata hämtade från officiell statistik; medan per capita kostnadsmått är lätt tillgängliga i Finansstatistiken kräver en databank över de andra serviceaspekterna surveydata.

Teoretiskt kan kommunal kostnad betraktas som en funktion av:

- (1) kvantiteten producerad service
- (2) kvaliteten på den producerade servicen
- (3) antalet betjänade klienter.

Vanligen mätes den ekonomiska dimensionen med något relativt mått, tex per capita kostnad. Uppenbarligen är den absoluta kostnaden olämp-

lig för studiet av kommunal kostnadsvariation; större kommuner skulle ju automatiskt ha större kostnader för tex fysisk planering eller väghållning även om man relativt sett spenderade mindre. Det finns emellertid inte ett "givet" relativt kostnadsmått. Låt oss titta närmare på två relativa kostnadsmått. (i) *Per capita kostnad*: kostnadsmåttet innebär att en programkostnad relateras till mängden kommuninvånare; måttet kan uttryckas i löpande priser eller i något realt prismått. Är kostnad per capita en bra indikator på programvariation? Hur kan man teoretiskt tolka en variation i per capita kostnad? Lämpligen kan vi utgå från distinktionen mellan odelbara nyttigheter (public goods) och delbara nyttigheter; antag att vi har två kommuner, en på 10 000 invånare och en annan på 100 000 invånare.

Väghållning är ett exempel på ett kommunalt program som tillhör kategorin odelbara nyttigheter. Om programmet väghållning upptar kostnaden 300 kr i båda kommunerna kan vi då dra slutsatsen att vi här inte har någon programvariation? I bägge kommunerna skulle vi då ha "samma" väghållning, dvs ett lika utbyggt vägnät av ungefärligen samma kvalitet. Relativt sett – i förhållande till antalet invånare – skulle mängden väg vara densamma i båda kommunerna liksom kvaliteten väg. Denna slutsats följer alldeles uppenbart inte: kommunerna ifråga kan nå samma per capita kostnad även om servicenivån inte är densamma. Om styckkostnaden för att producera väg är olika i kommunerna – till följd av omgivningens struktur eller som en konsekvens av effektivitetsdifferenser – kan samma per capita kostnad föreligga helt enkelt genom att kommunen med den högre styckkostnaden har ett mindre utbyggt vägnät. Om man, som vanligt i forskning som bygger på den demografiska ansatsen, antar att tätortsgrad betingar en variation i ett program – tex väghållning – förväntar man sig att finna att mot en differens i tätortsgrad svarar en skillnad i väghållning. Det kan mycket väl finnas en sådan, men den kan utsuddas av ett per capita kostnadsmått helt enkelt därför att en kommun med högre styckkostnad håller sig med ett lägre serviceutbud.

Antag att per capita kostnaden är dubbelt så stor i en kommun K_1 som i en kommun K_2 ; kan vi då dra slutsatsen att vägprogrammet i K_1 är dubbelt så stort som i K_2 ? Inte alls, ty "mängden" väg och kvaliteten på vägen kan vara densamma i båda kommunerna, men speciella omständigheter driver upp eller ned styckkostnaden för de olika kommunerna. Här föreligger ingen programvariation

men olika kostnader, medan vi i föregående fall hade samma kostnad men olika program.

Kostnaden per capita hänger ju inte bara samman med styckkostnaden och mängden producerad väg utan beror ju dessutom av antalet nyttjare. Ett och samma vägnät kan tjäna olika stora befolkningsmängder varför per capita kostnaden kommer att variera på ett sätt som inte har något att göra med serviceutbudet.

Antag att en kommun minskar drastiskt över en viss tid; kostnaden per capita skjuter då i höjden utan att vägsystemet alls ändrats. Man kan då inte dra slutsatsen att servicenivån höjts eller att ett dylikt vägsystem är typiskt för en kommun av denna mindre storlek. Samma oklara förhållande kommer naturligtvis att råda i kommuner som genomgår en snabb expansion. Här faller kostnaden för att upprätthålla ett och samma serviceutbud bara genom det enkla faktum att antalet invånare ökar.

Ett exempel på kommunala delbara nyttigheter är vattenförsörjning och avfallshantering. Vad säger ett per capita mått i förhållande till dessa nyttigheter? Antag att vi har två kommuner – K_1 och K_2 – samt att dessa är av olika storlek som ovan. Antag vidare att bägge kommunerna betalar 100 kr per capita till detta program; kan vi då sluta oss till att servicen är densamma i bägge kommunerna? Ingalunda. Medan den ena kommunen kan ha en nära 100 % anslutning av kommunmedborgarna kan den andra bara nå hälften av hushållen därför att dess ekologi implicerar ett behov av en mycket högre dimensionering om samma täckningsgrad skall nås. Antag att per capita kostnaden är betydligt högre i K_1 än i K_2 ; finns här en programvariation? Om så vad innebär den? Kanske rör det sig blott om en stordriftsfördel eller kanske i K_1 finns en annan ambitionsnivå eller ett av omgivningen inducerat behov av annan dimensionering? Kostnadsskillnaden kan helt enkelt bero av tekniska skillnader mellan de system som används (ålder på systemen osv).

Slutsatsen tycks vara att per capita kostnads-mått bör hanteras med största försiktighet. Man bör hela tiden överväga att arbeta med enhetskostnads-mått som är direkt relaterade till det program vars variation skall kartläggas, t ex styckkostnaden per enhet väg eller kostnaden för vatten- och avfallshantering per nyttjare.

(ii) *Procentandelar*: ofta kompletteras en analys av den kommunala programvariationen utifrån per capita kostnad med mått som beskriver den relativa andelen för ett program av budgeten. Det grundläggande antagandet är då att om en kom-

mun redovisar en större procentandel för ett program än en annan kommun så är vi berättigade anta att det satsas mer på programmet i den ena kommunen än i den andra. Denna slutsats gäller självfallet bara under förutsättningen att helheten – totalbudgeten – är lika stor i båda kommunerna. Med tanke på att totalbudgetomslutning kan variera betydligt mellan kommuner kan det knappast var korrekt att utan vidare använda procentandelsmätt.

Hur förhåller sig dessa två mått till varandra? En enkel korrelationsanalys av de utvalda kommunerna – 33 till antalet – ger som resultat att variationen i per capita kostnad och variationen i procentandelsmätt nära samvarierar: fysisk planering = .94, markförsörjning = .96, väghållning = .95, fritidsverksamhet = .86 samt vattenförsörjning och avloppshantering = .88. Sambanden är dock inte så starka att måtten är helt utbytbara för t ex fritidsverksamhet och vattenförsörjning och avloppshantering.

Båda typerna av mått indikerar omfattande kommunal variation, men hur kan dessa siffror tolkas? Kan vi säga att t ex Fritidsverksamheten i min-kommunen är tre gånger billigare än i max-kommunen? Eller att max-kommunen satsar tre gånger mer än min-kommunen? Eller att det finns ett tre gånger så stort behov i max-kommunen som i min-kommunen? Dylika tolkningar kan vara felaktiga därför att sambandet mellan kostnad per capita och serviceegenskaper som effektivitet, servicenivå eller servicebehov inte är entydigt. Det kan förhålla sig så att max-kommunen befinner sig i en omgivning som medför merkostnader för ett likartat serviceutbud; eller så föreligger samma kvalitet på anläggningarna men möjligheten till ett intensivare utnyttjande leder till att kostnaden per capita blir mindre i den ena kommunen. Eller så föreligger en högre per capita kostnad helt enkelt därför att anläggningen dimensionerats för ett visst utnyttjande men utan att man sedan faktiskt når upp till den tänkta nivån.

Den kritik som här redovisats gentemot användandet av kostnadsindikatorer i kommunal variationsanalys innebär inte att per capita kostnads-mått och procentandelsmätt är utan värde. De måste användas med försiktighet samt för klart specificerade syften. Lämpligen bör de kompletteras med kostnads-mått som fångar upp:

- (i) mängden producerad service resp kostnaden per producerad enhet
- (ii) kvaliteten på den producerade servicen
- (iii) utnyttjandegraden.

Den oberoende variabeln

Kostnadsskillnader mellan kommuner kan bero av antingen externa eller interna faktorer – en distinktion som svarar mot skatteutjämningsystemets exogena-endogena (Lane & Magnusson, 1983; Jonsson, 1971). I mycket av forskningen kring kostnads- och servicevariationer har intresset fokuserats på omgivningens inverkan på kommunerna. Man söker då skatta *kausala* samband mellan kommunal aktivitet mätt med kostnad per capita eller något slags mått på serviceutbud å ena sidan och variabler tagna från omgivningen å den andra. I svensk forskning finns två försök att finna omgivningsdeterminanter till kommunal kostnad och service: R Murrays *Kommunal servicebestämning – faktorer och beslutsprocesser* (1980) och L Johanssons *Kommunal servicevariation* (1982).

Utan tvekan kan man säga att Murrays kostnadsanalys utförd på data från 1975 års Finansstatistik och Johanssons serviceanalys utförd på data från omkring 1980 ökat våra kunskaper om villkoren för kommunal aktivitet avsevärt. I syfte att föra kunskapsutvecklingen framåt kan dock några kritiska reflexioner vara på plats. Murrays forskningsstrategi har två steg; först skattas sambandet mellan omgivningsfaktorer – som skattekraft, tätortsgrad och befolkningstäthet – och kostnader för den dåvarande normalkontoplanens huvudtitlar. Ansatsen ger litet, vilket knappast är förvånande då man har anledning att fråga sig om huvudtitelindelningen verkligen är ett lämpligt sätt att aggregera kostnader. I många fall innehåller huvudtitlarna vitt skilda aktiviteter, som kan tänkas påverkas olika av allmänna omgivningsfaktorer. För det andra skattar Murray mera specificerade modeller för en rad delprogram. Resultatet blir här långt bättre, men ett par frågetecken kvarstår. Murrays analys innehåller som en viktig prediktor dummy-variabler för ortstyp, vilka variabler tycks förklara väl. Begreppet ortstyp mäts dock ej med externa variabler utan med i huvudsak interna kommunala egenskaper. Uppenbarligen finns här en risk för ett cirkelresonemang: vad som skall förklaras är kommunala kostnader för olika aktiviteter och vad som förklarar är kommunal aktivitet. Svårigheten tycks bero på att Murray inte preciserar vad omgivningen skall vara. L Johansson för däremot ett sådant resonemang i det att omgivningsbegreppet säges ha två huvudbeståndsdelar: – resurser

– behov

L Johansson anför:

”Frågan om vilka faktorer som påverkar kommunernas serviceproduktion ska i det följande analyseras utifrån en föreställningsram, vilken innehåller tre olika typer av generella förklaringsfaktorer, nämligen behov, resurser och politisk viljeinriktning. Dessa tre begreppskategorier kan påstås vara centrala inom större delen av den omfattande statsvetenskapliga policyanalys som växt fram under de senaste femton åren”. (Johansson 1982:2)

Man kan här invända att begreppet behov inte är lyckat. Begreppet behov är både svårt att avgränsa och att operationalisera. Indikatorer på en kommuns omgivning brukar vanligen anges helt enkelt genom en uppräkningslista; man försöker få med så många variabler som möjligt som man tror kan påverka kommunala aktiviteter. Det är inte klart vad som är vunnet med att försöka sammanfatta dessa variabler med begreppen behov och resurser. En dylik strategi baserad på begreppet behov tycks inte fånga några mera specificerade egenskaper hos kommunerna: är tätortsgrad eller stor areal ett behov på samma sätt som förekomst av sociala problem kan sägas uttrycka behov?

Frågan om hur kommunernas omgivning skall beskrivas har aldrig fått en tillfredsställande lösning. Å ena sidan identifieras i teorin allmänna storheter som behov, resurser och fysisk miljö (Boyne, 1985); och å den andra sidan tas i den empiriska analysen upp så många variabler som möjligt utan att det görs ett försök att klargöra hur variablerna hänger samman.

I sin studie redovisar Johansson några bestämningsfaktorer för kommunal service; på ett mycket intressant sätt framgår att enkla samband mellan omgivningsfaktorer och kommunal aktivitet sällan kvarstår när man konstanthåller för övriga omgivningsfaktorer. Detta tyder på ett komplext kausalt mönster i mängden av omgivningsfaktorer. Konklusionen måste då bli att det är mycket angeläget att undersöka interdependensen mellan omgivningsfaktorerna i syfte att identifiera bakomliggande eller så kallade *latenta storheter*.

Murrays och Johanssons analyser uppvisar en intressant och slående skillnad i tolkningar och mätningar av den beroende variabeln – kommunal programvariation. Medan Murray uteslutande arbetar med kostnadsvariationer blandar Johansson kostnadsmått med servicemått. Även om Johansson med en dylik forskningsstrategi når flera mycket intressanta resultat, kan man ställa sig frågan hur man principiellt bör relatera servicedata till kostnadsdata. Kan det förhålla sig så att servicenivå är en förklarande faktor till kostnadsvariation? Rent förnuftsmässigt tycks kommunala kost-

nader i första hand bero av valet av programkapacitet med åtföljande insats av personal, kapital och mark. Att valet av servicenivå skulle helt förklara kostnadsvariationer är dock lika lite troligt som att valet av servicenivå skulle vara helt bestämd av omgivningen. Så påvisar Johansson att sambandet mellan servicenivå och behov av service kan vara positivt, negativt och oberoende! (Johansson 1982:26–47). Om valet av servicenivå är en av omgivningen delvis oberoende storhet som bl a påverkar kommunala kostnader bör den naturligtvis tas med i förklaringen av kostnadsvariationer. Det är då ej heller så märkligt att generella omgivningsfaktorer förklarar dåligt. Ett första steg mot en förnyelse av variationsanalysen vad gäller kommunala aktiviteter är att vid kostnadsjämförelser *konstanthålla för servicenivå*.

Det klassiska problemet i analysen av kommunal aktivitet är variationsproblematiken. Det är ett givet faktum att kommunala kostnader varierar betydligt mellan kommuner både vad gäller totalkostnad per capita och i fråga om kostnad per capita för program eller delprogram. Svårigheten ligger i att *förklara* variationen. På basis av redovisad forskning är följande hypotes rimlig:

(H2) Kommunala kostnadsvariationer kan bero av *val av servicenivå* eller av *effektivitet*.

Den närmare utforskningen av (H2) bör göras dels under beaktande av redan utförd forskning dels på basis av ett specificerat datamaterial, innehållande olika slag av kostnadsdata, servicedata och kapacitetsdata. Hur skall externa bestämningsfaktorer beaktas?

En definitiv implikation av svensk och internationell forskning är att en uppsättning generella omgivningsvariabler förklarar dåligt. Det gäller inte bara för variabler som beskriver bebyggelsestruktur och näringslivsstruktur, utan även för politiska variabler. En förnyelse av analysen av hur politiska faktorer kan spela in vid utbudet av kommunal service redovisas av T Hansen (Hansen 1981). Hansen tolkar statistiska sambandsmått mellan omgivningsfaktorer och kostnadsmått som indikatorer inte på kausala samband utan på förekomst av *beslutskriterier* för beslut om kommunal serviceproduktion. En skiftande vilja i fråga om kvantitet och kvalitet när det gäller kommunal service skulle då uniformt hänga samman med om en kommun styrs av socialistisk eller borgerlig majoritet. Beslutstolkning är naturligtvis lika intressant som den kausala ansatsen, men det är inte givet att skiftande beslut i fråga om kommunal

service – kvantitet och kvalitet – alltid måste uttrycka en politisk preferens. Dvs en beslutsansats behöver inte låsas till en föreställning om politiska faktorerens avgörande betydelse.

Om kostnadsvariationer inte beror av omgivningsfaktorer, vilka interna faktorer kan då antas förklara? Två faktorer står här i centrum; *ambitionsnivå* och *effektivitet*. Medan exogena kostnader skulle vara dem som omgivningen implicerar, är endogena kostnader sådana som beror av valet av servicenivå eller som uttrycker den effektivitet som kännetecknar utförandet av ett program. Distinktionen mellan ambitionsnivå och effektivitet är nödvändig vid en jämförelse av kommunala kostnader. En kommun kan redovisa högre kostnader än en annan kommun för ett program därför att kommunen har ett annorlunda och dyrare serviceutbud eller därför att samma utbud produceras på ett dyrare (dvs mindre effektivt) sätt. Utförandet av kommunala program erbjuder alternativ både när det gäller servicenivå och insats av kapital och personal.

Det är inte givet att valet av servicenivå är en rent intern kommunal angelägenhet. Även om valet görs av kommunala beslutsorgan kan dessa mer eller mindre vara styrda i olika avseenden av statliga beslut via *normgivning* eller *statsbidrag* (Andersson, 1979). Här återinträder omgivningen som förklaringsfaktor, men nu i form av en politisk organisations påverkan på en annan politisk organisation. Sedan servicenivån identifierats för ett program i en kommun måste det fastställas i vad mån valet är styrt av statliga myndigheter.

Ett av de intressantaste resultaten från Murrays analys är att normgivning, dvs statlig bestämning av servicenivåer i särskilda program är omfattande medan åtföljande specialdestinerade statsbidrag tycks ha en generellt kostnadsuppdrivande effekt på totalbudgeten. (Murray 1980:104–108). Han skriver:

”Vad som däremot framgår är att de specialdestinerade bidragen till ett område har en stark inverkan på alla andra områden. Det kan ifrågasättas om inte huvuddelen av ett specialdestinerat bidrags effekt faller utanför det område som är föremål för bidraget”. (Murray 1980:107)

Kanske väsentligare än den rena överföringen av pengar är statens påverkan på valet av servicenivå eller på kapaciteten hos serviceutbudet. Ett medel till dylik influens är självfallet statsbidragen, men staten förfogar även över andra medel.

Från teoretisk synpunkt kan det fortfarande

sågas vara ett olöst problem hur effektiviteten skall mätas i relation till offentliga program. I studien *Efficiency in Government Through Systems Analysis* (1958) anför R N McKean efter en diskussion av olika kriterier:

"1. Guard against particularly treacherous tests. One ubiquitous and untrustworthy candidate is the maximization of the ratio of gain (i.e., effectiveness) to cost.
2. Use the generally suitable form of criterion, the maximization of gain minus cost, if both can be expressed in the same unit. If they cannot be so expressed, generally suitable forms are maximum gain for a specified cost or minimum cost of achieving a specified gain." (McKean 1958:97)

På liknande sätt relaterar D Ramström i sin bok *Systemplanering* begreppet effektivitet till en jämförelse mellan kostnader och intäkter:

"Som vid alla effektivitetsmätningar gäller det att göra en avvägning mellan de *kostnader* som är förknippade med styrningen och de *intäkter* den ger upphov till, uttryckt i form av en högre grad av måluppfyllelse." (Ramström 1969:55)

Den grundläggande svårigheten med att tillämpa ett dylikt effektivitetsbegrepp på kommunala aktiviteter är att intäktssidan inte går att mäta eller endast delvis är mätbar i en enhet som även är tillämpbar för kostnaderna. Man gör då ofta en distinktion mellan effektivitet och måluppfyllelse. P Self skriver i sin *Administrative Theories and Politics*:

"For the purpose of this discussion, 'efficiency' should be distinguished from 'effectiveness'. Effectiveness may be said to refer to the achievement of some policy goal, if possible at minimum cost but above all successfully. Efficiency refers to an input-output relationship whose models are provided either by physics or economics.

In economics the notion of 'optimization', for example obtaining maximum satisfaction for a given outlay of resources." (Self 1972:264)

Ett sätt att komma förbi svårigheten med effektivitetsmätningar i offentlig verksamhet i den input-output innebörd Self refererar till – "in public administration, however, a large question-marks hangs over the meaning of and significance of 'economic efficiency'" (p 264) – är att undersöka hur kostnaderna i olika kommuner kan variera givet några fastställda servicenivåer. För de olika kommunala program som analyseras skulle man då kunna studera en variant av hypotesen (H2), nämligen

(H3) Kostnadsvariation som ej kan återföras på servicenivå eller externa faktorer beror av effektivitetsskillnader.

(H3) har i forskningen om kommunala kostnadsvariationer aldrig blivit föremål för test. Likväl måste den sågas vara högst relevant i och med att den demografiska ansatsen något kommit i vanrykte. Till en del skall nog även förklaringar sökas i svårigheterna att operationalisera servicenivåbegreppet. Så pass mycket tycks dock vara känt om kommunal service att man nu skulle kunna ta steget att försöka jämföra servicenivåer i olika kommuner för några program, samt att där-efter analysera hur mycket kostnadsvariationen beror av valet av servicenivå samt hur valet av servicenivå beror av omgivningen.

Vi återknyter här till det tidigare introducerade begreppsparet dimensionering och tillgänglighet såsom grunddimensioner i kommunal service; i ett effektivitetsperspektiv är det intressant att kartlägga:

- (1) hur kostnad förhåller sig till dimensionering
- (2) hur dimensionering förhåller sig till tillgänglighet.

Frågan är självfallet vilka frihetsgrader en kommun besitter vid utformningen av sin service; endast om kommunen kan välja mellan olika alternativ för att nå ett mål kan man ju tala om effektivitet. Här kan man identifiera två slag av begränsningar: dels omgivningens påverkan på kommunen, dels statens normgivning. Om det vore så att en demografisk ansats förklarar det mesta av den kommunala programvariationen, då skulle det finnas litet utrymme för kommunalt handlande i syfte att minimera kostnaderna för ett program. Om å andra sidan sambandet mellan programvariation och omgivning är svagt – såsom både svenska och internationella studier antyder – öppnar sig möjligheten för kommunen att *välja* olika alternativ i kostnadsminimeringssyfte. Vilka alternativ som är öppna beror då på den statliga normgivningens omfattning.

Avslutning

När man griper sig an att beskriva och förklara den kommunala programvariationen finns det anledning att försöka fördjupa metoddiskussionen på både det teoretiska planet och den empiriska nivån. Om man utgår från en forskningsstrategi enligt paradigmen beroende–oberoende variabel måste man problematisera hur man skall mäta den beroende variabeln. Det finns anledning beakta

även andra mått än per capita kostnadsmått. Identifikationen av de oberoende variablerna är lika problematisk om man utgår från forskningssituationen. Att maximera mängden av omgivningsfaktorer i syfte att estimerar modeller där kostnadsvariationen tänkes vara en automatisk konsekvens av variationen i omgivningsvariabler är knappast längre en framkomlig väg; i stället bör man komplettera den demografiska ansatsen med modeller som belyser interna bestämningsfaktorer, typ val av ambitionsnivå och effektivitet. Kommunal service är förmodligen ett mångdimensionellt begrepp som innefattar mer än bara en per capita kostnadsvariation; centrala aspekter på kommunal service och kommunala anläggningar är *dimensionering* och *tillgänglighet*.

Litteratur

- Andersson, L (1979) *Statens styrning av de kommunala budgetarnas struktur*. Göteborgs universitet: Nationalekonomiska institutionen.
- Boyne, G A (1985) "Theory, Methodology, and Results in Political Science – The Case of Output Studies" in *British Journal of Political Studies*, 15: 43–515.
- Danziger JN (1974) *Budget-Making and Expenditure Variations in English County Boroughs*. Stanford: Stanford University. (Publicerad doktorsavhandling.)
- Dye, T R (1976) *Policy Analysis*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Glickman, N J (ed) (1980) *The Urban Impacts of Federal Policies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hansen, T (1981) "Transforming Needs into Expenditure Decisions" in Newton, 1981.
- Head, T G (1974) *Public Goods and Public Welfare*. Durham: Duke University Press.
- Holmgren, H (1977) *Avgifter och taxor inom primärkommunal verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, L (1982) *Kommunal servicevariation*. Lund: Liber. Kommundemokratiska kommittén, DKn 1982:2.
- Jonsson, E (1972) *Kommunens finanser*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet /EFI.
- Lineberry, R L & Sharkansky, I (1978) *Urban Politics and Public Policy*. New York: Harper & Row.
- McKean, R N (1958) *Efficiency in Government Through Systems Analysis*. New York: Rand McNally.
- Masoti, L H & Lineberry, R L (eds) (1976) *The New Urban Politics*. Cambridge: Ballinger.
- Murray, R (1980) *Kommunal servicebestämning – faktorer och beslutsprocesser*. Stockholm: SOU 1980:6.
- Newton, K (1980) *Balancing the Books*. London: Sage.
- Newton, K (ed) (1981) *Urban Political Economy*. London: Francis Pinter.
- Page, E (1980) "Comparing Local Expenditure: Lessons from a Multi-National State". (Centre for the Study of Public Policy). *Studies in Public Policy*: 60. University of Glasgow.
- Ramström, D (1969) *Systemplanering*. Lund: Studentlitteratur.
- Rich, R C (ed) (1982a) *Analyzing Urban Service Distribution: New Concepts and New Measures*. Lexington: Lexington Books.
- Rich, R C (ed) (1982b) *The Politics of Urban Services*. Lexington: Lexington Books.
- Scioli, R P & Cook, T J (ed) (1975) *Methodologies for Analyzing Public Policies*. Lexington: Lexington Books.
- Self, P (1972) *Administrative Theories and Politics*. London: MacMillan.
- Sharpe, J & Newton, K (1984) *Does Politics Matter?* Oxford: Oxford University Press.
- Strömberg, L & Norell, P-O (1982) *Kommunförvaltningen*. Stockholm: Ds Kn 1982:8.
- Nyckeltal för kommuner. 1982. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- Avskrivning av intern ränta. 1973. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Avgiftsfinansiering av kommunal verksamhet. 1982. Cirkulär 82.97. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Kommunal årsredovisning. 1982. Stockholm: Svenska kommunförbundet.