

**Björn Brorström
Viveka Edlund**

**EKONOMISTYRNING I TEORI OCH PRAKTIK
- IDEAL OCH EFFEKTER**

KFi-rapport

nr 18

Syftet med KFi:s forskningsrapportserie (F-serien) är att redovisa resultat från pågående eller avslutade forskningsprojekt inom KFi. Denna rapport är nr 18 i serien. Rapporten är utarbetad inom ramen för ett större forskningsprojekt med benämningen ekonomistyrning och effektivitet i landsting. Rapporten behandlar ekonomistyrningens innebörd, roll och effekter. Rapporten är författad av Björn Brorström docent i företagsekonomi och institutchef vid KFi och Viveka Edlund doktorand i företagsekonomi och forskningsassistent vid KFi.

KFi-serien består av följande rapporter.

1. Brorström B., 1988

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

2. Solli R., 1988

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

3. Johansson S., 1990

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

4. Brorström B., 1990

"Effektivitet - Synsätt, begrepp och modell"

5. Brorström B., 1990

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

6. Jönsson S., 1990

"Stadsdelschefernas förväntningar"

7. Brorström B., 1990

"Mot decentralisering och integrering - process och resultat"

8. Brorström B., 1991

"God ekonomi i kommuner och landsting"

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

"God kommunal organisation"

10. Jansson, L., 1991
"Ekonomrollen i förändring. Ekonomistyrningsfunktionen i kommuner och lands-
ting"
11. Brorström B., 1991
"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utform-
ning"
12. Norén, L., 1991
"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"
13. Bengtsson U. & Brorström B., 1992
"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella
redo-visningens uppgift"
14. Brorström B. & Solli R., 1992
"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"
15. Wise L.R., 1992
"Transitions in Local Government Pay Administration"
16. Jönsson S. & Solli R., 1992
"Stadsdelscheferna i Göteborg och reformen. Erfarenheter 1990-91"
17. Johansson I-L & Wikström E., 1992
"Engagemanget - organisationens livsande? En studie av den enskilda människans
engagemang i kommunal verksamhet"
18. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrning i teori och praktik - ideal och effekter"

Innehållsförteckning	sid.
1. Inledning - kulturell förändring och mer av ekonomistyrning	1
2. Varför mer ekonomistyrning?	2
3. Ekonomistyrningens effekter - en utveckling av projektets idé och syfte	4
4. Forskningens uppgift och forskningsmetodik	6
5. Ekonomistyrning i praktiken - situationen inom nio sjukhus	9
6. Några avslutande reflektioner	14

REFERENSER

1. Inledning - kulturell förändring och mer av ekonomistyrning

Kommuner och landsting har för att använda Czarniawska-Joerges (1992) metafor och karaktäristik varit ett rikt teatersällskap. Utmärkande för ett rikt teatersällskap är att kvalitetsrestriktioner inte tillåts finnas. I strävandena efter den enastående uppsättningen är hinder i form av begränsade resurser av underordnad betydelse. Dessa hinder måste elimineras men inte genom förändringar av verksamheten utan genom att tillföra verksamheten mera resurser.

Ekonomernas argumentation och motiv för återhållsamhet och varningar för att krisen snart kommer har stått sig slätt i konkurrens med verksamhetsföreträdarnas visioner om utbyggnaden av välfärdssamhället och argument för mera resurser. Ekonomerna i kommuner och landsting har verkat i en kultur där värderingar, beteenden och ritualer har befrämjat andra intressen än de ekonomiska. (Om kulturbegreppet se tex Pettigrew 1979, Dent 1986, Dent 1991 och Alvesson & Berg 1992). En god illustration över situationen under 70- och 80-talen är Brunsson & Rombachs studie om besparingsarbete i fyra primärkommuner. Verksamhetsföreträdarnas övertag i förhandlingen är här väl dokumenterat och goda exempel finns på framgångsrik retorik (Brunsson & Rombach 1982).

Men nu förefaller det ha hänt något. Omvärldens syn på verksamheten har förändrats. Verksamheten ska nu genomföras effektivt. Det ska vara kvalitet men kvaliteten ska inte kosta något. Om det kostar för mycket eller om kvaliteten brister får någon annan ta hand om det hela. Avveckling av kommunal verksamhet, förändring av produktionsformer och nya finansieringslösningar presenteras och betraktas som möjliga och nödvändiga steg i utvecklingen.

Den förändrade synen på offentlig verksamhet är allmänt bekant. Dokumenterade illustrationer av det förändrade förhållningssättet är bland annat Konkurrenskommitténs delbetänkande om konkurrensen inom den kommunala sektorn. Denna är i vissa stycken en tämligen okritisk lovsång för nya organisatoriska lösningar inom kommun- och landstingssektorn (SOU 1991:104). Här sägs bland annat att resultatenheter ska införas och om man inte klarar resultatkraven ska enheten avvecklas. Ett annat exempel är de skrifter som Svenska kommunförbundet givit ut under senare tid kring förändrade styr- och organisationsformer (se tex Svensson & Hjalmarssons (1991) skrift med titeln "Morgondagens kommun"). En vetenskaplig skrift som beskriver de "nya" förutsättningarna och problematiserar kring förhållandet att nya förväntningar möter invanda sätt att definiera uppgiften och utföra verksamheten är Berg & Jonsson (1991). De talar om att ett strategiskt dilemma råder. Vidare menar man att verksamhetens kvalitet och effektivitet är ifrågasatt. Offentlig sektor befinner sig därför i en legitimitets- och identitetskris.

För kommuner och landsting gäller således nu om man vill vara legitim att utföra en god verksamhet och samtidigt genomföra den effektivt. För att kunna vara effektiv fordras en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga styrformer. Behovet av en ökad effektivitet är förklaringen till de förändringar som sker runt om i kommuner och landsting. En

alternativ eller snarare kompletterande förklaring är att förändringarna är ett resultat av omgivningens krav och förväntningar. Kommuner och landsting förväntas tillämpa moderna styr- och organisationsformer. För att vidmakthålla eller förstärka legitimiteten är det viktigt att visa upp moderna strukturer och rationalistiska fasader (se tex Meyer & Rowan 1977, Czarniawska-Joerges 1987, Brunsson 1989 och Meyer & Scott 1992).

Förändring av styrformer handlar idag i hög grad om att utveckla och införa nya modeller och metoder för ekonomistyrning. En utveckling av formerna för ekonomistyrning har under senare år blivit en självklar del i den organisatoriska och administrativa utvecklingen. Därigenom har också rollen för att återknyta till inledningen av detta avsnitt för ekonomerna förändrats. Kulturen har förändrats och värderingsförskjutningar har skett mot en mer aktiv roll för ekonomer som aktörer i förändringsarbeten. Ekonomernas argument väger tyngre idag. I det följande avsnittet utvecklas resonemangen kring varför ekonomi och ekonomistyrning blivit viktigt.

2. Varför mer ekonomistyrning?

Den organisatoriska världen är överbestämd (Weick 1979). Vad som än anförs som skäl till en viss förändring eller ett visst förhållande så finns det alltid något annat att peka på. Ett liknande konstaterande gör Gow (1992) som har studerat hur innovationer av skilda slag sprids mellan olika förvaltningar. Ju mer man vet om en enskild händelse ju svårare är det att placera in den i ett mönster. Sättet att betrakta en förändring och ett förändringsförlopp påverkas också av i vilken grad betraktaren har en voluntaristisk respektive deterministisk syn på tillvaron. Kan enskilda organisationer forma omgivningen eller handlar det om anpassningar till omgivningen? (jfr Lawrence & Dyer 1983). Enligt Sellstedt (1992) råder en spänning mellan de båda polerna och inom samhällsteorin blir det lätt så att någon av polerna tar överhand. Balansgången är svår och vilken betoning man än gör så öppnar det upp för kritiska synpunkter utifrån det andra perspektivet. Det ovan sagda till trots är det ändå möjligt att särskilja några förklaringar till det stora intresset för ekonomistyrning.

En förklaring som är mycket vanligt förekommande och naturlig är att de nya finansiella förutsättningarna skapat behov av förändring. Enligt Czarniawska-Joerges (1992) är utformningen av styrmodellen beroende av vilka finansiella förutsättningar som råder och vilken kompetens personalen besitter. I vår egen forskning och i samband med utvecklingsprojekt av skilda slag har vi också kunnat observera sambandet mellan finansiella förutsättningar och intresse för ekonomi. Detta finns belyst i Brorström (1982) där användning och utformning av kommunala bokslut behandlas. Dålig ekonomi är ett motiv för ett ökat intresse för ekonomi och en utveckling av ekonomimodeller. Resonemangen finns utvecklade med nya erfarenheter som grund i Brorström & Solli (1990) och Brorström (1991). I den senare återges ett antal ekonomers - praktiker och teoretiker - syn på innebörden av god ekonomi. En utveckling av ekonomistyrningsmodeller betraktades som ett sätt att komma tillrätta med ekonomiska problem.

Professorn och konsulten Peter Drucker behandlar i en nyligen utkommen bok styrning av

"Non Profit Organizations". Drucker behandlar bland annat sambandet mellan organisationsform och styrmetoder. Han menar att ansvariga inom dessa typer av organisationer idag är klara över att man måste tillägna sig managementkunskaper och metoder. Drucker menar att om man inte har någon traditionell "bottom-line", dvs slutgiltigt resultat, så måste man ha bra managementmetoder. Detta är en förutsättning för att man ska få tid över till att arbeta med utveckling av verksamheten. Denna insikt hänger samman med förändrade finansiella förutsättningar (Drucker 1990).

En annan orsak till den satsning som idag sker på en utveckling av modeller och metoder för ekonomistyrning är att det anses vara en självklarhet att en organisationsförändring måste följas av en förändring av ekonomistyrningsmodellen. Sambandet mellan organisation och ekonomistyrning har belysts i många olika studier och det har varit ett känt faktum att en lyckad organisationsförändring förutsätter förändring av ekonomistyrningen. Under senare tid har sambandet mellan redovisning och organisation belysts i ett flertal studier (se tex Dent 1986, Solli 1991 och Preston 1992).

En ytterligare förklaring till de satsningar som sker i syfte att införa nya ekonomistyrningsmodeller är att det förekommer en spridning av idéer mellan olika kommuner, mellan olika landsting och mellan kommuner och landsting. Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och olika konsultföretag är institutioner som sörjer för att olika idéer och lösningar blir kända över hela sektorn. Bland ansvariga inom kommunerna och landstingen finns uppenbart starka tendenser att anamma de givna lösningarna. Brunsson (1990) och Czarniawska-Joerges (1990) illustrerar hur reformer sprids mellan olika organisationer. I våra egna studier kring kommundelsorganisationer fick vi många belägg för att en av de studerade kommunerna hade valt organisationsformen inte för att den egentligen var särskilt lämplig utan därför att andra progressiva kommuner testade organisationsformen (Brorström & Solli 1986). I en nyligen utkommen rapport behandlas utförligt fenomenet mode inom organisationsområdet (Borgert 1992).

Guillet de Monthoux (1991) bekymrar sig om utvecklingen inom managementområdet. Ett modernistiskt managementtänkande har styrt utvecklingen i Sverige. Detta tänkande har spridit sig till offentlig sektor och innebär idag enligt Monthoux att, vilket ju faktiskt stämmer, "even doctors - it is said - should be trained in business administration" (Guillet de Monthoux 1992 sid 38). Det som egentligen var avsett för traditionella företag har med strävan efter rationalitet som ideal spridit sig vidare till nya fält. En spännande vetenskaplig artikel som tangerar de här behandlade frågeställningarna är författad av Kets de Vries. I artikeln behandlas avundsjukans betydelse som drivkraft inom organisationer. Avundsjukan på andra driver oss att göra likadant själva och göra det minst lika bra (Kets de Vries 1992).

Man kan alltså konstatera att det finns många skäl till att utveckling och införande av nya ekonomistyrningsmodeller idag bedrivs på många håll. Man kan också konstatera att det finns mycket genomförd forskning, men kanske framförallt planerad sådan, som handlar just om att närmare studera motiven till att vissa modeller väljs (se tex Jacobsson 1992). En naturlig konsekvens av detta förhållande är att det enligt vår bedömning föreligger ett

stort behov av studier rörande vilka faktiska effekter som användningen av en viss ekonomistyrningsmodell resulterar i. Det viktiga måste ju ändå vara hur modellerna tillämpas, används och vilka konsekvenser de leder till och inte att begränsa studierna till införandet och motiv till införandet. Detta projekt handlar just om effekter. Vad händer och vad händer inte som en konsekvens av att en viss modell införs och tillämpas? Föreliggande rapport är en delrapport inom projektet. Syftet med rapporten är att kortfattat redovisa projektets referensram, metodologiska utgångspunkter samt resultatet av en första intervjustudie kring ekonomistyrningens innebörd, roll och effekter. Resultatet av dessa intervjuer ger en bild av synen på ekonomistyrning och bidrar till en ökad förståelse av fenomenet. Resultatet av intervjuerna ligger också till grund för val av studieobjekt för den fortsatta forskningen kring ekonomistyrningsmodeller inom landstingen.

3. Ekonomistyrningens effekter - en utveckling av projektets idé och syfte

En god definition på styrning är att denna handlar om att överföra ledningens värderingar till underordnade (Demski & Feltham 1978 och Czarniawska-Joerges 1992). Styrningen inom en organisation syftar till att uppnå gemensamma värderingar. Det ska råda en beteendemässig överensstämmelse mellan ledningen och underordnade. Tillämpning av olika styrintstrument och anammande av en viss styrfilosofi kan uppfattas som ett medel för att de av ledningen utvalda strategierna ska kunna genomföras (jfr Anthony 1990). Av det senare följer att styrning inte behöver innebära att underordnade direkt följer givna anvisningar och strävar efter att omedelbart klara uppsatta mål. Poängen är att man i ett långsiktigt perspektiv ska erhålla en gynnsam utveckling av den bedrivna verksamheten.

En utveckling av formerna för ekonomistyrning syftar sannolikt till att fler ska bli intresserade av ekonomi. Fler ska befinna sig mitt i frågorna om hur ekonomin ska hanteras. Att klara ekonomin blir en viktig del i strategin. En intressant frågeställning är då vilka effekter en ökad fokusering på ekonomistyrning verkligen leder till. Vilket är det faktiska resultatet som en konsekvens av den tillämpade ekonomistyrningsmodellen?

Med faktiskt resultat kan avses en förändrad syn på ekonomi relativt den verksamhet som bedrivs och de värderingar som gäller för denna. Fiore mfl (1992) har studerat beteendenormer i professionella organisationer och påvisat att en ökad uppmärksamhet på ekonomiska mål minskar stödet för de professionella värderingarna. Denna iakttagelse är en intressant utgångspunkt för föreliggande projekt. Med faktiskt resultat avses också hur intresset för ekonomi gestaltar sig. Ökar kostnadsmedvetandet och hur visar sig det i så fall i strategier och vardaglig verksamhet? En förväntad effekt av att ansvaret för det ekonomiska resultatet förs ned på verksamhetsnivå, vilket nog är en huvudingrediens i alla utvecklingsprojekt, är att intresset för intäkter ökar. Frågan är därvid hur detta sker. Drucker (1990) menar att man inom "Non-profit" organisationer i för hög utsträckning ägnar sig åt att försöka skapa intäkter istället för att utveckla verksamheten. Denna farhåga är intressant att utsätta för prövning.

En mer preciserad syftesformulering för projektet kan nu redovisas. Det syftar till att

studera vilka effekter införandet av en ny ekonomistyrningsmodell eller en förändrad användning av ekonomistyrningsmodellen ger upphov till. Vilka önskvärda resultat uppnås utifrån de syften som förändringen har och utifrån de ideal som oftast förknippas med god ekonomistyrning, tex kostnadsmedvetande, hög aktivitet för att uppnå ett effektivt utnyttjande av resurser och långsiktighet i ekonomiska och verksamhetsmässiga bedömningar. Självfallet är det lika intressant att studera vilka icke önskvärda effekter som uppstår. I det här stycket ansluter forskningsprojektet till den rad av studier som genomförts kring förekomsten av dysfunktionellt beteende och orsaker till detta beteende (Hopwood 1976, Otley 1978, Oucchi 1979, Preston 1992 och Jaworski & Young 1992). Ambitionen är inte att försöka förstå och förklara sambandet mellan dysfunktionellt beteende och uppnådda prestationer, vilket är något som forskare enligt Jaworski & Young (1992) ännu inte klarat av. Ambitionen är att beskriva i form av berättelser och modeller vad som händer och inte händer. Ett syfte är också att ingående beskriva olika ekonomistyrningsmodeller. Hur de används, hur de revideras och i så fall varför. Projektet handlar också om att lära mer kring hur ekonomistyrningsmodeller tar form i detalj. Denna inriktning är inspirerad av Preston mfl (1992) som efterlyser mer specifika kunskaper kring hur och varför redovisningssystem förändras.

Vid utveckling av formerna för ekonomistyrning är flera olika ansatser möjliga. En grov systematisering av inom forskargruppen mer eller mindre kända utvecklingsprojekt visar att en indelning i tre olika ansatser kan göras (se Solli 1991 och Brorström & Johansson 1992). En ansats är informationsstödsorienterad. Den tar sin utgångspunkt i möjligheten att förse beslutsfattare och ansvariga med mera och bättre information. Projekten inleds med att anskaffningar av relevant utrustning sker. Därefter startar arbetet med att fylla de så kallade burkarna med innehåll. En styrka med informationsstödsansatsen är dess mycket konkreta orientering. Faktiska förutsättningar skapas. En nackdel är att en överbetoning på teknik sker. Systemet och dess möjligheter och begränsningar styr i för hög grad utvecklingsarbetet. Människan kommer bort.

En annan ansats är att mycket klart utgå från de synsätt och behov som ansvariga i organisationen har. Det gäller att tillgodose de krav som ställs på informationen, men det handlar också om att verka för att ansvariga ska ha rimliga förutsättningar att tolka informationen. Gedigen utbildning i ekonomi och aktivt stöd till ansvariga i deras strävanden efter att tolka informationen på ett riktigt sätt, men också i syfte att rätta till uppkomna problem som kräver åtgärd är viktigt. Utbildningen och det personliga stödet handlar också om att helt enkelt skapa intresse och engagemang bland ansvariga att arbeta med ekonomifrågor. Ansatsen har i några olika studier benämnts lokal ekonomi (Jönsson & Grönlund 1989, Grönlund 1989 och Solli 1991). Det lokala perspektivet är utgångspunkten. Vardagssituationen är i fokus, vilket är ansatsens styrka. Den är handlingsorienterad. En nackdel med ansatsen är risken att det lokala perspektivet överbetonas. Relationerna mot andra enheter horisontellt och vertikalt i organisationen klargörs inte och ansvarsgränserna blir otydliga.

En tredje ansats innebär en fokusering på ansvarsrelationerna i organisationen. Med utgångspunkt från den rådande styr- och organisationsfilosofin formuleras och fastställs

ekonomiska styrprinciper och utifrån dessa principer inrättas relevanta ansvarsenheter. Typen av ansvarsenhet är därvid beroende av vilken grad av lokal autonomi som fastställts i styrprinciperna. En lämplig benämning på denna ansats är ansvarsstrukturansatsen då en stark fokusering sker på att reda ut vilka förhållanden som ska gälla. Ansatsens styrka är att de svåra frågorna om ansvar kommer upp till diskussion och relationer mellan olika enheter klargörs. Dess svaghet är ansatsens beslutsorientering. Det är ju inte säkert att handling i meningen åtgärder av skilda slag för att klara det ekonomiska kravet följer på beslutet. Det krävs mer än en utredning och ett beslut för att resultatenheten, för att ta ett exempel, ska fungera som en resultatenhet.

Tre möjliga ansatser har beskrivits som alla har vissa starka sidor och sannolikt vissa svaga sidor. En idealmodell vid utvecklingen av ekonomistyrning är om de tre ansatserna förenas till en god helhet. Lagom är bäst blir den devis som gäller avseende betoningen på skilda aspekter. De frågor som beskrivningen väcker är dels om det går att finna goda exempel där de tre ansatserna förenats, dels vilka önskade eller oönskade effekter och beteenden som skilda ansatser kan ge upphov till. Problemställningen för föreliggande projekt är att studera konsekvenser av förändrad ekonomistyrning. En poäng i sammanhanget är att tolkningen av händelseutvecklingen i olika studerade organisationer kan relateras till hur utvecklingsarbetet bedrivs eller har bedrivits. Projektet är således mer än ett projekt där ekonomistyrningens effekter studeras. Det handlar också om olika ansatsers innebörd och konsekvenser.

4. Forskningens uppgift och forskningsmetodik

De problem som formulerats är både teoretiskt och praktiskt inriktade. Projektet förväntas leda fram till ökade insikter kring användning av ekonomistyrningsmodeller och effekter av ekonomistyrningen. Projektet förväntas bidra till en kunskapsutveckling inom forskningsområdet redovisning och styrning. Projektet förväntas också ge till resultat ett antal normativa implikationer. Innebörden av god ekonomistyrning i olika situationer kan komma att preciseras i form av beskrivningar av hur ekonomistyrningsmodeller bör införas och utformas. Genom komparation mellan olika typer av redovisningsenheter kan kritiska händelser, rätta lösningar och felaktiga vägval belysas.

Ett sätt att uttrycka forskningens resultat eller strävan är att den dels ska leda fram till historier och modeller som beskriver verkligheten (jfr Czarniawska - Joerges 1992), dels till att tänkbara konkreta lösningar på praktikens problem framkommer och redovisas. Historierna och modellerna är de teoretiska bidragen men de är också viktiga för praktiker. De kan bidra till att dessa som en konsekvens av inläsning bättre kan förstå den komplicerade verklighet som man måste hantera (Brunsson 1981). Forskningens belysningar och tolkningar av en rådande situation eller ett förlopp kan leda till ökad insiktsfullhet bland beslutsfattarna och därigenom till att onödiga misstag kan undvikas. Janis (1972) och Janis & Mann (1977) behandlar fenomenen okritisk tillgivenhet till pågående projekt och defensivt undvikande av uppkomna problem och menar att om inte dessa fenomen kan hanteras så kan allvarliga misstag göras. Ett kritiskt perspektiv från utomstående forskare

minskar riskerna.

De konkreta resultaten kan helt enkelt vara förslag på tillvägagångssätt vid införandet av nya modeller eller exempel på relevanta lösningar. Enligt vår uppfattning är detta av stor betydelse för en forskningsinriktning som gör anspråk på att kalla sig för tillämpningsorienterad. Det praktiskt relevanta får inte tappas bort till förmån för mer abstrakta och fördjupade resonemang. Lawrence (1992) är kritisk mot den utveckling som organisations-teorin har tagit. Han efterlyser problemorientering och praktisk relevans i forskningen. I valet mellan att tillgodose andra teoretikers förväntningar på forskningen och praktikernas behov av relevant forskning ska man välja det senare.

Det redovisade synsättet på forskning och forskningens uppgift innebär att forskaren måste besitta djupa kunskaper kring de studerade fenomenen. Om forskningsresultaten ska äga någon relevans är det nödvändigt att forskaren kan tränga bakom rationella fasader och schabloniserade okritiska beskrivningar av förlopp och situationer. För att klara de nödvändiga kraven är det viktigt att under forskningsprocessen till och från befinna sig i organisationerna som studeras (Alvesson 1991). Inslag av aktionsforskning ger möjligheter till fördjupade insikter och måste tillämpas vid den här typen av studier (se Argyris 1982 och Jönsson 1990).

Samtidigt är det viktigt att kunna distansera sig från organisationen och händelseutvecklingen. Därigenom möjliggörs annorlunda perspektiv och kritiska tolkningar. Det handlar alltså om att vandra in och ut i organisationen och blanda olika sätt att insamla data. En variant på att en och samma forskare försöker vara såväl aktör som yttre observatör är det Louis & Bartunek (1992) behandlar och argumenterar för. Forskningsmetoden innebär att "Insider/outsider research team" etableras. Den ena av forskarna befinner sig inne i organisationen medan den andre befinner sig utanför och tillsammans tolkar man det empiriska materialet.

Butler (1991) argumenterar för att man vid studier av organisationer och organisationsutformning måste blanda metoder. Det ska vara både mjuka och hårda data. Ett forskningsprojekt kan betraktas som en temporär organisation (jfr Lundin 1992). Under organisationens livslängd är det viktigt att i vissa situationer vara handlingsorienterad och utifrån gjorda problemavgränsningar och uppställda intervjumallar insamla data. Den inre effektiviteten prioriteras. I andra situationer är det viktigt att vara mer problematiserande - att ifrågasätta gjorda avgränsningar och se om andra infallsvinklar är möjliga. Den yttre effektiviteten prioriteras. Ett tillvägagångssätt för att undvika ensidighet i tolkningar är att genomföra så kallade multipla tolkningar. Detta innebär att ett och samma underlag utsätts för granskningar och analyser utifrån olika referensramar. En och samma forskare analyserar alltså ett material utifrån olika teoribildningar. Metoden kan vara fruktbar men är också sannolikt mycket krävande. Allison (1971) och Danziger (1978) har genomfört två gigantiska studier. Allison analyserade Kubakrisen utifrån samhällsteorier och Danziger resursfördelningsprocessen utifrån fem olika förklaringsmodeller. En nyligen utkommen forskningsrapport av något enklare snitt, men ändå klart intressant, är Alvessons analys av ett informationsmöte inför en organisationsförändring (Alvesson 1991).

Underlaget för tolkningar och slutsatser bör således insamlas med olika metodik. Detta skapar ett rikt material som underlag för analys och generering av teori. En inriktning mot att skapa ny teori i sann Glaser & Strauss anda råder således (Glaser & Strauss 1967). Vid kodning av materialet prövas forskarens skicklighet vad gäller att finna intressanta mönster och samband. Strauss & Corbin (1990) talar om teoretisk sensitivitet och avser med det forskarens förmåga att bedöma vad som är viktigt i materialet.

Strävan efter att finna mönster får dock inte ske på bekostnad av en öppen hållning till det empiriska materialet. Det är viktigt att hålla öppet för alternativa tolkningar länge under forskningsprocessen. Man kan här notera att just förhållandet att undvika en tidig strukturering av materialet är den tolkning av Glaser & Strauss's forskningsmetodologiska arbete som Czarniawska-Joerges (1992) gör. Strävan efter logik och mönster får inte heller innebära att man undviker att rapportera avvikelser från mönstret. Avvikelser är lika intressanta och enligt Patton (1987) åvilar det forskaren att rapportera dessa avvikelser. Det åvilar också forskaren att vid den här typen av studier noga redogöra för sin egen roll och beskriva hur denna kan ha påverkat de framkomna resultaten (jfr Bodgan & Taylor 1975).

Det beskrivna projektet handlar om att studera och lära mer om ekonomistyrningens effekter. Det forskningsideal som präglar projektet utmärks av en stark tillämpningsorientering. Den viktigaste uppgiften är att bedriva forskning som uppfattas som relevant för forskningens avnämare. De problem som studeras ska vara praktikens problem i lika hög grad som de är problem ur ett forskningsperspektiv. Val av problem styr metodiken. För att klara praktikens krav måste djupa kunskaper finnas kring de studerade fenomenen. Kunskaper om branschens villkor och sakkunskaper rörande de studerade fenomenen är nödvändiga.

Inom sjukvårdssektorn sker idag stora förändringar. För att möta nya förutsättningar förändras organisationerna och nya styrformer införs. Sektorn utgör otvetydigt ett intressant forskningsområde. Inom ramen för projektet ska vi närmare analysera utvecklingen på sjukhusnivå. Vårt intresse är således inte i första hand orienterat mot de gigantiska reformer som sker på landstingsnivå. Vi vill komma närmare verksamheten och därför har vi valt sjukhuset som organisatorisk nivå.

Det första steget i projektet har varit att skapa en bild över läget inom olika sjukhus. Intervjuer har genomförts med ekonomicheferna inom nio sjukhus i fyra olika landsting i västra Sverige. Med utgångspunkt från dessa intervjuer och den genomförda kartläggningen kommer några av sjukhusen att väljas för djupare studier och analyser.

Den inledande intervjuomgången syftar inte enbart till att skapa överblick och kontroll. Den syftar också till att ligga till grund för en vidareutveckling av vår referensram kring fenomenet styrning i allmänhet och ekonomistyrning i synnerhet. Vi använder således intervjutillfället till att erhålla synpunkter från personer som har anledning att dagligen fundera kring vad styrning är och hur en ändamålsenlig styrning uppnås.

5. Ekonomistyrning i praktiken - situationen inom nio sjukhus

I detta kapitel redovisas resultaten av de genomförda intervjuerna. Kapitlet inleds med en beskrivning av den för sjukvårdsverksamhet ideala styrmodellens utformning och innehåll såsom den presenterats av de intervjuade. Därefter behandlas hur utvecklingsarbetet bedrivs och har bedrivits inom sjukhusen och vilka uppfattningar som råder rörande tillvägagångssätt. Kapitlet avslutas med en redovisning av vilka effekter som genomförda förändringar av ekonomistyrningsmodellen givit upphov till eller vilka effekter de kan förväntas ge upphov till. Som en konsekvens av den föränderlighet som råder och av att man befinner sig mitt i innehåller avsnittet även beskrivningar av vilka effekter som planerade förändringar kan förväntas ge upphov till.

Idealmodellen

Flertalet av ekonomicheferna från de fyra landstingen och nio sjukhusen beskriver på ett tämligen likartat sätt hur styrningen inom landstinget totalt sett och inom sjukhuset bör utformas. Det förefaller således finnas en stark gemensam grundsyn rörande styrmodellens ideala utformning. Den ideala modellen innebär att en renodling av rollerna sker. En tydlig åtskillnad finns mellan finansiären av verksamheten, beställaren av verksamhetens tjänster och de som utför tjänsterna. De senare, de så kallade vårdproducenterna, är därvid intäktsfinansierade och erhåller resurser som en följd av utförda prestationer. Denna intäktsfinansieringsmodell ersätter den traditionella anslagsfinansieringsmodellen.

Inom ramen för idealmodellen gäller att finansiären tillika ägaren har det övergripande ansvaret för vården. Denne ska formulera mål, riktlinjer och anvisningar och fatta beslut i strukturella frågor. Finansiären har också till uppgift att skapa finansiella förutsättningar. För beställarna gäller att dessa med utgångspunkt från tilldelade resurser, befolkningens hälsa och sjukvårdsbehov ska teckna ändamålsenliga kontrakt med utförarna.

Vårdproducenterna svarar för att utföra hälso- och sjukvårdsverksamhet i enlighet med ingångna kontrakt med beställarna. Dessa kontrakt tecknas i konkurrens med andra utförare. Det handlar således om att erbjuda en så kvalitativ och prisvärd vård som möjligt för att erhålla beställningar och teckna kontrakt. Inom ramen för idealmodellen ingår också att det ekonomiska ansvaret inom produktionsenheterna bryts ned till basnivå, dvs till kliniker, avdelningar och mottagningar. Det ekonomiska ansvaret innefattar därvid att ansvara för det ekonomiska resultatet, dvs ansvaret omfattar intäkter och kostnader. Vid en fortsatt utveckling av modellen är det önskvärt att ansvaret också omfattar enhetens tillgångar och skulder. Enheterna blir då så kallade balansräkningsenheter.

Inom ett sjukhus finns ett omfattande flöde av olika slags tjänster mellan serviceenheter, så kallade stödverksamheter och den egentliga kärnverksamheten. Tidigare har dessa tjänster inte varit försedda med prislappar, utan varit fria nyttigheter. Inom ramen för den idealmodell som nu införs eller ska införas ingår att förändra denna ordning. Serviceenheterna ska sälja tjänsterna till klinikerna och ett köp- och säljförhållande upprättas mellan

olika enheter inom sjukhuset. Några fria nyttigheter finns inte utan allt har sitt pris.

Styrmodellen innefattar också en strävan efter att respektive sjukhus ska betraktas som en koncern med självständiga bolag (klinikerna), men där sjukhuset som helhet är den viktiga enheten, inte de enskilda klinikerna. En annan del av idealmodellen är en långtgående decentralisering av beslutsfattandet. I denna del är idealmodellen en logisk fortsättning på en redan inslagen väg. De intervjuade påpekar genomgående att man kommit långt på denna punkt. En stor del av de beslut som tidigare låg på sjukhusdirektörsnivå ligger idag på kliniknivå. De betonar vidare att det är särskilt viktigt att involvera läkarna i beslutsfattandet. Det är dessa som ställer diagnoserna och diagnoserna utgör grundpelarna i intäktsfinansieringssystemet. Inom de västsvenska landstingen är tanken att DRG ska tillämpas vid prissättningen. DRG är en förkortning för diagnosrelaterade grupper och prissättningsmodellen innebär helt enkelt att ersättningar betalas utifrån vilken diagnos som ställts på patienten.

Några av de intervjuade tycks dock vara lite tveksamma till att lägga ut för mycket ansvar på kliniknivå. På kliniknivå ska man ägna sig åt vårdfrågor och inte åt administration. En av ekonomicheferna menar att det är viktigt att sjukhusledningen hela tiden ligger steget före och har överblick över beslutsfattandet på kliniknivå, så att där inte fattas några beslut som skapar problem för sjukhuset. För att ytterligare förtydliga sin uppfattning berättar han om Robespierre som satt på ett kafé i Paris när han plötsligt fick se en mängd människor springa förbi. Han lär då ha sagt att det är hans folk och att han är deras ledare. Händelsen är ett exempel på dåligt ledarskap och illustrerar enligt intervjupersonen faran med att ligga steget efter den verksamhet som ska styras.

Inom de fyra landstingen och nio sjukhusen har man kommit olika långt i utvecklingen mot den beskrivna idealmodellen. Det finns också vissa tveksamheter redovisade. Man kan ändå konstatera att det idag finns en stark gemensam förebild för hur styrmodellen bör utformas. Det finns en välutvecklad retorik kring modellen och dess förtjänster och på samma sätt finns det en välutvecklad kritisk argumentation rörande det som är och som har varit. En tillämpning av anslagsmodellen är som att handla i en affär utan priser enligt en av de intervjuade. Man får se vad det kostar när det är färdigt. En annan talar om anslagsmodellen i termer av öststatsstyrning. Ett ytterligare sätt att uttrycka skillnaden mellan styrmodellerna är att medan det vid intäktsfinansiering handlar om att få ett tillräckligt antal patienter för att täcka sina kostnader, gärna lite fler för att skapa överskott som kan investeras i utrustning, så handlar det vid anslagsfinansiering om något annat. Vid denna modell har det ingen betydelse hur många patienter som kommer eftersom pengar hela tiden går att uppbringa. Vid detta finansieringssätt har man också "blivit straffad" om man presterat utöver budget, dvs varit effektiv. Nedanstående citat belyser situationen.

"Ju mindre man gör vid anslagsfinansiering desto bättre ekonomi får man. I ett sådant system premieras inte den flitige".

Däremot kommer enligt sagesmannen i ett system med intäktsfinansiering kvaliteten i centrum eftersom man då blir angelägen om att locka till sig patienter. Det är ju grunden

för överlevnad.

Kommentarer till utvecklingsarbetet

Utvecklingsarbetet rörande ekonomistyrningsmodellen förefaller i hög grad ha koncentrerats till att klargöra ansvarsfördelningen mellan olika nivåer i organisationen. Den ovan givna beskrivningen av idealmodellen har ju handlat just om att förändra och klargöra ansvaret inom organisationen. Det har således funnits en klar strukturell orientering i utvecklingsarbetet och mindre uppmärksamhet har ägnats åt att i olika avseenden förbereda för de förestående förändringarna. Utveckling av ekonomisystem, utveckling av nya rapporter och utbildning av verksamhetsansvariga i ekonomi har således inte rönt samma intresse. Det bör dock påpekas att det finns stora variationer mellan sjukhusen.

Två av de nio sjukhusen genomför för närvarande genomgripande förändringar av ekonomisystemen. De gamla datasystemen som i stort sett var avsedda för kostnadsbokföring ersätts med system som bland annat klarar att hantera olika typer av patientstatistik. Detta anses vara en förutsättning för att kunna prissätta verksamhetens tjänster enligt den så kallade DRG-modellen. Inom de övriga sju sjukhusen håller man ännu så länge på att orientera sig om vilka system som finns på marknaden och vad dessa kan erbjuda.

Flera av ekonomicheferna har stora förhoppningar på de nya statistiksystemen. Genom dessa förväntas uppföljningen av vårdens effektivitet och kvalitet att förbättras eftersom de möjliggör att man kan se innehållet i vården och jämföra detta över åren. Fungerande uppföljningsinstrument för kvaliteten finns inte idag men är väsentliga om styrmodellen ska fungera. Ekonomicheferna uttrycker också sitt missnöje med existerande nyckeltal för att mäta effektiviteten. Exempel på sådana nyckeltal är antalet läkarbesök och antalet intagna patienter. Dessa mått säger dock ingenting om innehållet i vården. En av de tillfrågade påpekar att det är mycket svårt att finna ett mått som ger en rättvisande bild av vårdeffektiviteten. En patient som blir återställd och lämnar sjukhuset kan sägas ha fått en effektiv vård, men detta mått räcker inte för att mäta effektiviteten enligt den tillfrågade. Man måste enligt denne gå ett steg längre och se om patienten återgått till sitt arbete och kan betala skatt. Är så inte fallet kan vården knappast sägas vara effektiv.

Utbildning av verksamhetsansvariga i ekonomi har genomförts på sjukhusen. Flertalet av de tillfrågade tycker dock att utbildning inte bedrivits i tillräcklig omfattning och skulle därför gärna se att ytterligare utbildning genomförs. Endast på två av sjukhusen har man planerat ytterligare utbildning. En av dem som efterfrågar mera utbildning menar att man på klinisknivå har goda kunskaper om sina intäkter och kostnader, men att sättet att tänka rörande hur intäkterna och kostnaderna ska balansera är bristfälligt. En av dem som menar att bedrivna utbildning varit fullt tillräcklig motiverar detta med att de verksamhetsansvariga säkert redan har tillräckliga kunskaper för att kunna ta ett resultatansvar. Det är de verksamhetsansvariga själva som strävat efter att bli resultatansvariga och detta borde enligt den intervjuade betyda att man besitter en tillräcklig kompetens.

På några av de studerade sjukhusen har man nyligen fört ned administrativ personal på

kliniknivå. På några av de andra sjukhusen är denna organisatoriska lösning på gång. Varje klinik får då sin egen lokala ekonomifunktion och den centrala ekonomiavdelningen fungerar istället som stab gentemot den lokala administrationen. De lokala ekonomerna uppfattas enligt ekonomicheferna som medarbetare av klinikpersonalen och inte som motparter som bevakar centrala intressen, vilket de centrala ekonomerna anses göra. Att klinikekonomerna betraktas som medarbetare stimulerar klinikpersonalen till att arbeta med ekonomiska frågor och främjar därmed ett kostnadsmedvetande.

Ekonomistyrningens effekter

Inom de olika sjukhusen har man som tidigare nämnts kommit olika långt i utvecklingsarbetet men för samtliga gäller att en ökad uppmärksamhet på ekonomifrågor har kommit till stånd. Samtliga av de intervjuade ekonomicheferna menar att kostnadsmedvetandet har ökat på kliniknivå. Intresset för pengar är större idag. Det ekonomiska kunnandet har spridits allt längre ned i organisationen och detta märks särskilt tydligt bland chefsöverläkarna. Dessa har ju som en konsekvens av chefsläkarreformen fått en mer central position än tidigare. Några citat får illustrera det ökade intresset för ekonomi:

"Chefsöverläkarna kan hela ekonomidelen på ett sätt man inte tidigare kunde märka bland klinikchefer".

"En fantastisk förändring har skett vad gäller engagemanget och intresset för pengar, inte bara på kliniknivå, utan allt längre ned i organisationen".

"Kostnadsmedvetandet har spridits till var och en".

"Idag kan man på ena handens fingrar räkna de kliniker som spräcker sin budget. Tidigare var det mer regel än undantag att klinikcheferna drog över sin budget".

Klinikpersonalen har enligt de intervjuade fått ett annat ekonomiskt intresse. De följer idag både kostnader och intäkter och har därigenom ett helhetsgrepp om ekonomin. Det är alltså inte bara kostnader det handlar om. Man är på kliniknivå klar över att man måste ha en ekonomiskt fungerande organisation för att kunna överleva på sikt. Till följd av det ökade kostnadsmedvetandet och att modellen ger incitament till produktion har produktiviteten och effektiviteten ökat enligt de intervjuade.

Även intresset för intäkter har enligt de tillfrågade ökat bland klinikpersonalen eftersom det är intäkterna klinikerna i fortsättningen ska leva på. Ett citat får belysa detta.

"Intäkter är det roligaste man vet. Intresset för intäkter har ökat till följd av ett ökat intresse för det man presterar".

Man arbetar därför med att göra vården mer attraktiv. För att locka till sig fler patienter

kortas väntetiderna och nya förenklade och förbättrade behandlingsmetoder införs. Intresset för tillgångar och skulder har däremot inte ökat i någon större omfattning eftersom man helt enkelt ännu inte lagt ut balansräkningar på klinikinivå. På några sjukhus har man planer på att göra detta, medan man på resterande sjukhus är negativt inställd till förfarandet. De som är negativt inställda menar att klinikerna ändå inte kan upprätta en fullständig balansräkning eftersom fastighetsförvaltningen ligger centralt. Fastigheterna är en stor tillgångspost och balansräkningen skulle halta mycket om dessa inte redovisades. En annan av de intervjuade menar att man på klinikinivå inte bryr sig om balansräkningen och heller inte kommer att göra det. Det som är intressant är att få pengar över, inte att arbeta med balansräkningsposter. Det är för abstrakt för ickeekonomer. De som är positiva till tanken om balansräkningar på klinikinivå menar att ett ansvar för kapitalet är en självklarhet om decentraliseringen av ekonomiskt ansvar ska fungera fullt ut.

Koncerntanken verkar ha fått genomslagskraft ute i organisationen menar flera av de intervjuade och påpekar att klinikerna inte längre i lika stor utsträckning som tidigare agerar med sitt eget bästa framför ögonen, utan betraktar sig som samverkande delar i en helhet, sjukhuset, och försöker hålla denna helhets bästa framför ögonen. Man har därmed börjat frångå förhållandet att varje enhet slåss för sig och sitt bästa i första hand.

Klinikerna får idag behålla de överskott som uppstår, vilket naturligtvis också stimulerar till att arbeta med ekonomiska frågor. Man försöker på alla tänkbara sätt höja sina intäkter och minska sina kostnader. "Varenda krona blir värd sin vikt i guld" som en av de intervjuade uttryckte det. Befogenheter hänger samman med ansvar och till följd av de utökade ekonomiska befogenheterna på klinikinivå har givetvis också det ekonomiska ansvaret ökat. De tillfrågade menar att samarbetet ökat bland klinikpersonalen och att man på klinikinivå idag tar ett gemensamt ansvar i större utsträckning än tidigare. Tex löser klinikcheferna eventuella problem direkt och bollar inte upp dem till ledningen som tidigare.

Några direkta negativa effekter till följd av ekonomistyrningsmodellen har enligt de intervjuade ännu inte visat sig, men man är medveten om en rad sådana effekter som kan komma att uppstå. Det finns också påtagliga embryon till problem. Den största faran med modellen ligger enligt ekonomicheferna i att det finns risk för att ekonomin hamnar i centrum och att patienten därmed kommer i andra hand. En av de intervjuade uttryckte sig på följande sätt:

"Det får inte bli så att ekonomin blir ett självändamål, det är ändå våra uppdragsgivare vi måste ta hänsyn till. Man ska i första hand ta hand patienterna och inte se hur man får störst ekonomiskt utbyte för dem".

En annan menade att man talar hela tiden om att patienten är det viktigaste, men internt i olika grupperingar är pengarna det viktigaste. På ett av sjukhusen tycker man sig redan kunna spåra ovannämnda effekter. Vårdpersonalen där har enligt ekonomichefen konverterat från att vara patientinriktad till att vara ekonomiinriktad. Detta är en olycklig utveckling ur flera aspekter och däribland även ur ett långsiktigt ekonomiskt perspektiv.

Risken är ju nämligen att kvaliteten kan komma att försämrans vilket i ett intäktsfinansierat system innebär att man "gräver sin egen grav".

Vidare menar ekonomicheferna också att det finns risk för att patienter hamnar mellan stolarna i och med att man ibland är oense om var patienten ska behandlas. Man tror tom att det kan bli så att man kortar ned vårdtiderna alltför mycket så att patienter skrivs ut för tidigt och sedan kommer tillbaka igen och på så vis genererar ytterligare intäkter. Uppfattningarna om den gränslösa sjukvården inom Västsverige är inte odelat positiva. På två av sjukhusen har man tappat patienter till följd av denna och därmed försämrat sitt resultat. Som en konsekvens av prissättningsmodellens konstruktion och kostnadsbilden inom det egna sjukhuset måste man för varje förlorad patient till ett annat sjukhus minska med två på det egna sjukhuset. Det är nödvändigt för att klara att finansiera dem som söker sig till annat håll. De intervjuade uttrycker också oro över att taktikresonemang rörande lönsamhet för olika patientkategorier kan uppstå. Detta kan då leda till en selektion av patienterna. Någon befarar också att om klinikerna får ansvar för kapitalanvändningen kommer de att slita på utrustningen längre, vilket innebär en nackdel vad gäller att vara uppdaterad i den medicintekniska utvecklingen.

En oro redovisas också för att suboptimeringar av skilda slag kan komma att uppstå. En sådan utveckling kan dock enligt de intervjuade stävjas genom att sprida en vi-anda på sjukhuset så att denna genomsyrar hela organisationen. Det gäller att se till att klinikerna arbetar för sjukhusets bästa och inte för sitt eget bästa. En av de intervjuade önskar utforma ett regional- eller landstingsgemensamt regelverk för detta ändamål. Det råder också osäkerhet beträffande DRG-systemets tillförlitlighet. Det går att påverka prissättningen genom att välja en "fördelaktig" diagnos, dvs den diagnos som ger högsta intäkten om en valsituation föreligger.

6. Några avslutande reflektioner

I detta avslutande avsnitt redovisas några samlade reflektioner utifrån de genomförda intervjuerna och mot bakgrund av den redovisade referensramen. Reflektionerna redovisas kopplat till de tre teman som behandlades i föregående avsnitt.

Idealmodellen

Tidigare nämndes att mycket forskning har bedrivits och planeras med syftet att studera motiv till förändringar. Även om föreliggande projekt inte har till syfte att studera förändring utan effekter av olika modeller går det inte att undvika att beröra området. Det visar sig ju nämligen att flertalet av de intervjuade ekonomicheferna beskriver den ideala styrmodellen på ett likartat sätt. Ekonomicheferna verkar på olika sjukhus och delvis inom olika landsting men de talar i stora drag om samma idealmodell. Idéspridning och tendenser till imitation är uppenbara. Teorier kring förekomsten av moden inom organisationsområdet och tillämpning av specifika styrmodeller som symboler för omvärldsorientering,

förändringsbenägenhet och kreativitet bekräftas av iakttagelserna. Undantag finns självfallet men huvudfåran är klar. En intressant fråga för fortsatt forskning är hur stark idealmodellen är inom den professionella delen av organisationen och vilka skillnader som eventuellt kan finnas mellan olika organisatoriska nivåer.

De intervjuade beskriver inte bara samma idealmodell utan även samma slags kritik mot den tidigare tillämpade och i vissa fall befintliga styrmodellen. Ja, det är faktiskt som så att samstämmigheten mellan intervjupersonerna på den här punkten är ännu större. Längtan bort ifrån en viss situation är starkare än längtan till något nytt och annorlunda. Under ett stort antal år under utbyggnaden av den offentliga sektorn har en viss styrmodell tillämpats och en successiv förändring och förädling av denna skett. Modellen anses nu inte ha några som helst positiva egenskaper. Den leder till slöseri, premierar inte den flitige utan straffar istället den som presterat. För att bryta med etablerade traditioner förefaller retoriken mot det gamla ha utvecklats starkt. Frågan är vad detta beror på och vilka konsekvenser det kan medföra. Ett sätt att se det är att det krävs en massiv kritik och attack mot det befintliga för att åstadkomma förändring. För att man ska lyckas krävs en försvagning av den tidigare ideologin och samtidigt en otvetydig satsning på något nytt. Frågan är vad en sådan satsning kan ha för konsekvenser. Vad händer om de nya styrmodellerna möter svårigheter och det visar sig vara svårare än vad man anat att organisera fram konkurrens? Hur möter man en sådan situation? Hur ser syntesen ut och vem klarar att etablera den utan att förvirringen bland medarbetarna blir för stor?

Utvecklingsarbetet

I referensramen beskrevs en idealmodell för hur utvecklingen av ekonomistyrningen bör bedrivas. En förväntan fanns att finna denna typ av resonemang på sjukhusen för att sedan kunna bedöma ekonomistyrningens effekter utifrån tillvägagångssättet vid implementeringen av modellen. Någon sådan systematik fann vi emellertid inte utan utvecklingsarbetet beskrevs i andra termer. Man kan därvid notera att den dominerande ansatsen är den strukturorienterade. Man talar mycket i termer om nya strukturer, inrättandet av ansvarsenheter och nya principer för styrning. I den här meningen är utvecklingsarbetet tämligen traditionellt. Skälet till betoningen på struktur är att det är i dessa termer som idealmodellen för styrning är beskriven och det är naturligt att utvecklingsarbetet betraktas i sådana termer. En konsekvens av denna betoning är att informationsförsörjningsaspekter och kompetensaspekter inte förefaller beaktas tillräckligt. Att undvika dessa frågor kan ju delvis vara medvetet under en utvecklingsfas. Man vill inte utsätta visionen för faktiska prövningar. Risker med förhållningssättet är uppenbar. Visionen och vardagen kan komma för långt från varandra och den ideala styrmodellen blir aldrig möjlig att tillämpa fullt ut. Kompetensutveckling handlar inte bara om att kunna ekonomi och om att kunna tolka ekonomisk information. Det handlar också om att skapa ett engagemang för ekonomifrågorna. Det finns all anledning att peka på behovet av att strukturansatsen kompletteras. Man måste dock notera att det på några sjukhus pågår ett intensivt arbete med att utveckla moderna redovisningssystem för att kunna följa upp och analysera kostnaderna.

Ekonomistyrningens effekter

I intervjuerna redovisas en rad konsekvenser av den förändrade styrmodellen. Ett ökat kostnadsmedvetande, ett ökat intresse för intäkter, en strävan efter att utföra fler prestationer är några av dessa konsekvenser. De nya styrmodellerna tillmäts stor betydelse. Vissa dysfunktionella beteenden noteras också i form av överdriven intäktsjakt och försämrad kvalitet. Styrmodellens betydelse för att dessa effekter uppstått är självklart svår att skilja från övriga händelser. En aspekt i förändringsarbetet som delvis ligger utanför idealmodellen och som tillmäts stor betydelse är inrättandet av klinikadministrationer. Ekonomer har flyttats ut från de centrala ekonomikontoren och arbetar nu nära verksamheten och detta har bidragit till att en annan syn på ekonomi har uppstått hos klinikledningarna. Ett framgångsrecept förefaller således vara att omorganisera ekonomifunktionen. Framgången förefaller således inte vara direkt knuten till styrmodellen.

Man kan även göra den kanske något förvånande iakttagelsen rörande den nya styrmodellen att intervjupersonernas redovisning av positiva och dysfunktionella effekter av styrmodellen är tämligen oberoende av huruvida den nya idealmodellen har införts eller inte (sic)! Det vill säga även på sjukhus där modellen ännu inte tillämpas anges ett ökat kostnadsmedvetande och ett nytt synsätt på ekonomi. Flera olika tolkningar kan göras av detta. En är att effekter av ekonomistyrningsmodeller uppstår bara genom att prata om dem. Detta innebär i så fall att lanseringen av en viss modell inte bara har symbolisk betydelse, den har också faktisk betydelse i det att den förändrar beteenden i organisationen. Den andra tolkningen är att det förändrade beteendet inte har med styrmodellens utformning att göra utan är en följd av den krisstämning som råder idag på många håll. En tredje tolkning är att det är en kombination av lanseringen av en ny styrmodell och krisstämningen. En ytterligare förklaring till att förändringar anses ha inträffat trots att någon förändring ännu inte genomförts kan vara den starka planerings- och budgettraditionen som råder inom offentlig förvaltning. I studier av budgetprocesser i kommuner (se tex Brunsson & Rombach 1982) har konstaterats att förändringar i budgeten vid jämförelse med tidigare budgetar eller räkenskapsår betraktas som verkliga förändringar. Kanske är det budgetkulturen som visar sig när man berättar om effekter av en modell som egentligen inte är införd.

Vad som nu än gäller så är det uppenbart att synen på ekonomi är annorlunda idag och att ekonomifrågorna tas på allvar även av de professionella företrädarna för verksamheten. I alla fall är det den uppfattning som ekonomicheferna redovisar.

Avslutande kommentar

De genomförda intervjuerna har lett fram till en rad olika iakttagelser kring ekonomistyrningens roll och effekter. Projektet går nu vidare genom att närmare studera några av de sjukhus som förefallit ha kommit längst med att införa och etablera decentraliserade styrmodeller. Tanken är här att ökad kunskap ska vinnas kring synen på ekonomi och hur man arbetar för att lösa ekonomiska problem. En fråga för fortsatt forskning är också vilken betydelse som verksamhetsansvariga tillmåter de nya styrmodellerna. I vilken

utsträckning har dessa bidragit till ökat kostnadsmedvetande och i vilken utsträckning är det andra förhållanden som medfört att man mera ser till resursförbrukning och prestationsutveckling än tidigare.

REFERENSER

Allison G.T., 1971

"Essence of Decision Explaining the Cuban Missile Crisis". Boston: Little Brown

Alvesson M., 1991

"Kommunikation, makt och organisation". Stockholm: Nordstedt

Alvesson M. & Berg P-O., 1992

"Corporate Culture and Organizational Symbolism". Berlin/New York: de Gruyter

Anthony R.N., 1990

"Administrativ styrning". Lund: Studentlitteratur

Argyris C., 1982

"Reasoning, Learning and Action". San Francisco: Jossey-Bass

Berg P-O. & Jonsson C., 1991

"Strategisk ledning på politiska marknader". Lund: Studentlitteratur

Bodgan R. & Taylor J.T., 1975

"Introduction to Qualitative Research Methods. A Phenomenological Approach to the Social Sciences". New York: Wiley

Borgert L., 1992

"Organiserandet som mode - Perspektiv på hälso- och sjukvården". Stockholm: Nerenius & Santéus Förlag

Brorström B., 1982

"Planeringspolitik eller resultatpolitik - Användning och utformning av kommunala bokslut". Karlshamn: Doxa

Brorström B., 1991

"God ekonomi i kommuner och landsting". KFi-rapport nr 9

Brorström B. & Johansson S., 1992

"Från regler och konton mot värderingar och ansvarsenheter - En bok om decentraliserings bryderier och förändrade styrformer i kommuner och landsting". Lund: Studentlitteratur

Brorström B. & Solli R., 1986

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

Brorström B. & Solli R., 1990

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

Brunsson N., 1981

"Företagsekonomi - avbildning eller språkbildning" ur Brunsson N. (red), "Företagsekonomi - sanning eller moral - Om det normativa i företagsekonomisk idéutveckling". sid 100-112. Lund: Studentlitteratur

Brunsson N., 1989

"The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations". Chichester: Wiley

Brunsson N., 1990

"Reformer som rutin" ur Brunsson N. & Olsen J. (red), "Makten att reformera". sid 27-43. Stockholm: Carlssons

Brunsson N. & Rombach B., 1982

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

Butler R., 1991

"Designing Organizations. A Decision-Making Perspective". London: Routledge

Czarniawska-Joerges B., 1987

"Reformer och ideologier". Lund: Studentlitteratur

Czarniawska-Joerges B., 1990

"Kommunerna i sagolandet" ur Brunsson N. & Olsen J.P. (red), "Makten att reformera". sid 216-231. Stockholm: Carlssons

Czarniawska-Joerges B., 1992

"Styrningens paradoxer - Scener ur den offentliga verksamheten". Stockholm: Nordstedt

Danziger J.N., 1978

"Making Budgets. Public Resource Allocations". California: Sage Publications

Demski J. & Feltham G., 1978

"Economic Incentives in Budgetary Systems" ur Journal of Accounting Research, april, sid 336-358

Dent J.F., 1986

"Organizational research in Accounting: Perspectives, Issues and a Commentary". London: London Business School

Dent J.F., 1991

"Accounting and Organizational Culture: A Fieldstudy of the Emergence of a new Organizational Reality" ur Accounting, Organizations & Society vol 16 no 8, s 705-732

Drucker P.F., 1990

"Managing the Non-Profit Organization". Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd

Fiore W.J, Brunk G.G. & Meyer C.K., 1992

"Norms of Professional Behavior in Highly Specialized Organizations" ur Administration & Society vol 24 no 1, s 81-99

Glaser G.G. & Strauss A.L., 1967

"The Discovery of Grounded Theory". Chicago: Aldine Publishing Company

Gow J.I., 1992

"Diffusion of Administrative Innovations in Canadian Public Administrations" ur Administration & Society vol 24 no 2, sid 430-454

Grönlund A., 1989

"Lokal ekonomi. En fältstudie från tre produktionsavdelningar vid Volvo Komponenter AB". Göteborg: BAS

Guillet de Monthoux P., 1991

"Modernism and the Dominating Firm - on the Managerial mentality of the Swedish Model" ur Scandinavian Journal of Management Studies, 7(1): 27-40

Hopwood A.G., 1976

"Accounting and Human Behavior". New York: Prentice-Hall

Jacobsson B., 1992

"Företagsekonomiskt forskningsprogram om den offentliga sektorn". Stockholm: stencil

Janis I.L., 1972

"Victims of Groupthink". Boston: Houghton Mifflin

Janis I.L. & Mann L., 1977

"Decision Making. A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment". New York: The Free Press

Jaworski B.J. & Young S.M., 1992

"Dysfunctional Behavior and Management Control: An Empirical Study of Marketing Managers" ur Accounting, Organizations & Society vol 17 no 1, sid 17-35

Jönsson S., 1990

"Action Research". Göteborg: FE-rapport nr 200

- Jönsson S. & Grönlund A., 1989
"Life with a Subcontractor. New Tecnology and Management Accounting" ur Accounting, Organizations and Society, vol 13 no 5, sid 512-532
- Kets de Vries M.F.R., 1992
"The Motivating Role of Envy. A Forgotten Factor in Management Theory" ur Administration & Society vol 24 no 1, sid 41-60
- Lawrence P.R., 1992
"The Challenge of Problem-Oriented Research" ur Journal of Management Inquiry vol 1 Issue 2, sid 139-142
- Lawrence P.R. & Dyer D.R., 1983
"Renewing American Industry". New York: The Free Press
- Louis M.R. & Bartunek J.M., 1992
"Insider/Outsider Research Team. Collaboration Across Diverse Perspectives" ur Journal of Management Inquiry vol 1 Issue 2, sid 101-110
- Lundin R.A., 1992
"Interactive Research on Organizations - Applying a Temporary System Metaphor" ur Johansson I-L. & Polesie T. (red), "Responsibility and Accounting - The Organizational Regulation of Boundary Conditions". s 79-94. Lund: Studentlitteratur
- Meyer J.W. & Rowan B., 1977/1980
"Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony" ur Etzioni A. & Lehman E.W. (red), "A sociological reader on complex organizations". New York: Holt, Rinehart and Winston
- Meyer J.W. & Scott W.R., 1992
"Organizational Environments: Ritual and Rationality". California: Sage Publications
- Otley D.T., 1978
"Budget Use and Managerial Performance" ur Journal of Accounting Research vol 16 no 1, sid 122-149
- Oucchi W.G., 1979
"A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms" ur Management Sciences, september, sid 833-848
- Patton M.Q., 1987
"How to use Qualitative Methods in Evaluation". California: Sage Publications

Pettigrew A., 1979

"On studying Organizational Cultures" ur *Administrative Sciences Quarterly*, vol 24, sid 570-581

Preston A.M., 1992

"The Birth of Clinical Accounting: A Study of The Emergence and Transformations of Discourses on Costs and Practices of Accounting in U.S Hospitals" ur *Accounting, Organizations & Society* vol 17 no 1, sid 63-100.

Preston A.M., Cooper D.J. & Coombs R.W., 1992

"Fabricating Budgets: A Study of the production of management budgeting in the National Health Service" ur *Accounting, Organizations & Society* vol 17 no 6, s 561-593

Svensson A. & Hjalmarsson L., 1991

"Morgondagens kommun". Stockholm: Kommentus

Sellstedt B., 1992

"Vad har Giddens, Habermas m fl att säga ekonomer?". Lund: Studentlitteratur

Solli R., 1991

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

SOU 1991:104

"Konkurrensen inom den kommunala sektorn" - Delbetänkande av Konkurrenskommittén. Stockholm: Allmänna Förlaget

Strauss A. & Corbin J., 1990

"Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques". California: Sage Publications

Weick K.E., 1979

"The Social Psychology of Organizing". California: Addison-Wesley Publishing Company

Womack, J.P., Jones, D.T., and Roos, D., The Machine that Changed the World, Ranson Associates, New York, 1990.

von Wright, G.H., Humanismen som livshållning., Raben & Sjögren, Stockholm, 1990.