

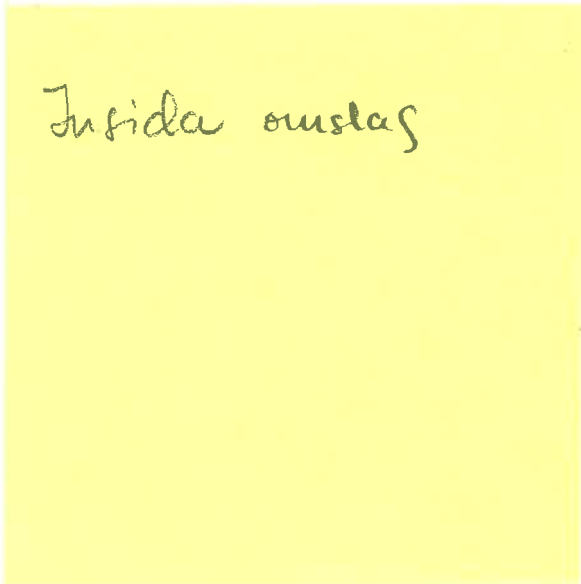
Björn Brorström

Förklaring av finansiell utveckling
- ett förvaltningsekonomiskt forskningsprojekt

KFi-rapport
nr 40

Ett av forskningsprogrammen inom Kommunforskning i Västsverige är finansiell redovisning, styrning och bedömning. Ett flertal projekt har under de gångna åren genomförts inom detta område och många rapporter har publicerats. I den fortsatta forskningsverksamheten inom KFi är området starkt prioriterat. I föreliggande rapport som är nr 40 i KFi:s rapportserie beskrivs ett planerat projekt inom ramen för programmet. Rapporten är ett avstamp och en teoretisk referensram för kommande studier. Rapporten är författad av Björn Brorström, professor Förvaltningshögskolan och forskningschef KFi.

KFi:s rapportserie återfinns sist i rapporten.



Insida omslag

ståelse för den kommunala organisationens villkor har uppnåtts och förmedlats inom forskarvärlden och till forskningens avnämare.

Ett av forskningsområdena i Göteborgsmiljön har varit studier av kommunernas finansiella redovisning. Sedan slutet av 70-talet har ett flertal studier genomförts och avrapporterats. Den historiska utvecklingen har beskrivits och förklarats (se Bergevärn och Olson 1987 och Fihn 1995). Kommunal redovisningspraxis med fokus på den finansiella redovisningen har vid olika tidpunkter kartlagts (Brorström 1982, Bengtsson med flera 1995 och Petersson 1996). Vidare har beslutsfattarnas uppfattningar om och användning av den finansiella redovisningen studerats och problematiserats (Brorström 1982, Brorström med flera 1995 och Falkman och Pauli 1995). Studierna av hur den finansiella redovisningen används och vilka bedömningar som beslutsfattarna gör har innefattat beskrivningar av hur den finansiella situationen uppfattas och vilka orsakerna anses vara till ett visst läge. För att kunna bedöma vilken betydelse beslutsfattarna tillmäter redovisningen i förhållande till annan typ av finansiell information har dessa nämligen vid intervjuer och samtal regelmässigt ombetts att redogöra för hur de uppfattar och bedömer kommunens ekonomi. De redovisade bedömningarna och förklaringarna till en viss utveckling och situation varierar inte sällan mellan aktörer i en och samma kommun. Den roll som vederbörande har präglar tydligt vilken uppfattning man ger uttryck för. Samtidigt gäller att beslutsfattarna inom en och samma kommun omfattas av vissa gemensamma föreställningar. Vissa inträffade händelser som anses ha påverkat kommunens utveckling återkommer i redogörelserna och hänvisningar till yttre vidriga omständigheter som förklaring till de problem som råder är frekventa. Vidare har vi kunnat observera att redovisningen som sådan betraktas som ett problem i sammanhanget. Principerna för redovisning anses av många ge en alltför negativ bild av utveckling och läge. Bedömningen präglas således dels av att en individualism finns relaterad till rollen, dels av att vissa institutionaliserade förklaringar återkommer.

Våra olika genomförda och avrapporterade studier kring redovisningens roll har givet ett intresse att fördjupa studierna kring den finansiella redovisningens betydelse, hur denna förändras och hur den används, men studierna har också skapat en stor nyfikenhet över vad som förklarar kommunal finansiell utveckling. Vi vill tränga bakom de beskrivningar och den retorik som präglar beslutsfattarnas framställningar och söka förklaringar till den finansiella utvecklingen och det finansiella tillståndet genom att genomföra systematiska jämförelser mellan olika kommuner och enheter inom en kommun. En komparativ ansats tillämpas således. I varje

enskild studerad enhet genomförs grundliga dokumentstudier, djuplodande intervjuer och observationer.

Huvudsyftet med föreliggande projekt kan formuleras till att söka förklaringar till kommunal finansiell utveckling och rådande finansiellt tillstånd. Fortsättningsvis utvecklas resonemangen och projektets utgångspunkter och syfte tydliggörs. I nästa avsnitt redovisas projektets teoretiska inspirationskällor. Därefter beskrivs kortfattat det synsätt på forskning som präglar projektet. Avslutningsvis konkretiseras projektets idé och inriktning.

Välfärd, effektivitet och institutioner

En gynnsam samhällelig utveckling, med vilket kan förstås att mer resurser skapas för fördelning till olika intressenter till grund för ett ökat generellt välbefinnande, förutsätter att samhällets olika organisationer är effektiva. En effektiv organisation utmärks av att den förenar en tillfredsställande allokativ effektivitet med en förmåga att anpassa verksamheten till nya förutsättningar (se till exempel North och Thomas 1973/1993, Butler 1992 och March och Olsen 1995). Den allokativa effektiviteten innefattar att tillgängliga resurser fördelas på ett sådant sätt att de organisatoriska enheter som har bäst förmåga i nuläget att utnyttja dem väl erhåller resurserna. Enheter som har en tillfredsställande produktivitet och där en kontinuerlig strävan finns mot att uppnå ett optimalt resursutnyttjande är allokativt effektiva. I strävan efter optimalt resursutnyttjande och allokativ effektivitet innefattas att sådan resursförbrukning som inte har med den egentliga verksamheten att göra minimeras. Den allokativa effektiviteten gynnas av att kostnader för transaktioner inom enheterna och mellan enheterna och omvärlden begränsas (se Coase 1937/1992 och Williamsson 1975 om transaktionskostnader, dess uppkomst, innebörd och påverkan på ekonomiska enheters effektivitet och samhällelig effektivitet).

Den adaptiva effektiviteten hänger samman med enhetens förmåga att anpassa verksamheten och sättet att styra och organisera verksamheten utifrån nya villkor och omständigheter. En beredskap och förmåga ska finnas inom organisationen att ta hand om nya problem som uppkommer och hantera dessa så att enhetens långsiktiga överlevnad garanteras. En adaptiv effektivitet förutsätter en kontinuerlig kompetensutveckling inom enheten. Kreativitet och innovationer ska uppmuntras till grund för ett

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	sid.
Inledning - en tillbakablick	1
Välfärd, effektivitet och institutioner	3
Synsätt på forskning och forskningens uppgift - forskning är enkelt om frågan är bra	7
Projektet	9
Det kommunala sammanhanget	9
Syfte	10
Tillvägagångssätt	12
Referenser	14

konstruktivt och kritiskt förhållningssätt till den egna pågående verksamheten och dess förutsättningar. En strategisk prövning av verksamheten ska ske i syfte att undvika förstelning och som en följd därav i ett längre perspektiv en försämrad allokativ effektivitet. Former för och innehållet i strategiarbetet samt modeller och metoder för informationsspridning övervakning och kontroll har betydelse för organisationens förmåga att upprätthålla den adaptiva effektiviteten (se till exempel March och Olsen 1995).

Den effektiva och långsiktigt framgångsrika organisationen förenar allokativ effektivitet och adaptiv effektivitet. En viktig omständighet är att dessa båda egenskaper och kriterier för effektivitet kan motverka varandra. Allokativ effektivitet gynnas av ett väl inarbetat sätt att utföra verksamheten. Ju längre individen och organisationen har kommit på inlärningskurvan desto bättre förutsättningar råder för att upprätthålla en god prestationsförmåga i förhållande till resursinsatser. En djupt rotad metodik och en stark identifikation med den verksamhet som bedrivs försvårar samtidigt ett ifrågasättande av den verksamhet som utförs och en kontinuerlig anpassning till förändrade förutsättningar (se Levinthal och March 1993). Åt andra hållet gäller att en ständig beredskap för förändring försvårar den inläring som är nödvändig för att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande. Ett ytterligare dilemma är att en strävan efter att noga pröva och ifrågasätta verksamheten och formulera strategier innebär ökade transaktionskostnader och därav följer en försämrad produktivitet. Kravet på en effektiv organisation är således att den ska vara allokativt effektiv, adaptivt effektiv samt ha förmåga att på ett tillfredsställande sätt hantera avvägningen mellan allokativ och adaptiv effektivitet. Organisationen ska äga förmåga att hantera konkurrerande värden (se Quinn och Rohrbaugh 1981, Butler 1992 och March och Olsen 1995).

Samhällsorganisationernas förmåga att vara effektiva och framgångsrika påverkas också av vilken omgivning organisationen har och hur organisationen klarar att hantera omgivningen. Organisationerna ges möjligheter och begränsas av förekommande normer och regelverk i organisationens omgivning. En benämning på dessa normer och regler är institution. Något annorlunda uttryckt i enlighet med North (1990/1993) är institutioner spelregler. Dessa spelregler omfattar alla slags restriktioner som ställs upp för att forma samspelet mellan människor. En institution kan vara formell. Det handlar då om lagregler och utfärdade föreskrifter som begränsar eller ger organisationen möjligheter. En institution kan vara informell och förekomma i form av värderingar och implicita normer som styr och påverkar handlandet. De informella institutionerna underlät-

tar samverkan då de ger ramar för beteendet. De tas för givna och deras funktion är att förenkla mellanmännsliga relationer (se North 1990/1993). Ett annat sätt att indela institutioner är att skilja mellan konkreta institutioner och konsensusinstitutioner. Med konkreta institutioner avses de som är explicit uttryckta och med konsensusinstitutioner menas de värderingar som aktörerna delar (se Boland 1992). En tredje indelningsgrund är att skilja mellan reglerande, normativa och kognitiva institutioner (se Scott 1995). Med reglerande institutioner avses formella bestämmelser såsom lagar och anvisningar som gäller i ett samhälle. Med normativa institutioner avses etablerade handlingsregler som styr de beslut och åtgärder som aktörer vidtar. Med kognitiva avses att förhållningssättet är etsat i aktörernas medvetande.

En organisations utveckling och strävanden efter effektivitet och välstånd påverkas av förekommande institutioner och sambandet mellan olika typer av institutioner. Institutionell teori är flervetenskaplig och omfattande. De studier som utgör referensram för detta projekt härrör huvudsakligen från disciplinen samhällsekonomi/ekonomisk historia. I studier med syftet att förklara samhällsutveckling utifrån en institutionell ansats har olika faktorer fokuserats. Norths (1990/1993) utgångspunkt är att formerna för samverkan är avgörande för samhällelig utveckling. Samverkan uppstår för att reducera transaktionskostnaderna (Coase 1937/1988 och Williamsson 1975). Norths analyser leder fram till slutsatsen att en gynnsam form av samverkan uppstår och effektiva institutioner skapas om respekten för äganderätten upprätthålls. Äganderättsstrukturen är avgörande och ekonomisk tillväxt kommer att ske om rätten till ägande gör det lönt att vidta samhälleliga produktiva åtgärder.

Rosenberg och Birdzell (1991) beskriver och försöker förklara det västerländska välståndets gradvisa utveckling. Deras slutsats är att förmågan till förnyelse förklarar tillväxten. Förnyelsen sker där utförandet av experiment underlättas. Detta i sin tur förutsätter en stor spridning av makt och resurser. Framgången har alltså med innovationsbenägenhet och innovationsförmåga att göra enligt Rosenberg och Birdzells analys.

Kenworthy (1995) har studerat ekonomisk utveckling i ett antal industriländer från 60-talen fram till idag. Här belyses betydelsen av konkurrens för industriell utveckling, men samtidigt konstaterar Kenworthy att konkurrens inte garanterar ekonomisk framgång. Det fordras även att former för samarbete utvecklas. Det måste skapas institutionella förutsättningar för ett långtgående samarbete. Erfarenheter talar för att i de länder där samarbete mellan företagen har uppmuntrats och förenats med konkurrens där har en hälsosam ekonomisk utveckling skett. De komparativa

utvecklingen av en positiv institutionell teori vars kärna baseras på neoklassisk teori.

Studier kring hur utvecklingen på en samhälls nivå kan förklaras har således genomförts i tämligen stor omfattning av samhällsekonomer och ekonomihistoriker och en successiv utveckling av teori har skett. North konstaterar i avslutningen på sin förnämliga bok från 1990/1993 att även om de svåra frågorna rörande hur välbefinnande uppnås kanske aldrig går att besvara så har i alla fall ett allvarligt studium av institutionerna inletts. I en institutionell anda har en teoriutveckling skett genom att olika teoriutvecklingar och förklaringar till utvecklingen har kopplats samman.

Föreliggande forskningsprojekt syftar till att förklara kommunal utveckling och samtidigt bidra till ökade kunskaper om hur konkurrerande värden hanteras och om hur institutioner påverkar organisationerna och organisationernas effektivitet. Projektet kan också bidra till ökad förståelse rörande hur institutionell förändring sker och hur och varför goda institutioner etableras (se angående behovet av forskning rörande institutionell förändring Ostrom 1990). De ovan relaterade forskningsresultaten utgör en uppsättning förutsättningar inför formulering av hypoteser, specifika forskningsfrågor och intervjufrågor.

Synsätt på forskning och forskningens uppgift - forskning är enkelt om frågan är bra

Forskning är egentligen enkelt. Ett problem väljs och därefter bestämmer man hur man bäst löser problemet (ungefär så formulerar sig Kavanagh 1991 och Rombach 1996 när de beskriver forskarens svåra uppgift). Drivkraften för forskaren vid val av forskningsproblem är framförallt nyfikenhet om hur och varför saker och ting är beskaffade på ett specifikt sätt. En första viktig förutsättning är således att det finns ett genuint intresse för att få veta mera inom det utvalda området. Krav på ett forskningsproblem är att några givna svar på de frågor som problemet genererar inte ska finnas. Det ska saknas kunskaper inom det utvalda området som gör det betydelsefullt att studera problemet och värt ansträngningarna att ta sig an problemet. Förväntade resultat ska bedömas ha ett icke oväsentligt nyhetsvärde.

studier som Kenworthy genomfört talar för att en kombination mellan konkurrens och samarbete kan ge en överlägsen ekonomisk prestationsförmåga.

En studie av svenska förhållanden har genomförts av Myhrman. Myhrmans huvudpoäng är att graden av effektivitet påverkas av det institutionella arrangemanget, det vill säga hur informella och formella institutioner förhåller sig till varandra (se Myhrman 1995). Trovärdiga institutioner och ett trovärdigt institutionellt arrangemang skapar förutsättningar för långsiktiga beslut och stabilitet. Fasta spelregler som uppmuntar ett trovärdigt institutionellt arrangemang kan också antas sänka transaktionskostnaderna (jämför Brorström 1995 om effekter av ej accepterade formella institutioner inom sjukvården). Ett annat sätt att uttrycka det är att graden av effektivitet avgörs av huruvida de konkreta institutionernas explicita innebörd överensstämmer med innebörden av konsensusinstitutionerna, alltså huruvida de värderingar som man är överens om stämmer med tolkningen av de explicita villkoren för verksamheten (se Boland 1992).

Ett annat viktigt, omtalat och inspirerande bidrag är Putnam 1992/1995 som har studerat demokratiutvecklingen i Italiens 20 regioner och försökt förklara de skillnader som finns mellan nord och syd. Putnam som är statsvetare finner bland annat att traditioner som härrör från beslut och strukturförändringar under 1200-talet bidrar till att förklara de skillnader som nu råder. Medan Norditalien är en finansiellt stark och expansiv region är fattigdomen och armodet påtagligt i den södra delen. Putnams studie är en mycket ambitiös kartläggning och analys av det Italienska exemplet. En huvudslutsats är betydelsen av att medborgarna har förtroende för varandra och att utvecklingen av en medborgaranda sker (jämför Axelrod 1984/1987 som i spelteorin påvisat igenkännandet och ömsesidighetens betydelse för samarbete). Föreningslivets betydelse för att upprätthålla och utveckla förtroendefulla förhållanden till grund för ett fruktbart samarbete människor emellan klargörs genom exemplet Italien. Putnams studie visar på de möjligheter en institutionell komparativ ansats ger till förklaringar av samhällsutveckling och till en ökad förståelse av vilka samhällseliga egenskaper och institutionella arrangemang som befrämjar effektivitet och välbefinnande.

Ett ytterligare viktigt bidrag är Eggertssons (1990) genomgångar av olika institutionella ansatser och hans försök att förena olika delar. Eggertsson kopplar samman teori om ekonomiskt beteende och institutionella förhållande. En särskild fokusering sker på äganderätten. Eggertssons genomgångar av befintlig teori och sammanflätning syftar till att bidra till

klaringar till varför en viss utvecklingslinje väljs eller kan konstateras sökas.

Projektets syfte är således att bidra till att förklara kommunal utveckling. Projektet syftar också till att ge kunskap om den effektiva organisationen och institutionernas betydelse. Ett flertal frågor av hurkaraktär väcks. Hur upprätthålls den effektiva organisationen, det vill säga hur hanteras balansgången mellan konkurrerande värden av skilda slag? Hur stor är medvetenheten inom de framgångsrika organisationerna om att balans måste skapas och upprätthållas och hur har denna medvetenhet tagit sig uttryck? Hur avvecklas institutioner och hur uppstår nya? Hur gestaltar sig sambandet mellan konkreta institutioner och konsensus institutionerna? Hur sker förändringar över tiden av konkreta respektive konsensusinstitutioner och i vilken ordning sker förändringar? Föregår förändringar av konsensus det konkreta eller sker utvecklingen genom att det konkreta påverkar konsensus? Syftet att besvara den övergripande varförfrågan innefattar således en strävan efter en fördjupad förståelse av en hel rad viktiga hurfrågor kring värden och institutionella faktorer.

Några fenomen kommer särskilt att uppmärksammas inom projektet. Ett sådant fenomen är decentralisering. Mycket forskning om decentraliseringens innebörd och effekter har bedrivits av kommunforskningsgrupper runt om i landet (se till exempel Jönsson 1989, Hytter 1991 och Brorström och Johansson 1991). Med den inriktning som föreliggande projekt har ges möjlighet att pröva institutionen decentralisering och dess betydelse. Intervjupersonerna kommer att få beskriva vad decentralisering är, hur kommunen har arbetat med fenomenet och vilken betydelse decentraliseringen tillmätts för den utveckling som varit.

Ett uttryck som förekommit frekvent i resonemang kring styrfrågor i kommuner och landsting är att koncernen ska styras. En annan särskild fokusering som kommer att ske är att närmare studera innebörden av detta begrepp och vilken avsättning begreppet fått i handling. En sökning efter begreppet sker i kommunala årsredovisningar och därefter studeras hur styrsituationen beskrivs och uppfattas i organisationer där koncernstyrning enligt beskrivningarna utövas. Projektet innebär en studie hur nya styrformer och nya begrepp etableras och samtidigt av hur tidigare begrepp avvecklas. Projektet kommer också att uppmärksamma begreppets eventuella symboliska innebörd.

kommunerna att upprätthålla en god ekonomiska hushållning. Paragrafen ersatte ett förmögenhetsskydd som hade gällt sedan 50-talets början, men som successivt i praktiken hade förlorat i betydelse och värdet av styrningen urholkats. Samtidigt med kravet på god ekonomisk hushållning infördes krav på koncernredovisning och en tillämpning av god redovisningssed, vilket bland annat innefattar att ta hänsyn till de betydande pensionsåtagande som finns inom kommunsektorn. De institutionella förhållandena har således förändrats väsentligt under de senaste åren. Våren 1997 förväntas riksdagen ta beslut om ytterligare förändringar i form av ett mer stringent ekonomiskt krav på kommuner och landsting. I en utredning genomförd av en arbetsgrupp inom finansdepartementet har som ett uttryck för en ekonomi i balans ett minimikrav på kommunernas ekonomi formulerats (DS 1995:57, Regeringens proposition 1996/97). Kravet innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Ett positivt resultat ska således redovisas om kravet ska tillgodoses. Notera den något märkliga innebörden av balans - intäkter större än kostnader. En annan förestående förändring är att en redovisningslag för kommuner och landsting har utretts och lagförslaget kommer att föreläggas riksdagen samtidigt med det nya ekonomiska kravet (DS 1996:30, Regeringens proposition 1996/97). Motivet till förändringarna är att "god ekonomisk hushållning" inte anses ha givit tillräcklig styreffekt. En uppstramning bör därför komma till stånd och denna måste då följas av ett mer detaljerat regelverk inom redovisningsområdet. Mindre av frivillighet och fler riktlinjer och krav på likformighet inom redovisningsområdet är således förestående (se Brorström 1997).

Ovanstående kortfattade beskrivning har belyst den utveckling som varit i kommunernas omvärld. Det är en tilltalande inramning för ett projekt med syftet att förklara kommunal finansiell utveckling.

Syfte

Det projekt som här initieras handlar ytterst om att förklara kommunal finansiell utveckling. Varför utvecklas kommuner åt olika håll som givits tämligen likartade förutsättningar att hantera och styra sin situation? Forskningsfrågan ska besvaras genom att genomföra ett antal grundliga kommunanalyser och söka förklaringar till den spårbundenhet och de hack i utvecklingen som kommunerna uppvisar. Genom systematiska jämförelser ska likheter och skillnader mellan kommunerna identifieras och för-

Projektet

Det kommunala sammanhanget

1950- och 60-talen var den stora kommunaliseringsepoken. Det var då mycket av den kommunala verksamhet vi känner byggdes upp eller övertogs av kommunen. Verksamhetsreformerna var många och betydande och den kommunala expansionen snabb. Mått på detta är den skattesats som gällt. 1955 var den genomsnittliga utdebiteringen inom kommunsektorn 12,24 kr. 1975 uppgick den till 25,23 kr. 1996 var den genomsnittliga utdebiteringen 31.50. En fördubbling av skattesatsen skedde således mellan 1955 och 1975 medan ökningen under de senaste 20 åren varit 25%. Ett mått som ofta används för att karaktärisera den snabba utvecklingen under 60- och 70-talet är antalet kommunalt anställda. Mellan 1965 och 1975 ökade antalet anställda med i genomsnitt 40.000 personer per år. Statsvetaren Daniel Tarschys karaktäriserade i en bok utgiven 1978 utvecklingen med orden "den offentliga revolutionen" (Tarschys 1978).

Ska kommunernas ekonomiska situation beskrivas med ett ord var 50-, 60- och delar av 70-talet tillväxtens årtionde. Tillväxt av skattekraften och ökad utdebitering förbättrade årligen kommunernas ekonomi. Sedan kom en lång bromssträcka. Expansionen avtog och tvingade fram framförallt användning av osthyveln men även i vissa fall tårtspaden. 80-talet och första hälften av 90-talet kännetecknades av mycket tal om nedskärningar och i början 90-talet blev det stort allvar på många håll. Det stora allvaret förenades med en stor osäkerhet över vad som skulle kunna komma (för en mer utförlig beskrivning se till exempel Brorström och Rombach 1996).

Läget idag är att kommunernas finansiella situation anses vara tämligen ansträngd och fortsatta påfrestningar är att vänta (se Svenska kommunförbundet 1996). Inte minst som en följd av att statens finanser som bekant bedöms vara svaga och i behov av sanering. Kommunerna har under senare år vid upprepade tillfällen plötsligt och utan någon förvarning givits nya finansiella villkor och ålagts nya uppgifter. En övervältring har skett och sker från stat till kommun. Således kan konstateras att de faktiska förändringarna i finansiella förutsättningar har varit betydande. En viktig fråga för kommunsektorn är vilket förhållningssätt från regering och riksdag gentemot kommunsektorn som kommer att gälla framgent.

Kraven på kommuner har också förändrats väsentligt under de senaste åren. 1992 trädde en ny kommunallag i kraft. I denna lag ställs krav på

En dimension vid val av forskningsproblem är också hur och i vilken grad som praktikens problem ska tillåtas att påverka valet av forskningsproblem. I föreliggande forskningsprogram finns en inriktning mot att det problem som utforskas även har praktisk relevans. Nyfikenhet förenas med en strävan efter att hjälpa och finna svar på praktikens frågor och problem (se Lawrence 1992 och Weick 1992 om curiosity respektive compassion som kriterium för val av forskningsproblem). Problemen är valda utifrån en god förtrogenhet inom forskargruppen med de omständigheter som föreligger ute i studerade organisationer och med de förändringar som har skett och som sker. Detta är en styrka samtidigt som det inte får innebära att avkall görs på strävan efter fördjupad förståelse och teoretisk relevans. Förtrogenheten med omständigheter och problematik får inte heller innebära att perspektiven begränsas vid tolkning och analys. En kontinuerlig växling under forskningsprocessen mellan närhet och distans är nödvändig för att kunna se många aspekter (se Asplund 1970 om aspektrikedom).

Ambitionen inom föreliggande forskningsprogram är att uppnå en fördjupad förståelse rörande den effektiva organisationens egenskaper och institutionernas betydelse. En ambition är också att besvara frågor av varför-karaktär. Vi eftersträvar förklaringar till observerade fenomen. Forskningen börjar med en fråga och spänningen ligger i att på djupet undersöka det som är oklart. Dewey (1980), Atkinson och Oleson (1996) och Beed och Beed (1996) argumenterar för den induktiva forskningens vetenskaplighet och vetenskapliga styrka och betonar särskilt den vetenskapliga frågans betydelse som utgångspunkt för en djuplodande undersökning. För att kunna besvara frågan varför beskrivs händelser och förlopp och sammanhang identifieras. En ytterligare kommentar till former för datainsamling och analys är att en studie som gör anspråk på att vara forskning ska innebära en mycket noggrann genomgång av utvalda händelser, förlopp och fenomen. Det ska finnas en balans mellan tolkningar av observationer och redovisning av detaljer (Fogel och Elton 1983). Ett viktigt påpekande är också att god forskning karaktäriseras av strävan efter att finna såväl varianser som invarianser i den studerade verkligheten. Avvikelser från mönstret är lika viktiga att identifiera och rapportera som bekräftelser av sammanhang (se Galtung 1977 och Patton 1987).

Brorström Björn, Haglund Anders och Solli Rolf, 1995

"Externredovisning och internredovisning i kommuner och landsting".

Lund: Studentlitteratur

Brorström Björn och Johansson Staffan, 1991

"Från regler och konton mot värderingar och resultatenheter- En bok om decentraliseringens bryderier". Lund : Studentlitteratur

Brorström Björn och Rombach Björn, 1996

"Förklaring till kommunal förändringobenägenhet". Göteborg: artikelmanus

Brunsson Nils, 1981

"Företagsekonomi - avbildning eller språkbildning". Ur Brunsson N., (ed)

"Företagsekonomi - sanning eller moral - Om det normativa i företags-ekonomisk idéutveckling". sid 100-112. Lund: Studentlitteratur

Brunsson Nils, 1985

"The Irrational Organization - Irrationality as a Basis for Organizational Change and Action". Avon: Wiley

Butler Richard, 1991

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

Coase Ronald, 1937/1992

"Varför finns det företag?" Ur "Företaget, marknaden och lagarna", sid 41-64. Stockholm: Ratio

Dewey, John, 1980

"The Quest for Certainty: A Study of the Relation of Knowledge and Action". New York: Perigee Books

Douglas, Mary, 1987

"How Institutions Think". London: Routledge & Keagan

DS 1995:57

"Kommunal ekonomi i balans" Stockholm: Finansdepartementet

REFERENSER

Asplund Johan, 1970

"Om undran inför samhället". Lund: Argos

Atkinson Glen W. och Oleson Ted, 1996

"Institutional Inquiry: the Search for Similarities and Differences". Journal of Economic Issue, s 701-718

Axelrod Robert, 1987

"Från konflikt till samverkan". Stockholm: SNS

Beed Clive och Beed Cara, 1996

"Polarities Between Naturalism and Nonnaturalism in Contemporary Economics: An Overview". Journal of Economic Issues, s 1077-1104

Bengtsson Ulla, Brorström Björn och Petersson Hans, 1995

"Finansiell redovisning och pensionåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting". Göteborg: KFi-rapport 33

Bergevörn Lars-Erik och Olson Olov, 1986

"Kommunal redovisning då och nu". Lund: Studentlitteratur

Boland Lawrence A., 1992

"The Principles of Economics. Some Lies My Teachers Told Me". New York: Routledge

Brorström Björn, 1982

"Planeringspolitik eller resultatpolitik - Användning och utformning av kommunala bokslut". Lund: Studentlitteratur

Brorström Björn, 1995

"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer. En studie av nya styrformer inom sjukvården". Lund: Studentlitteratur

Brorström Björn, Fihn Glenn, Olson Håkan och Peterson Hans, 1995

"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation - En studie i fyra kommuner av beslutsfattaress synsätt och tillvägagångssätt". Göteborg: KFi-rapport nr 30

jämförelse mellan två likvärdiga enheter inom en viss kommun. Det senare handlar då om att genomföra en jämförande studie mellan två stadsdelsnämnder i Göteborg. Motivet till en sådan studie är dels att vissa omgivningsfaktorer inte påverkar på nämndnivå vilket gör att andra typer av institutionella aspekter framträder, dels att det finns omfattande studier genomförda inom forskargruppen kring stadsdelsnämnderna situation och utveckling. Etablerade kunskaper kan begagnas i detta sammanhang (se Jönsson med flera 1995).

Varje studie inleds med noggranna finansiella analyser vars syfte är att identifiera vilka år som betydande finansiella förändringar skett. De år som "sticker ut" uppmärksammas och ger ett underlag för sökning i dokument och för goda frågor i samband med intervjuer. Gjorda iakttagelser prövas gentemot teori, genom att ställas mot upprepade genomgångar av de studerade fallen och genom att prövas i förhållande till nytt insamlat empiriskt material. Den komparativa ansatsen ger ytterligare förutsättningar att utvinna viktig kunskap.

Tillvägagångssätt

Ett sätt att vinna ökad förståelse och söka förklaringar är att genomföra komparativa studier. Genom att ställa iakttagelser och resultat från den ena studien mot den andra på ett systematiskt sätt blir det möjligt för forskaren att identifiera viktiga skillnader och likheter. Det som först förefaller vara unikt visar sig vara allmänt förekommande och det som inledningsvis förefaller vara vardagligt är alldeles speciellt. Komparativa studier är en genväg för att uppnå vad Strauss och Corbin (1990) benämner teoretisk sensitivitet, det vill säga förmåga att vid tolkningen av ett empiriskt material skilja ut det som är viktigt från det som är mindre viktigt i sammanhanget. Systematiska jämförelser gör det möjligt att vid analysen isolera vissa faktorer och närmare försöka förstå hur olika faktorer påverkar den beroende variabeln (se till exempel Ragin 1987 och Scott 1995).

Data insamlas genom personliga intervjuer och observationer av studerade fenomen. De bearbetningar som sker av insamlat empiriskt material innebär att sammanhang framträder och tentativa modeller över det specifika området som studeras tar form. Med utgångspunkt från befintlig teori och tentativa modeller formuleras hypoteser. Dessa prövas därefter genom att ställas mot nya läsningar av det empiriska materialet och mot nytt insamlat empiriskt material. Genom systematisk prövning av hypoteserna ges möjligheter till ökad förståelse och en utvidgning av modellerna eller annorlunda uttryckt de speciella teorierna. Ansatsen innebär systematik i datainsamling och att tidigare utvecklad kunskap tas till vara på ett aktivt sätt. Ansatsen innebär att forskningen syftar till att nå längre än formulering av tentativa modeller och speciella teorier. Strävan är att undvika den situation och problematik som Coase (1933/1988) ger uttryck för när han karakteriserar utpräglade induktionister (de historiska institutionella teoretikerna) med att de samlade in mängder av empiriskt material men de lyckades aldrig att åstadkomma någon teoriutveckling och etablera en kärna i forskningsprogrammet eftersom det saknades en teori att utgå från.

Ett relativt stort antal kommuner ska utforskas och valet av kommuner är centralt. Fyra par av kommuner väljs utifrån den situation som där råder. Ett par där skillnaderna mellan kommunerna vad gäller finansiell utveckling och finansiell situation maximeras. Ett par där skillnaderna mellan de utvalda minimeras. Ett par där vi jämför två storstäder med motiven att dessa har uppvisat en speciell finansiell problematik under de senaste decennierna och är mer självständiga i förhållande till staten och normskapande organ än medelkommunen. Det fjärde paret innebär en

DS 1996:30

"Kommunal redovisning". Stockholm: Finansdepartementet

Eggertson Thrainn, 1990

"Economic Behavior and Institutions" Cambridge: Cambridge University Press

Fogel Robert William och Elton G.R., 1983

"Which Road to the Past? Two Views of History

Falkman Per och Pauli Stefan, 1995

"Finansieringsanalysens dimensioner. Teori och kostnader". Göteborg: CEFOS

Fihn Glenn, 1994

Förändring och användning av redovisning. Tre uppsatser om redovisning". Göteborg: Licentiatuppsats, Företagsekonomiska institutionen

Galtung Johan, 1977

"Methodology and Ideology". Köpenhamn: Christian Ejlevs

Hytter Anders, 1990

"Den idémässiga dimensionen". Lund: Lund University Press

Jacobsson Bengt, 1984

"Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken". Lund: EFI och Studentlitteratur

Jönsson Sten, 1989

"Kommunal organisation - Från programbudgetering till kommunalstyrelser". Lund: Studentlitteratur

Jönsson Sten och Lundin Rolf, 1976

"Perspektiv på kommunala problem". Göteborg: BAS

Jönsson Sten och Lundin Rolf, 1978

"Att rätta mun efter matsäcken. Strategier mot kommunalt obestånd". Göteborg: BAS

Jönsson Sten, Rubenowitz Sigvard och Westerståhl Jörgen, 1995
"Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg". Stockholm: SNS

Kavanagh Michael J., 1991
"Transitions". Group & Organization Studies. An International Journal,
sid 236-237 vol. 16, nr. 3, sept. 1991

Kenworthy Lane, 1995
"In Search of National Economic Success - Balancing Competition and
Cooperation." California: Sage Publications

Lawrence Paul R., 1992
"The Challenge of Problem-Oriented Research" Journal of Management
Inquiry, vol 1, issue 2, sid 139-142

Levinthal D.A. och March James.G., 1981
"A model of Adaptive Organizational Research". Journal of Economic
Behaviour and Organization, sid. 307-333, nr 2

Myhrman Johan, 1994
"Hur blev Sverige rikt?". Stockholm: SNS

North Douglass C., 1990/1993
"Institutionerna, tillväxten och välfärden". Stockholm: SNS

North Douglass C. och Thomas Robert Paul, 1973/1993
"Västerlandets uppgång". Stockholm: SNS

Quinn Robert E. och Rohrbaugh John
"A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness", Public
Productivity Review, juni

Patton Michael Quinn, 1987
"How to use Qualitative Methods in Evaluation". California: Sage Publi-
cations

Putnam Robert D., 1992/1995
"Den fungerande demokratin - Medborgarandans rötter i Italien". Stock-
holm: SNS

Ragin C.C., 1987

"The Comparative Method - Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies". Berkeley: University of California Press

Regeringens proposition 1996/97

"Den kommunala redovisningen". Stockholm:

Rombach Björn, 1996

"Nytta med förvaltningsforskning" Ur "Professorer och Professurer". Göteborg: Göteborgs universitet

Rosenberg Nathan och Birdzell L.E jr, 1991

"Västsvärdens väg till välstånd" . Stockholm: SNS

Scott Richard W., 1995

"Institutions and Organizations" . California: Sage Publications

Strauss Anselm och Corbin Juliette, 1990

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

Svenska kommunförbundet, 1996

"Kommunernas ekonomiska läge. Februari 1996". Stockholm: Svenska kommunförbundet

Tarschys Daniel, 1978

"Den offentliga revolutionen". Stockholm: Kontenta

Weick Karl.E., 1992

"Agenda Setting in Organizational Behavior: A Theory-Focused Approach". Journal of Management Inquiry, vol 1, nr 3, sid. 171-182

Williamsson Oliver E., 1975

"Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications". New York: Free Press

KFi:s rapportserie:

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 landsting"
11. Brorström B., 1991
"Ekonomi för beslutsfattare. Den finansiella analysens uppgift, innehåll och utformning"
12. Norén L., 1991
"Mot behovsstyrning av kommunal förvaltning"
13. Bengtsson U. & Brorström B., 1992
"Redovisning av förändring och motståndskraft - resonemang kring den finansiella redovisningens uppgift"
14. Brorström B. & Solli R., 1992
"Ekonomi i en kommun - ett praktikfall om styrning och information"
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"
 19. Leijon S., 1993
"Att välja kommunens organisationsform - eller att verka i det komplicerade samspelet mellan omvärld, interna förutsättningar, verksamhetsambitioner och begränsade resurser"
 20. Jensen C., 1993
"Aktörers föreställningsramar om kommunal organisering stadd i förändring"
 21. Brorström B., 1993
"God ekonomi - om bedömning av kommunernas och landstingens ekonomi"
 22. Leijon S. m.fl., 1993
"God kommunal organisation - Lyssning, Tolkning, Handling"
 23. Brorström B. & Edlund V., 1993
"Ekonomistyrningens effekter - tio ekonomichefer om sina modeller"
 24. Johansson S & Solli R., 1994
"Hur kunde det bli så? En studie av ett lärorikt och misslyckat in vesteringsprojekt i en kommun"
 25. Fihn G., 1994
"Den dubbla bokföringen, dess ursprung och Luca Pacioli"
 26. Brorström B. m.fl., 1994
"Effektivitet och stadsdelsnämnder. En studie av verksamhet, organisation och ekonomi i Göteborgs stad"
 27. Skottsberg B. & Leijon S., 1994
"Att utvecklas i enlighet med sina förutsättningar - en studie av omsorgsarbetets utveckling från institution till öppna livsformer"
 28. Brorström B. & Jensen C., 1994
"Decentralisering och ekonomi"
 29. Fihn G., 1995
"Förändring av kommunal redovisning under 1980-talet"
 30. Brorström B., Fihn G., Olsson H. & Petersson H., 1995
"Finansiell bedömning och årsredovisningsinformation - En studie i fyra kommuner av beslutsfattarens synsätt och tillvägagångssätt"

31. Johansson S., 1995
"Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer. Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service"
32. Cwejman M. & Edlund V., 1995
"Information och informationssystem inom sjukvården. En användarstudie inom Bohuslandstinget"
33. Bengtsson U., Brorström B. & Petersson H., 1995
"Finansiell redovisning och pensionsåtagandets redovisningsmässiga hantering i kommuner och landsting"
34. Brorström B., 1995
"Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer"
35. Jensen C., 1995
"Kommun- och riksdagspolitikernas syn på relationen dem emellan eller 'När krubban är tom då bits hästarna'"
36. Källström A., & Solli R., 1995
"Kommundirektören. Vardagen och teorin"
37. Brorström B., Bengtsson U., Cwejman M., Edlund V. & Leffler M., 1996
"Forskning pågår - fyra artiklar om styrning i offentlig förvaltning"
38. Malmer S., 1996
"Självkostnad"
39. Leffler J., 1996
"Vårdkedjans möjligheter och begränsningar"
40. Brorström B., 1997
"Förklaring av finansiell utveckling - ett förvaltningsekonomiskt forskningsprojekt"