

Björn Brorström

FORSKNING KRING KOMMUNAL EKONOMI OCH ORGANISATION
- Några slutsatser och metodmässiga reflektioner

KFi

***KFi* - rapport
Nr 1**

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 ekonominformation för verksamhetsansvariga".

Innehållsförteckning

Förord	1
Inledning	3
Genomförda forskningsprojekt	4
Forskningens resultat	9
Utvecklingsarbetets resultat	12
Ekonomi och redovisning är svårt	12
Ekonomi är för konkret/ansvar är svårt	12
Ekonomi är inte intressant	13
Ekonomer är ovilliga till förändring	14
Sammanfattning	14
Metodsynsätt	15
Kommande forskningsprojekt	18
Decentraliseringens resultat	18
Vad är effektivitet - egentligen ?	19
Utveckling av ekonomimodellen och decentralisering	20
Sammanfattning	21
Referenser	22

Förord

Denna rapport är den första i en serie där resultat från den kommunalekonomiska forskningen vid universitet i Göteborg redovisas. Ett syfte med rapporten är att den skall vara en utgångspunkt för kommande forskning inom ramen för ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting i Västsverige å ena sidan och Göteborgs universitet å andra sidan som med stor sannolikhet träder i kraft januari 1989. Samarbetsavtalet benämnt "Kommunforskning i väst" - KFi-väst - har givet namnet på rapportserien.

När samarbetsavtalet trätt i kraft kommer en redaktionskommitte' för rapportserien att bildas. Föreliggande rapport har granskats av professor Sten Jönsson vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet.

I föreliggande rapport beskrivs den forskning som genomförts vid företagsekonomiska institutionen med tonvikt på resonemang kring metodsynsätt och tillämpade forskningsmetoder. Skillnaden mellan traditionell företagsekonomisk forskning och den forskning som haft politiska miljöer och organisationer som studieobjekt belyses. Rapporten vänder sig till forskare inom det företagsekonomiska området och till praktiskt verksamma politiker och tjänstemän i kommuner och landsting som finner intresse av att ta del av vilka vetenskapliga resultat som framkommit och hur dessa framkommit.

Göteborg i juli 1988

Björn Brorström

Inledning

Sedan mitten på 70 - talet har forskning kring kommunal ekonomi och organisation bedrivits vid företagsekonomiska institutionen i Göteborg. Ett stort antal projekt har genomförts och avrapporterats i form av avhandlingar och andra vetenskapliga rapporter. I denna rapport görs ett försök att sammanfatta forskningsaktiviteterna med avseende på de resultat vi kommit fram till och de metodsynsätt som varit rådande. Vidare redovisas i rapporten kortfattat, vilka forskningsprojekt som avses att genomföras under de kommande åren.

Genomförda forskningsprojekt

Man kan urskilja tre delar i den genomförda forskningen. Den startade med ett projekt kring planering och budgetering. Ett tiotal kommuner studerades och slutsatser drogs kring hur fördelningen av resurser faktiskt går till i kommuner och landsting. Ett resultat av projektet var att Wildavskys (1975) teori om roller i budgetprocessen bekräftades (Jönsson & Lundin, 1979). Planen/budgeten är ett resultat av en förhandlingsprocess där väktarna värnar om organisationens ekonomi och förkämparna strider för mera resurser till verksamheten. Av avgörande betydelse för den slutgiltiga budgetens innehåll är rollinnehavarnas styrka. En stark förkämpes agerande tex avspeglar sig i budgeten i form av en gynnsam resurstilldelning. Wildaskys teori och de resultat som Danziger (1978) redovisar efter en grundlig och ambitiös studie av resursfördelningen inom offentlig verksamhet har haft stor betydelse för den fortsatta forskningen. Det har varit en viktig del av referensramen för alla medverkande forskare och har påverkat valet av forskningsproblem. En fördjupning av budgetstudierna har under senare år skett genom den forskning som bedrivits vid Handelshögskolan i Stockholm (se tex Brunsson & Rombach, 1982 och Rombach 1986).

En konsekvens av att budgetprocessen är en förhandling är att den information som sprids under processen och som sammanfattas i budgetdokumentet påverkas av taktiska hänsyn och därför kan antas inte alltid avspegla en faktisk situation. Jämför man det ekonomiska utfallet av en verksamhet med budgeten eller en specifik bokslutspost med motsvarande budgetpost kan man finna stora avvikelser som inte kan förklaras på annat vis än att budgeten är felaktig och att budgeterarna måste ha varit medvetna om detta. Avvikelser på hundratals procent i budgeteringen av ränteintäkterna är faktiskt ingen ovanlighet i svenska kommuner och landsting. I budgetprocessen produceras således, något tillspetsat, systematiskt felaktig information (jfr Danziger op). Någon kunskapsutveckling kan därför knappast komma till stånd under

budgetprocessen. För att kunna lära krävs fakta och dessa presenteras inte i budgeten utan i redovisningshandlingarna.

En slutsats av projektet kring planering och budgetering var därför att det finns ett stort behov av en välutvecklad faktaredovisning (bokslut) om en adekvat styrning skall kunna ske. En annan slutsats var emellertid att redovisningen användes i mycket ringa utsträckning. Det som var intressant i redovisningen/bokslutet var det totala budgetresultatet eftersom det rent tekniskt påverkar (vid tillämpning av kapitalredovisningskommittens modell för budgetering och redovisning, se KRK, 1956) budgeten för det kommande året. Någon analys av den finansiella ställningen och utvecklingen skedde inte. Inte heller verksamheternas innehåll och resultat analyserades. Detta förhållande tillsammans med ett antagande om att det rimligtvis måste finnas ett stort behov av kunskaper kring ekonomi och verksamhet i en situation där utvecklingen går från stark expansion till begränsad expansion (i vissa fall stagnation) medförde att forskargruppens intresse riktades mot studier av styrinstrument som beskriver vad som skett och inte vad som kommer att ske, dvs styrinstrument som har sin utgångspunkt i redovisning av fakta.

Ett projekt kom att behandla förvaltningsrevisionens roll. Här studerades vilka konkreta resultat på verksamhetens innehåll och utformning en förvaltningsrevision kan ge. Vidare utvecklades en modell för hur en förvaltningsrevision i kommuner bör läggas upp. Projektet hade en klar pragmatisk orientering och några teoretiska slutsatser kring revisionsinstitutets roll redovisas inte. De viktigaste resultaten finns redovisade i Liff & Magnusson, (1986).

Två av projekten resulterade i avhandlingar. Olson (1983) behandlade effekter av införande av ett nytt ekonomisystem med nya begrepp och rapporter. I avhandlingen finns en omfattande beskrivning av utvecklingsarbetet i sambandet med införandet av det nya systemet. I slutsatskapitlet framför Olson vikten av att begreppen i ekonomisystemet är kopplade till organisationens utformning. Det gängse är sannolikt att organisationen förändras

och därefter måste ekonomisystemet anpassas, men i Olsons fall gav det förändrade ekonomisystemet upphov till diskussioner kring hur organisationen bör utformas. Sambandet mellan organisation och ekonomisystem har tidigare belysts av bland annat Golembiewski (1964) och Olsons studie kan på den här punkten sägas vara ett stöd åt Golembiewskis teori. Olson betonar också i slutatskapitlet betydelsen av att använda begreppet ansvar vid budgetering och redovisning. Det förda resonemanget utgår från Thompson (1967) och Ouchi (1979). I situationer där det är svårt att mäta resultatet och kunskaperna om vad som påverkar resultatet är bristfälliga är det genom att koppla resursförbrukningen till ett ansvar som styrning kan utövas. Den beskrivna situationen gäller ofta inom offentlig förvaltning, vilket betyder att ett huvudbegrepp i styrmodellen/ekonomimodellen måste vara ansvar. Någon styrning går inte att utöva med utgångspunkt från en beskrivning av verksamhetens ändamål då denna inte är ett uttryckt för resultatet. Ett distinkt ansvar måste då kopplas till varje ändamål.

Den andra avhandlingen behandlade användning och utformning av kommunala bokslut/årsredovisningar (Brorström, 1982). Här belystes svårigheterna med att få till stånd en användning av bokslutet. En förutsättning för att bokslutet överhuvudtaget skall gå att använda är att informationen är strukturerad och presenterad på ett sådant sätt att den blir tillgänglig för potentiella användare. Projektet inleddes därför med att nya strukturer och modeller utarbetades och testades vid intervjuer med användare. I nästa steg genomfördes en väsentlig förändring av det ordinarie bokslutet med utgångspunkt från de synpunkter som intervjupersonerna givet. Därefter utvärderades de "nya" boksluten varvid man kunde konstatera att bokslutet är ett dokument av underordnad betydelse.

I avhandlingens slutsatskapitel förs ett resonemang om tänkbara förklaringar till det beskrivna förhållandet. En av förklaringarna utgår från Ijiris modell för begreppet redovisningsskyldighet (Ijiri, 1975). Modellen innebär att man kan urskilja tre parter i ett förhållande av redovisningsskyldighet; redovisningsmottagare,

redovisare och redovisningsskyldig. En förutsättning för att en redovisningshandling skall bli väsentlig är att de tre parterna är klart identifierbara och att de inte överlappar varandra. Så var emellertid fallet vad gäller redovisningen av kommunernas finansiella ställning och utveckling, dvs den kommunövergripande redovisningen. De som var redovisningsskyldiga för den finansiella ställningen var samtidigt de som i praktiken var mottagare av redovisningsinformationen. Även redovisaren var i praktiken ansvarig för det resultat som framgick av rapporterna som utarbetades. Under sådana förutsättningar är det inte förvånande att redovisningsinformationen inte medför någon debatt.

Den bristande kvaliteten på redovisningsrapporterna/boksluten kan således förklaras av att parterna i redovisningsprocessen överlappar varandra. Är det ingen som utkräver ansvar och använder materialet utanför den innersta kretsen så kan ju bokslutet lika gärna vara ett utdrag ur datalistor från den sista bokslutskörningen. Detta medför då att den krets av politiker och tjänstemän som från början inte är särskilt intresserade av den finansiella redovisningen definitivt utestängs från möjligheterna att få insyn i och påverka de finansiella förehavandena. En väg ut ur denna situationen är därför att börja med att förbättra och förenkla informationsgivningen. Krav på detta har också ställts under de senaste åren och medfört stora förändringar av utformningen och innehållet i boksluten. Kraven och kritiken mot det befintliga har dock inte kommit från användarna direkt utan ifrån andra aktörer på den ekonomi-administrativa arenan (framförallt ekonomer och revisorer inom kommunförbundet).

Någon utvärdering av hur användarna uppfattar förändringarna har emellertid inte skett med undantag av Brorström (1982) som intervjuade 22 förtroendemän och konstaterade att en mer konsoliderad redovisning innebär avsteg från de önskemål som användarna har. Informationen i boksluten uppfattades som alltför abstrakt och i allt för stor utsträckning fokuserad på helheten istället för på delarna. Länken mellan den lämnade informationen och det konkreta beslutsfattandet var svag och därför uppfattades informationen som ovidkommande (Jfr Feldman & March, 1981) I

Brorström (1982) redovisas några tänkbara lösningar på problemet:

- Justeringar av den konsoliderade bokslutsmodellen så att länken mellan informationen och beslutsfattandet förstärks.
- Utbildning av användarna så att förutsättningarna att tolka informationen och se informationens betydelse för framtiden förbättras.
- Förändring av planerings- och budgeteringsbegreppen så att de överensstämmer med de begrepp som används i de konsoliderade boksluten. En konsekvens av den förändrade bokslutsmodellen var nämligen att den kom att skilja sig ifrån planerings- och budgetmodellen och en haltande totalmodell skapades. En utveckling i rätt riktning är därför att även förändra planerings- och budgetmodellen så att en överensstämmelse uppnås.

Den senare tankegång framfördes också av Olson (1983). En naturlig fortsättning på de båda avhandlingarna blev därför att gemensamt skissera på en ny modell för kommunal budgetering och redovisning. Skisser och ideer finns redovisade i ett antal olika rapporter och tidsskriftsartiklar (se tex Brorström & Olson 1985 och Brorström, 1986).

Parallellt med engagemanget i och arbetet med att utveckla modeller för kommunal redovisning har ett tredje större forskningsprojekt genomförts. Syftet med projektet har varit att studera effekter av decentralisering särskilt med avseende på hur styrningen utformats och förändrats som följd av decentraliseringen. Ett klart samband finns mellan forskargruppens engagemang i redovisningsfrågor och forskningen kring decentralisering på så vis att man kan förvänta sig ett starkt ökat intresse för uppföljning och faktaredovisning när ansvaret decentraliseras. Istället för att ge direktiv före utkräver ledningen ansvar efter när fakta ligger på bordet. Man kan säga att forskargruppens intresse för redovisningsfrågor å ena sidan och organisationsfrågor å andra sidan knöts ihop genom decentraliseringsprojektet.

De resultat som decentraliseringsprojektet givit beskrivs närmare i det följande avsnittet.

Forsknings resultat

Ett sätt att beskriva den forskning som bedrivits är att betrakta den med utgångspunkt från de resultat som framkommit. Man kan därvid urskilja tre typer av resultat. Forskningen har givit beskrivningar av processer, dvs beskrivningar av hur det faktiskt går till enligt en utomstående bedömare när en budget utarbetas eller när en organisation förändras. Dessa beskrivningar saknar abstraktion men har varit värdefulla för att legitimera fortsatt forskning/fortsatta intervjuer i de studerade organisationerna. Beskrivningarna har också varit av intresse för aktörerna i de studerade processerna och haft betydelse för hur man uppfattar sin roll och hur man kan förändra den.

Ett andra resultat av vår forskning har varit mera abstrakta beskrivningar och försök att finna samband och mönster i den studerade verkligheten. De har varit projektetens teoretiska resultat i dess gängse bemärkelse. Exempel på detta är verifieringen och utvecklingen av Wildavskys teori kring roller i budgetprocessen och Brunsson & Jönssons teorier kring politiker- och tjänstemannarollen (sändare och mottagare).

En tredje typ av resultat från projekten är designorienterade. Vi har inte kunnat avhålla oss ifrån att söka lösningar på de redovisade problemen. Forskningen har därför framförallt under de senaste åren också varit normativt inriktad.

Det senast genomförda projektet (Decentralisering i kommuner, DiK - projektet) har innehållit de tre ovan beskrivna delarna. Processbeskrivningar har gjorts över förhållandena i Ale och Uddevalla. Beskrivningarna har varit ett underlag vid diskussioner i kommunerna kring hur organisationsutvecklingen skall drivas vidare. I Ale-fallet har det handlat om mycket ingående beskrivningar av hur processerna förändrats. I Uddevalla-fallet författade vi en sammanfattning av intrycken inför starten av en försöksverksamhet med kommundelsnämnder. Denna beskrivning blev

sedemera använd som ett underlag när diskussioner fördes kring huruvida försöket skulle utvecklas till full skala eller ej.

Bidrag av mer teoretisk karaktär har varit slutsatserna kring hur och varför politiker - och tjänstemannarollen förändrats i den decentraliserade organisationen. Vidare har vi försökt att förklara varför någon verksamhetsutveckling inte kommit till stånd i den nya organisationen trots att syftet med organisationsförändringen varit just att uppnå en utveckling av verksamheten. Resultaten finns redovisade i Brorström (1987) och Solli (1988). Vi har funnit att en hämsko för utvecklingen och strävandena efter en fungerande decentraliserad organisation har varit att man inte anpassat styrningen och systemen för styrning till den nya organisationen. Det fanns annorlunda informationsbehov lokalt i organisationen som inte hade tillgodosetts och detta skapade problem för styrningen på lokal nivå. Vidare var ansvarsmodellen inte utvecklad så att den passade till den nya organisationen. Denna brist medförde bland annat en osäkerhet rörande vilken frihet man faktiskt har och vad det "nya" ansvaret innebär.

Parallellt med våra beskrivande studier av decentralisering och försök att finna samband på en mer abstrakt nivå har vi därför också ägnat frågan kring hur styrningen bör utformas och vilken ekonomimodell som bör finnas stort intresse. En utgångspunkt vid utformningen av ekonomimodellen har därvid varit att finna en modell som ger den decentraliserade enheten ett omfattande och fullvärdigt ansvar i ekonomiska frågor. Det krav som måste ställas på ekonomimodellen är att den redovisar såväl händelser under en redovisningsperiod som den ställning som redovisningsenheten har vid periodens slut. Den ställning som redovisas utgör utgångspunkten för den kommande perioden, vilket betyder att den redovisningsskyldiges ansvar inte upphör i och med att en redovisningsperiod är till ända och nya friska resurser tillförs verksamheten. Ansvaret vidgas till att gälla över tiden och inte ett år i taget. Detta är ju fallet om ekonomimodellen endast beskriver händelser under ett i tiden avgränsat år.

Ett nyckelbegrepp i sammanhanget blir posten eget kapital i ställningsredovisningen - balansräkningen. Det ekonomiska ansvaret kopplas till utvecklingen av eget kapital över tiden. Hur den önskvärda förändringen av eget kapital uppstår är decentraliserat till redovisningsenheten. Detta betyder att enheten själv avgör nivån på resursförbrukningen kopplat till de intäkter man skapar (tilldelas) och behovet av tillgångar för att genomföra verksamheten. Ansvar innebär både rättigheter och skyldigheter och till skyldigheten att upprätthålla ett visst eget kapital kopplas således en rättighet att fritt hantera kostnader, intäkter och tillgångar.

Den ansvarsenhet som skapas kan benämnas balansräkningsenhet. Utvecklingen mot balansräkningsenheter motsvaras inom näringslivet av bolagisering och bildande av sk investment centers. Vi har under de senaste åren medverkat som aktörer och observatörer i projekt där syftet varit att utveckla balansräkningsenheter. Motivet har därvid varit att etablera en ekonomimodell som innebär en lika långtgående decentralisering som den som uttrycks i organisations- och ledningsfilosofin. Tekniskt har begreppet eget kapital hanterats på så vis att ingångsvärdet för posten har varit noll. Eget kapital har därefter kommit att motsvara redovisningsenhetens ackumulerade resultat.

Att förvalta ett eget kapital och ansvara för tillgångar fordrar kompetens. Idag är det en kompetens som avser materiella tillgångar. En fråga man kan ställa sig är om inte en förändrad syn på redovisningen egentligen är nödvändig för att man på ett relevant sätt skall kunna beskriva tillståndet (ställningen) för en organisationen där personalkostnaderna utgör nästan hundra procent av de totala kostnaderna. Det finns anledning att i framtida forskning återkomma till denna frågan.

Utvecklingsarbetets resultat

Vad har vi då lärt oss av att medverka i och följa utvecklingsprocesser mot ett decentraliserat ekonomiskt ansvar? Ett väsentligt resultat är att vi har tillförts kunskap som gett perspektiv och nya insikter i vilken betydelse ekonomimodellerna och redovisningen har och vilka hinder man kan möta vid utveckling av ekonomimodellerna.

Följande påståenden om ekonomi/redovisning, som skulle kunna vara utgångspunkter för kommande forskningsprojekt kring redovisningens roll i politiska organisationer är "resultat" från de bedrivna utvecklingsprojekten.

* Ekonomi och redovisning är svårt

En utgångspunkt, som baserar sig på krav från användarna, när ekonomimodellen förändras är att den skall bli tydligare och enklare. Även konstruktörerna omfattas vanligtvis av denna strävan. Dessvärre är det så att strävan mot enklare och tydligare redovisning kan missuppfattas och tolkas som om en enkel och tydlig redovisningsmodell skall skapas. Besvikelsen blir då stor bland användarna och kritiken allvarlig när de finner att den nya ekonomimodellen också är svår att förstå och informationen svår att tolka. Problemet bottnar i att det inte finns någon enkel ekonomimodell som samtidigt är meningsfull ur styr- och analyssynpunkt. Den modell som Pacioli beskrev i slutet av 1400-talet är komplex till sin natur och är man inte bevandrad i den logik som gäller, blir det komplicerat. Av det skälet värjer sig ofta användarna när resonemang om ekonomi kommer in.

* Ekonomi är för konkret/ansvar är svårt

En annan konsekvens av att resonemang om ekonomi börjar föras är att organisationsfilosofin (decentraliseringen) blir konkret. Man måste komma till ett avgörande kring vem som är ansvarig för vad och vilka styrparametrar som skall tillämpas. Vilken information

skall ledningen ha när beslut fattas om det kommande årets budget och vad skall rapporteras till ledningen under det löpande året ? Vilka omfördelningar får ske inom den ram som lagts fast för en ansvarsenhet och hur skall man hantera det ekonomiska resultat (överskott eller underskott gentemot budgeten) som uppkommer? Ekonomiresonemangen innehåller konkreta frågeställningar och svaren på frågorna betyder att ansvaret på olika nivåer i organisationen måste definieras. Frågan är då vad ansvaret omfattar? Skall man enbart göras ansvarig för förhållanden som är direkt påverkbara eller skall kravet vara att man även tar ansvar för icke påverkbara förhållanden i den bemärkelsen att man har skyldighet att anpassa verksamheten/organisationen när förutsättningarna förändras. Löser man ut ovanstående frågeställningar har man bestämt ansvarsgränserna och organisationens grad av decentralisering. Gör man det inte har man en lurvig organisation där oklarheter råder. Förvaltningsledningen har då ett stort handlingsutrymme och möjligheterna att frångå de allmänt formulerade principerna kring styrning kvarstår. Om syftet med decentraliseringen inte är att föra ut beslut och ansvar utan att legitimera organisationen gentemot omvärlden (jfr Czarniawska, 1988) är det ju självfallet inte meningsfullt eller ens i enlighet med organisationsförändringens intentioner att fastställa styrprinciper och ge verkliga förutsättningar för decentralisering.

* Ekonomi är inte intressant

Det räcker inte med att ekonomi/redovisning uppfattas som svårt av många. Det är dessutom enligt många uppfattningar inte intressant. Resultatet av en kommunal verksamhet är inte det ekonomiska utfallet utan hur man lyckats i verksamhetsmässiga termer. Ekonomin - de tilldelade resurserna - är en restriktion. Kan man bara något så när väl motivera eventuella avvikelser mellan budget och bokslut så är allt under kontroll. I samband med en studie där förvaltningschefer i en medelstor svensk kommun tillfrågades om hur de önskade att ekonomimodellen var utformad ställdes också frågan vad de innefattade i begreppet effektiv verksamhet? Ingen av de intervjuade menade att ekonomi var en del

av effektiviteten. Effektivitet det är att bedriva en verksamhet med hög kvalite' där personalen känner en hög arbetstillfredsställelse och omfattas av den rådande idéologin. Uppfattningarna om vad effektivitet är illustrerar de svårigheter det kan betyda att resonera kring nya redovisningsmodeller och skapa förståelse och motivation för att införa tex balansräkningsenheter.

* Ekonomer är ovilliga till förändring

Ett stort ansvar åvilar självfallet ekonomerna när nya ekonomimodeller införs. Det är därför viktigt att dessa deltar aktivt och är drivande vid förändringsarbeten. Dessvärre är det inte alltid så att ekonomerna tillhör organisationernas förändringsvilliga del. I ekonomparadigmet ligger en restriktivitet mot förändring och en ovana att inta en serviceorienterad hållning gentemot de decentraliserade enheterna. En ekonom i en kommun på central nivå har traditionellt haft till uppgift att representera kommunledningen vid styrningen av förvaltningarna. Man har inte utgjort en servicefunktion. En förklaring till att ekonomerna inte alltid deltar vid förändringsarbeten är ju självfallet också att de inte utnyttjas av förändringsagenterna.

* Sammanfattning

De gångna årens forskning kring kommunal ekonomi och organisation har innehållit både bredd och djup. Att kort sammanfatta forskningen låter sig egentligen inte göras. Om man ändå gör ett försök kan man säga att vi påvisat uppenbara svårigheter för ledningen på olika nivåer att styra organisationen och att utkräva ansvar av redovisningsskyldiga. Grunden till den rådande styrproblematiken, ansvarsproblematiken och inte minst mätproblematiken är den uppdelning som nödvändigtvis måste ske vid styrning och analys i å ena sidan ekonomi och å andra sidan verksamhet. En utgångspunkt för framtida forskning är att denna tudelning råder. Väsentliga frågeställningar är då hur man beskriver det resultat som åstadskomms för att ansvar skall kunna utkrävas och hur ansvarsfulla beslut fattas mellan de båda poolerna ekonomi och verksamhet.

Metodsynsätt

Vad är det för resultat vi skapat och hur skall dessa värderas ur vetenskaplig synvinkel?

Utmärkande för forskningen är och har varit problemorienteringen. Vi har drivits av en nyfikenhet att finna förklaringar till förhållanden som vi funnit i de studerade organisationerna. Den karaktär problemen ofta har innebär dessutom att man under forskningsprocessen finner nya problem och fenomen. Metodmässigt är tillvägagångssättet nämligen att genomföra intervjuer och därvid ställa allmänna och övergripande frågor. Frågorna börjar med hur och inte var, när eller varför. De svar man då erhåller blir övergripande, sökande, problemorienterade och ibland även helt oväntade för intervjuaren/forskaren. Praxis innehåller många dimensioner och vi försöker fånga vad som verkligen händer och vad som är viktigt för de intervjuade aktörerna. Genom denna ansats leds forskaren in på nya banor och finner nya väsentliga infallsvinklar. Man kan säga att forskningen innebär att det sker en utvidgning av problemställningen över tiden. Att tala om avgränsning av forskningsproblemet är därför inte relevant för den här typen av forskningsinsatser.

Den utvidgning som sker leder till ökade insikter hos forskaren. Utvidgningen är också ett resultat av forskarens ökade insikter. Man kan säga att metodsynsättet och den tillämpade forskningsmetodiken innebär att observerad praxis intellektualiseras. I Brunsson (1986) beskrivs vad som utmärker intellektuella/politiska organisationer. En egenskap som dessa organisationer har är att de har svårt att förenkla problemen och åstadkomma handling. Den intellektuella orienteringen innebär att ifrågasätta och problematisera tillvaron. Organisationer däremot som är uppbyggda kring en idéologi och som därigenom kan förenkla tillvaron blir mer handlingsorienterade. Översätter man Brunssons resonemang till individplanet och de forskningsmetodologiska resonemangen innebär en utvidgningsmetodik att det blir svårt att nå fram till

"definitiva" slutsatser. Slutsatserna blir istället ett slags språk eller en beskrivningsmodell som gör det möjligt för användaren av forskningsresultaten att förstå och tolka liknande situationer. Glaser & Strauss (1967) talar om mättnad som ett kriterium för när datainsamling kan avbrytas. För den typ av forskning som beskrivs här är det ett begrepp som saknar relevans. Praxis är som tidigare nämnts mångdimensionell och det är orimligt att uppnå en situation där en sådan fullständig kontroll föreligger.

Istället för att redovisa "sanningar" blir forskningens bidrag att förmedla intryck, språk, medvetenhet om praxis och alternativa tolkningar av praxis. De erfarenheter som innebär avvikelser gentemot mönstret är lika intressanta som de som bildar ett mönster. Ett stort ansvar åvilar här forskaren att även visa upp de avvikelser som finns (jfr Patton, 1987). Brunsson (1981) talar om syftet med företagsekonomisk forskning som språkbildning snarare än avbildning. Avbildning är då den metodik som används för att nå fram till ett "bra" språk. Det är alltså medlet snarare än målet med forskningen. Att göra flera avbildningar där kanske erfarenheterna från varje avbildning innebär att ett mera komplext mönster växer fram innebär att språket förbättras. Utvidgning och språkbildningsutveckling hänger således samman. Om utvidgning betyder en intellektualisering då måste avgränsning innebära en avintellektualisering samtidigt som en rationalisering görs. Man bestämmer sig från början att inte beröra vissa aspekter. Strikta frågemallar formuleras så att man inte kommer in på överraskande områden. Används detta angreppssätt när sociala fenomen och processer studeras kan man dra slutsatser (ja eller nej, rätt eller fel) men samtidigt kan dessa slutsatser i ett större sammanhang vara utan informationsinnehåll och kanske tom rent vilseledande. Avgränsar man sig till att studera och endast ställa frågor kring vilken betydelse tex information från den löpande redovisningen har som beslutsunderlag kan man kanske komma fram till att den är väsentlig när det kanske i själva verket är så att informationen relaterat till annan information knappt används och betraktas som mindre meningsfull.

Insikten om betydelsen av att vidga frågeställningarna och ifrågasätta det man hör (som man frågar får man svar) fick jag i samband med en intervjustudie. Ett antal chefer tillfrågades om de ansåg att det kommunala bokslutet var ett viktigt dokument. En av förvaltningscheferna svarade obetingat ja på denna fråga. Denne hävdade att det framförallt var prestationstalen som var viktiga. När han sedan skulle visa mig var prestationstalen fanns i bokslutet så hittade han först inte bokslutet. När han väl gjort det visade det sig att det föreföll vara helt oanvänt. Dessutom fanns det inga prestationstal i bokslutet. Att använda svaret på frågan som utgångspunkt för en bedömning av huruvida förvaltningschefer anser att bokslutet är ett väsentligt dokument eller inte är ju helt förkastligt självfallet. Ett stort ansvar ligger här på forskaren att inte dra förhastade slutsatser utan att lyfta fram problematiken med de alternativa tolkningarna. Möjligheten att göra en alternativ tolkning följer av den använda metodiken och det är och har varit forskningsansatsens styrka.

Kommande forskningsprojekt

Avslutningsvis redovisas här inom vilka områden forskningen kring kommunal ekonomi och organisation går vidare.

* Decentraliseringens resultat

Inom ramen för DiK-projektet studerades som tidigare nämnts effekter av decentralisering. Den kommun som studerades mest ingående var Ale som 1984 etablerade en heltäckande kommundelsorganisation. Sedan inrättandet av kommundelsnämnder/förvaltningar har en rad såväl små som stora förändringar genomförts i syfte att komma tillrätta med förhållanden som försvårat eller förhindrat en utveckling i organisationen mot de mål som är förknippade med kommundelsnämndsreformen. Ett exempel på en större förändring var den sk facknämndsreformen, vilken innebar att socialnämnden, skolstyrelsen och kultur-och fritidsnämnden avvecklades. På tjänstemannaplanet tillkom ett planeringskontor under kommunstyrelsen där de flesta av tjänstemännen från de "gamla" förvaltningarna placerades. Syftet med facknämndsreformen var dels att förenkla processerna genom att minska antalet organisatoriska enheter, dels att få en organisation centralt som avspeglade strävandena att åstadkomma en integration mellan olika verksamhetsdelar. I studierna av Ale kommun har vi inte fångat effekterna av denna organisationsförändring. Leder denna till att integrationssträvandena underlättas eller är konsekvensen, vilket en del har hävdad, att kommunstyrelsens makt och inflytande förstärks väsentligt och att förändringen är betydelselös i perspektivet integration av verksamheter?

Oberoende av vilka effekter som kan hänföras till facknämndsreformen är en intressant frågeställning om kommundelsreformens intentioner nu har nått ut till personal i verksamheten. En slutsats av DiK-projektet var nämligen att förändringen mest handlat om struktur och därför i huvudsak berört förtroendevalda, centralt placerade tjänstemän och chefer inom kommundelsför-

valtningen (rektor, hemtjänstassistent m fl). Har man under de två år som gått sedan vi senast gjorde intervjuer i kommunen lyckats tränga ned i organisationen eller är det fortfarande en reform som på tjänstemannaplanet mest berör och engagerar tjänstemän på hög nivå i organisationen?

När vår datainsamling i kommunen avslutades pågick en diskussion kring hur verksamheten skall styras. En lösning som framfördes var målstyrning. Man menade från flera håll att kommunfullmäktige måste formulera konkreta mål för verksamheterna som sedan kan utgöra underlag för styrning. En risk med detta förfarande som påtalades av andra intervjupersoner var att det i praktiken kan innebära att de lokala enheternas frihet faktiskt begränsas. Vad blir över för den lokala enheten att bestämma och känna ett ansvar för om verksamheten kringgärdas av ett mycket stort antal konkreta målsättningar?

De förändringar som skett i Ale kommun och den diskussion som förs rörande hur organisationen skall utvecklas och styras gör Ale kommun till ett intressant forskningsobjekt som underlag för analys av vilka hinder man möter när organisationen decentraliseras och hur dessa hinder hanteras. Vi kommer därför att med utgångspunkt från tidigare omfattande studier av utvecklingsförloppet i Ale gå vidare. Utöver de nämnda frågeställningarna kommer en studie av Ale kommun att även innefatta hur politikerrollen utvecklats. Kan vår slutsats från DiK-projektet att politikernas inflytande lokalt ökar som en följd av en ökad fokusering på områden istället för sektorer verifieras?

* Vad är effektivitet - egentligen ?

För stora delar av kommunal och landstingskommunal förvaltning gäller, som tidigare behandlats, att en åtskillnad måste göras mellan det ekonomiska resultatet och det verksamhetsmässiga. Att en förvaltning eller en institution klarar resultatkravet i ekonomiska termer är inte liktydigt med att man har bedrivit en effektiv (i allmän bemärkelse) och "bra" verksamhet. Styrningen kan av det skälet inte ske enbart i ekonomiska termer utan måste

även inbegripa verksamhetsmässiga termer. Det är ett komplext managementproblem där lösningen inte är att schablonmässigt beräkna kostnader/enhet eller liknande och betrakta det som verksamhetens resultat. Den typen av mått kan användas på makro-nivå för att belysa utvecklingstendenser inom olika sektorer, men måtten är många gånger mindre lämpliga när avsikten är att få till stånd en adekvat styrning.

Vilken ansats skall då tillämpas när styrfilosofin/styrinstrumen-ten i en decentraliserad organisation skall utformas? Utgångs-punkten för att en styrfilosofi skall kunna ta form är att det råder en hög medvetenhet om vad som karakteriserar en effektiv verksamhet. Med medvetenhet om vad effektivitet är avses inte kunskap om begreppets teoretiska innebörd utan vad uttrycket står för i praktiken, dvs vad olika intressenter avser när man betraktar en verksamhet som effektiv. Frågan är om det finns vedertagna uppfattningar rörande olika verksamheter eller om intressenterna beskriver effektiviteten på skilda sätt. Vilken betydelse tillmätts tex det ekonomiska resultatet när en bedömning av verksamheten görs. Innefattas ett rimligt ekonomiskt resultat (budgetramarna har hållit) i effektiviteten eller är det isolerat från den bedömningen?

* Utveckling av ekonomimodellen och decentralisering

Huvudsyftet med ett nu pågående projekt i medelstor svensk kommun har varit att skapa relevant ekonomisk information för sex av kommunen utvalda verksamhetsansvariga. Med dessa rapporter som grund förväntas motivationen för de verksamhetsansvariga att ta ett ekonomisk ansvar öka som en konsekvens av att ett lärande rörande sambandet mellan ekonomi och verksamhet kommer till stånd. Forskargruppen har aktivt medverkat i arbetet med att skapa relevanta rapporter. De sex rapporter som togs fram var olika både vad gäller använda mått och kravet på hur många kolumner som fordrades. Detta bestyrker det synsätt som var utgångspunkten för projektet nämligen att olika människors informationsbehov är unikt.

Projektet fortsätter nu i kommunen och resonemang förs om att gå

över till fullskala. Forskargruppen är engagerad i det fortsatta utvecklingsarbetet. Engagemanget omfattar även att teoretiskt utvärdera och beskriva resultatet av den alternativa formen för decentralisering som genomförs i kommunen (decentralisering som baseras på utveckling av ekonomimodellen). Vi kommer att beskriva och analysera effekterna av att verksamhetsansvariga erhåller ett bättre beslutsunderlag i ekonomiska frågor. Leder det till att man känner ett ökat ansvar för ekonomin och får en fördjupad förståelse av sambandet mellan ekonomi och verksamhet? Ett delsyfte inom projektet är att undersöka om, och i så fall hur och varför, rapporterna förändras över tiden.

* Sammanfattning

Gemensamt för de tre projekten som beskrivits är att de tar fasta på problemet att styra organisationer där tudelningen mellan ekonomi och verksamhet råder. För alla tre projekten gäller att de ligger nära den praktiska verkligheten. Insamling av data sker på fältet och ligger till grund för utveckling av ett språk för att förstå verkligheten. Som en följd av den valda ansatsen - att gå till botten med problemet - får resultaten från projekten även normativa inslag. De funna "börresultaten" kan ligga till grund för design och implementering av principer för styrning i decentraliserade organisationer. Behovet av denna typ av forskning är stort. För den enskilda organisationen - kommunen eller landstinget - är det väsentliga frågor och kan forskningen vara till nytta för de organisationer som svarar för vår välfärd då är den i högsta grad motiverad.

Referenser

Brorström B., 1982

"Planeringspolitik eller resultatpolitik - Om användning och utformning av kommunala bokslut", Doxa, Lund.

Brorström B., 1986

"Nya former för ekonomistyrning i kommuner", Doxa, Lund.

Brorström B., 1987

"Decentralisering i kommuner" - Om lokal frihet och central styrning, Doxa, Lund.

Brorström B., Olson O., 1985

"Accounting Models as an Inquiring System in Local Government", Financial Accountability & Management, Nr 2, Oxford.

Brunsson N., 1981

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

Brunsson N., Jönsson S., 1978

"Beslut och handling - Om politikernas inflytande på politiken", Liber, Stockholm.

Brunsson N., Rombach B., 1982

"Går det att spara? - Kommunal budgetering under stagnation", Doxa, Lund.

Czarniawska B., 1988

"Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg", kommande bok på Doxa, Lund.

Danziger J.N., 1978

"Making budgets - Public Resource Allocation", Sage Library of Social Research, California.

Feldman M., March J.G., 1981

"Information in Organizations as Signal and Symbol", Administrative Science Quarterly, sid 171 - 186.

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

"The Discovery of Grounded Theory - Strategies for Qualitative Research", Aldine Publishing Company, Chicago.

Golembiewski R.T., 1964

"Accountancy as a function of organization theory", The Accounting Review, sid 333-341.

Ijiri Y., 1975

"The Theory of Accounting Measurement", American Accounting Association, Studies in Accounting Research.

Jönsson S., Lundin R., 1979

"Den kommunala budgetprocessen - Samordning mellan ekonomisk och fysisk planering samt mellan förvaltningar", Byggeforskningen.

Kommunernas kapitalredovisning, 1956

Kommunförbundets förlag, Stockholm

Liff R., Magnusson L., 1986

"Förvaltningsrevision - Ett instrument för förändring och förnyelse", Doxa, Lund.

Olson O., 1983

"Ansvar och ändamål - Om utveckling och användning av ett kommunalt ekonomisystem", Doxa, Lund.

Ouchi, W G, 1977

"The relationship between organizational structure and control", Administrative Science Quarterly, sid 25 - 113.

Patton M.Q., 1987

"How to use Qualitative Methods in Evaluation", Sage Publications, California.

Rombach B., 1986

"Rationalisering eller prat - Kommunernas anpassning till en stagnerande ekonomi", Doxa.

Solli R., 1988

"Decentralisering i kommuner - Om politik och administration på lokal nivå" manus - utkommer på Studentlitteratur, ht 1988.

Wildawsky A., 1975

"Budgeting - A comparative Theory of Budgetary Processes", Little, Brown and Company, Boston.

KFi