

Kommunal ekonomi och politik som forskningsområde

Forskning kring den kommunala organisationens strävanden efter demokrati och effektivitet är synnerligen angelägen. Den kommunala verksamheten utgör grundbulten i dagens välfärdssamhälle. Det är i kommunal regi eller med kommunal finansiering som huvuddelen av välfärdssamhällets tjänster produceras. Förändrade samhälleliga värderingar och statsfinansiella förutsättningar och därmed förenade krav på utveckling och förändring av offentlig sektor innebär att den kommunala nivån fokuseras. Det fordras av beslutsfattare, chefer och andra aktörer i den kommunala organisationen en stor förmåga att kunna möta och hantera nya villkor och inom ramen för tilldelade resurser skapa och utveckla välfärden. Forskning inom området kommunal ekonomi och politik och förmedling av forskningsresultat kan bidra till en ökad förståelse för rådande situation och större förmåga att identifiera problem och värdera givna möjligheter. En aktiv forskning och kunskapsutveckling främjar strävandena efter effektivitet och demokrati.

Idag bedrivs inom skilda vetenskapliga discipliner en omfattande forskningsverksamhet med fokus på kommuner och landsting. Tidskriften *Kommunal ekonomi och politik*, vars första nummer Du håller i Din hand, motiveras av det faktum att en välutvecklad forskningsverksamhet finns samtidigt som fora saknas för att föra ut framkomna resultat i uppsatsform till politiker och tjänstemän i kommuner och landsting och till forskare och lärare vid universitet och högskolor. Vår utgångspunkt är att en tidskrift inom området kommunal ekonomi och politik är ett viktigt medel för spridning av forskningsresultat. Vår förhoppning och ambition är att många intressanta och viktiga uppsatser kommer att publiceras i tidskriften. Forskningsresultat publicerade i *Kommunal ekonomi och politik* ska bidra till fortsatt angelägen kunskapsutveckling.

Tidskriften har sina rötter i två samhällsvetenskapliga discipliner, den statsvetenskapliga och den företagsekonomiskt inriktade kommunforskningen. Detta första nummer inrymmer uppsatser som är representativa för de båda traditionerna

och forskningsområdena. I denna första hälsning från oss redaktörer finns anledning att översiktligt ge en beskrivning av de båda traditionerna och de utvecklingslinjer som lett fram till tillskapandet av denna tidskrift. Beskrivningen ger en bild av forskningsområdet kommunal ekonomi och politik. Beskrivningen är samtidigt en deklaration av vilken typ av studier som kommer att rapporteras i tidskriften.

Vi börjar med den statsvetenskapliga traditionen. Den moderna statsvetenskapliga kommunforskningen i Sverige har i första hand tagit sin utgångspunkt i det förhållandet att kommunerna är lokala demokratier med betoning på demokratier snarare än på lokala. I kommunerna hade man tillgång till ett stort antal system där man med hjälp av statistiska och komparativa undersökningar kunde studera hur demokratin allmänt fungerar under olika betingelser. Därigenom skulle man kunna dra allmänna lärdomar om demokrati. Jörgen Westerståhl, numera pensionerad men fortfarande vetenskapligt aktiv professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet, framstår som den moderna svenska statsvetenskapliga kommunforskningens pionjär. Under hans ledning tillkom på 1960-talet ett nationellt kommunforskningsprogram, som framstår som en av de största samlade satsningarna någonsin i svensk samhällsvetenskap. Forskare vid samtliga lärosäten engagerades och hyllmetrar av licentiat- och doktorsavhandlingar färdigställdes. Kommunalforskningsgruppen började sitt arbete samtidigt som den omfattande strukturrationaliseringen av den kommunala sektorn pågick. En strukturrationalisering som minskade antalet kommuner från drygt tusen till 274 stycken.

Denna dramatiska minskning av antalet kommuner och därmed sammanhängande ökning av kommunernas genomsnittliga storlek, motiverades just med kommunsektorns centrala roll i välfärdsbygget. Rollen som effektiva producenter av välfärdstjänster krävde att man nyttjade de skalfördelar som man ansåg fanns. Liknande reformer genomfördes under 1960- och 70-talen i flera andra länder. Ekonomiska effektivitetsvärden i produktionen av välfärdstjänster skulle främjas av den ökande storleken.

Hur det demokratiska systemet och de demokratiska värdena påverkades av förändringen var den centrala frågeställningen för kommunalforskningsgruppen och dess efterföljare. Ett nytt nationellt forskningsprogram genomfördes i decennieskiftet 1980. De svar man gav var rätt entydiga. Demokratin påverkades på så sätt att kvardröjande informella inslag av direktdemokrati försvann. De kommunala demokratiska systemen kom allt mer att likna det nationella representativa systemet. Direktkontakt mellan medborgare och deras förtroendemän kom att ersättas av ett system där partierna och massmedia spelade en förmedlande mellanroll. Partierna konfronterade väljarna i valrörelsen med lokala program. Inom den representativa organisationen av fullmäktige, styrelser och nämnder kom partisystemet att alltmer strukturera beslutsfattandet. Konflikter följde allt oftare partilinjerna och reella beslut fattades i ökad omfattning inom eller i förhandlingar mellan de parlamentariska grupperna.

Från utgångspunkten att kommunerna erbjöd ett rikhaltigt studiematerial, där allmänna statsvetenskapliga frågeställningar kunde belysas, blev forskarna allt mer intresserade av det unikt lokala och kommunala i studieobjektet. Idag möter det

vetenskapliga studiet av den del av den offentliga förvaltningen som ordnas genom kommunerna nya frågeställningar.

Två viktiga vågor av organisationsförändringar har under de senaste decennierna sköljt över kommunerna. Den ena har karaktäriserats av privatisering, marknadisering, och företagisering. Privatiseringen har utgått från ett ifrågasättande av om en så stor del av välfärdsproduktionen måste ske inom den offentliga sektorn. Marknadiseringen har inneburit att styrningen av denna produktion på olika sätt organiserats i marknadsliknande former. Företagiseringen har inneburit nya förhållningssätt som importerats från den privata sektorn. Förändringar av detta slag väcker frågor om hur den lokala demokratin påverkas och hur territorialrepresentationen kommer att fungera i ett system där den politiska organisationens betydelse tonas ned.

Den andra förändringen har handlat om kommunfels- och stadsdelsnämnder, det vill säga om decentralisering till subkommunala enheter. Efter en inledande fas kring mitten av 1980-talet i ett antal stora och medelstora kommuner, slår decentraliseringen nu med kraft i de största städerna. Stadsdelsnämndsreformerna anknyter direkt till den territoriella dimensionen. Det är ju territoriet som får styra kommunens organisationsstruktur. Därigenom kommer frågor som har att göra med hur kommunen kombinerar sina båda roller - territorialrepresentationen och den lokalt styrda, men av den centrala statsmakten initierade välfärdsproduktionen - att flytta ett steg ned i den territoriella hierarkin.

Frågor som sammanhänger med konsekvenserna för lokal politik och förvaltning av privatisering-marknadisering-företagisering och av decentralisering är viktiga objekt för det sena 1990-talets kommunalforskning. Forskare vid olika lärosäten är engagerade i denna forskning där man kan nämna det tredje nationella forskningsprogrammet benämnt "Demokrati i förändring", utvärderingar av stadsdelsnämndsreformer i Göteborg och Stockholm samt forskning om kommunala val. På grund av att utländska medborgares rösträtt är begränsad till de kommunala valen har också en del av forskningen om invandrares politiska beteende och invandrapolitiken kommit att nära beröra kommunala frågor.

Inom företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet inleddes för drygt 20 år sedan under ledning av Sten Jönsson och Rolf Lundin, numera professorer i Göteborg respektive Umeå, ett forskningsarbete kring planering, styrning och beslutsfattande inom offentlig förvaltning. Särskilt fokuserades procedurer och processer inom primärkommunala organisationer. Satsningen på en forskningsverksamhet med inriktning på studier av kommuner motiverades av de ledande forskarna med att viktiga insikter skulle kunna vinnas rörande hur planering bedrivs, hur styrning utövas och hur beslut fattas i organisationer med politiskt sammansatta ledningsorgan och styrelser. Dessa insikter förväntades sedan kunna vara till gagn vid kommande studier av privata företag och den demokratiseringsprocess som då inletts inom företagssektorn. Insikterna från kommunstudierna antogs kunna utgöra en viktig förförståelse vid analyser av förestående förändringar inom näringslivet. Forskningen inom området antogs även kunna innebära en utveckling av ämnet företagsekonomi. Kommunerna erbjöd då liksom nu ett smörgåsbord av intressanta problem inom området ekonomi och organisation

När väl forskningsverksamheten kommit igång övergavs tämligen snabbt tanken om överföring av erfarenheter till annan forskningsverksamhet som huvudidé och motiv till de utvecklade forskningsprojekten. Istället kom forskningsområdet att utvecklas på sina egna villkor och bli en rejäl satsning på studier av problem och fenomen inom kommuner och landsting. Precis som inom statsvetenskapen visade sig de kommunala forskningsproblemen vara så viktiga och intressanta att ett eget forskningsområde formades.

Forskningen inom området kommunal ekonomi och organisation har spänt över ett brett fält. Ett stort antal avhandlingar har lagts fram och en rik flora av andra viktiga forskningsrapporter har utarbetats. Alla försök till systematisering av forskningsverksamheten är problematiska men i ett sådant här sammanhang är det viktigt att försöka förmedla en samlad bild av vad forskningen har behandlat. Fyra större områden är urskiljbara. Forskningen har behandlat beslut, reformers logik, reformers effekter och informationsanvändning.

Ledningsorganisationerna i kommuner och landsting är politiskt sammansatta och de formella besluten om inriktning och resursfördelning tas där. Den kommunala organisationen erbjuder en mycket spännande miljö för studier av hur beslutsfattande sker och vilken betydelse det formella beslutet har. Relationen mellan förtroendevalda med allmänkunskap och lokal kännedom och tjänstemän med expertkunskap har problematiserats utifrån demokrati- och effektivitetsperspektiv. I flera studier har det formella beslutets symboliska betydelse beskrivits. Ett beslut visar att organisationen och dess medlemmar äger beslutsförmåga. Beslutet innebär också en prioritering och visar vägval, men det behöver inte följas av handling. Det är i sig legitimitetskapande. Den rationella beslutsmodellen där beslut följs av handling och där kontroll av uppkomna effekter görs är en norm men ingen god beskrivning över hur det verkligen fungerar.

Ett flertal studier under de gångna decennierna har tagit sikte på det intensiva reformarbetet i kommunsektorn under de gångna decennierna. Studierna kring reformarbetet har haft två olika inriktningar. Den ena typen av studier har varit inriktad mot att beskriva och förklara den spridning som skilda typer av reformer haft och vilka argumenten bakom de förebilder som funnits har varit. Den kommunala sektorns benägenhet till ständig omstrukturering har intresserat forskarna. Det har i flera studier visats att näringslivets organisations- och styrmodeller har vunnit de kommunala organisatörernas och beslutsfattarnas gillande. Begreppen marknadisering och företagisering har flitigt använts för att beskriva utvecklingen och situationen. På senare år har denna bild förändrats och förebilderna har varit svårare att definiera. Intresset forskningsmässigt fokuseras istället på varför förebilder saknas och vad det kan komma att innebära för den kommunala sektorns utveckling långsiktigt.

Reformarbetet inom kommunsektorn har också studerats genom att bedöma och försöka förklara observerade effekter av genomförda förändringar. Fenomenet decentralisering har under det senaste decenniet ingående studerats av många forskargrupper. Bilden av decentralisering som en mycket framgångsrik besparingsreform har trätt fram. En rad invändningar mot denna slutsats har rests. Man har hävdats att förändringarna inte varit orsakade av reformen utan av andra händelser

över vilka den enskilda kommunen inte råder. Förklaringen till besparingsarbetet och det ökade kostnadsmedvetandet är det statsfinansiella läget. Krisen har medfört en respekt för ekonomi och det är inte reformerna som förklarar förändringen. De olika betraktelsesätten ansluter till en viktig problematik inom samhällsvetenskapen nämligen hur förklaringsfaktorer ska kunna åtskiljas. Kvalitativa studier som innefattar djuplodande beskrivningar av reformer och redogörelser av synsätt och uppfattningar om studerade reformer erbjuder möjligheter till tolkningar. Reformerna inom kommuner och landsting innebär ofta omstrukturering av starka professionella enheter och en speciell och intressant problematik har varit att beskriva och förklara de professionellas motstånd mot förändring och samspillet mellan förtroendevalda, administratörer och de professionella utövarna. En betydelsefull uppgift för forskare inom området kommunal ekonomi och politik är att fortsätta att studera effekter av reformer och därigenom bidra till att välfärds-skapande organisatoriska lösningar utvecklas.

Ett ytterligare område har behandlat användning av ekonomisk information. Utgångspunkten för flertalet av dessa studier har varit ett intresse för hur information används och hur förändrad informationsgivning påverkar beslutsfattares bedömningar och kunskaper. Inte minst har studierna varit inriktade mot hur finansiell information tas emot och används. Här konstateras skillnader mellan vad experter erbjuder i form av sammanfattad och abstrakt information och användarnas önskemål om fokuserad och konkret information. Ett flertal redovisningsreformer har studerats men ingen av dessa reformer har enligt genomförda utvärderingar givit till resultat att osäkerheten vid beslutsfattande reduceras, vilket kan sägas vara det ideala utfallet av en redovisningsreform. Lösningen på upptäckta svårigheter med användning av redovisning har ofta varit att producera ännu mera redovisningsinformation. Om studier av finansiell redovisningsinformation visat på svårigheter med användning så har studier av förändrad och lokalt anpassad ekonomiinformation givit bättre praktiska utfall. En viktig slutsats har varit att individuell anpassning av informationen till lokalt ansvariga föder ett intresse för ekonomi.

De forskningsproblem som valts och de frågor som kommunforskarna har försökt att besvara har utvecklats och formulerats utifrån två utgångspunkter. Den ena är den för en god forskare traditionella nyfikenheten över varför saker och ting fungerar på just det viset. Forskningsproblemen har också valts utifrån kännedom om de förhållanden och svårigheter som föreligger ute i de studerade organisationerna. En medkänsla med de studerade organisationernas bekymmer och en vilja att hjälpa till har legat till grund för benägenheten att välja fältets problem och med vetenskapliga metoder bidra till att bekymren kan bemästras har varit forskningsarbetets andra utgångspunkt. Baserat på det som är gjort finns det en mängd viktiga och intressanta problem att ta tag i med nyfikenhet och medkänsla som utgångspunkt. En mängd forskningsfrågor väntar på svar och behovet av beskrivningar av processer och effekter av skilda lösningar i syfte att bättre kunna hantera vardagens styrproblem är stort.

Med förhoppning om givande läsning

Björn Brorström och Henry Bäck