

”Övningar i ekonomistyrning” – översättningen av företagsmetoder till den offentliga sektorn

Av SILVIA GHERARDI OCH ANDREA LIPPI ¹

Översatt från italienska av William Fovet

The article deals with the tendency of the Italian public sector to adopt the ideal form of government of the business world, which is here called financial control. The authors compare municipalities' adjusting to financial control regulations at local level to a translation process. They propose that there are different groups of operators at local level who translate the original intentions of financial control in different ways. This means that there are no specific schools within the field of financial control, but rather a whole set of translation methods that are swayed by influential operators in the municipalities and county councils concerned. According to the authors, the original intentions of financial control could be likened to a source text which has been distorted at local level because the "translators" and the translating conditions vary.

Inledning

"Det gäller att avgöra vad det betyder att vara trogen i en sådan verksamhet [översättandet]. Klart är att det inte betyder att vara bokstavlig [...] Att vara trogen är att förstå spelets regler, att iakttä dem och att sedan spela ett nytt parti med lika många drag."

Umberto Eco i inledningen till den italienska utgåvan av Raymond Queneaus "Stilövningar".

Under det senaste decenniet har den offentliga förvaltningen i samtliga industriländer ställts inför likartade krav på förändring i riktning mot större flexibilitet, bättre kundservice, insyn, privatisering och ansvarstagande och redovisningsskyldighet (accountability). Syftet har varit att reformera den offentliga sektorn efter en managerialistisk modell (Zangrandi, 1993) genom att i den offentliga sektorn införa metoder, en vo-

kabulär och ett etos med ursprung i företagen. Det förväntades resultera såväl i en homogeniserad statsförvaltning som i allt mer likartade förvaltnings-system – såsom till exempel europeiska förvaltningssystem i förhållande till EU. Förvaltningens globalisering borde ha svarat mot ekonomins globalisering. En metod för fjärrstyrning, som motsvarar just ekonomistyrningen, var väl lämpad för detta ändamål.

Traditionellt sett har redovisningssystemen i den offentliga sektorn uppfattats som en uppsättning metoder för att registrera inkomster och utgifter, medan de senaste reformerna i Europa tolkas som styrinstrument. Språkbruket vittnar därom: I Storbritannien klassificerades Thatchers idéer på 80-talet som "ansatser till finansstyrning", i Sverige kallas det nya systemet för offentlig redovisning för "resultatstyrning" (Brunson och Sahlin-Andersson, 1997). Genom reformen av redovisningssystemen spred sig över Europa idén att den offentliga verksamhetens redovisning inte får skilja sig från redovisningen inom företagsorganisationer (McSweeney, 1994). På så sätt ansåg man att statens olika organ måste vara självständiga och ansvarsfulla organisationer och inte enkla instrument för att verkställa viljan hos en eller annan högre eller yttre myndighet.

Denna redovisningssidé förutsätter valfrihet (självständighet i budgetfrågor samt i frågor om organisationsval) och ger upphov till ansvarstagande och redovisningsskyldighet. En av de mest spridda termerna i litteraturen om reformerna av den offentliga sektorn är "accountable managers". Ledarskap är nära förknippat med maktfullkomlighet, ansvarstagande och redovisningsskyldighet, det vill säga en förmåga att

redogöra för den verksamhet man är ansvarig för.

Alla dessa begrepp förekommer – oregelbundet och lösryckt – i den senaste italienska lagstiftningen som stöder denna process. Det handlar i huvudsak om två lagar, förordningarna² nr 29/93 och nr 77/95, som föreskriver att den offentliga sektorn (kommuner och landsting) ska anamma företagsmetoder som är kända under namnet ekonomistyrning.

Med etiketten ekonomistyrning förstår vi i allmänhet ett system för värdering av produktiviteten. I denna bemärkelse förstår vi med styrning helt enkelt ett informationssystem som bär upp besluten till förvaltningens toppar och som bygger på att det regelbundet beskriver prestationer och effektivitet genom att mäta, databehandla och statistiskt presentera resultaten av de enskilda verksamhetsområdena. Systemet bygger också på de mål som definierats och de budgetar som anslagits. Allt detta är dock någonting helt nytt för de italienska offentliga förvaltningarna, särskilt om man kommer ihåg att ekonomistyrning är en etikett som täcker många olika innovationer.

Det empiriska forskningsprojekt som presenteras här³ fokuserar överföringen av ekonomistyrningen till italienska kommuner. Vi tolkar denna överföring som en översättning⁴ eller omskrivning av en metod från ett område, där den ursprungligen utvecklades – det privata – till ett nytt tillämpningssammanhang – det offentliga.

Till grund för detta forskningsarbete ligger en enkät som omfattade 558 italienska primära och sekundära kommuner, vilka utgör samtliga de myndigheter som tillämpar förordningarna 29/93 och 77/95.⁵ På de sidor som följer skis-

serar vi först den teoretiska ramen kring detta forskningsprojekt, sedan beskriver vi översättningsprocessen samt presenterar och tolkar undersökningens resultat.

Översättningen – eller hur idéerna vandrar och materialiseras till metoder

Översättningsmodellen tillkom ursprungligen inom vetenskaps- och tekniksociologin, särskilt i Frankrike (Callon, 1986b; Latour, 1988) och i England (Law, 1986; Law och Callon, 1989; Cooper och Law, 1995), för att förklara hur vetenskap, teknik och samhälle påverkar och formar varandra. Översättningsmodellen är motsatt spridningsmodellen. Denna är av mekaniskt eller epidemiologiskt slag och användes i stor utsträckning för att tolka såväl innovationen som implementeringen av offentliga politiska beslut eller sociala förändringar.

När Latour (1986) jämför de två modellerna påpekar han hur ett "objekt" – det kan vara en metod, en order eller en idé – inom spridningsmodellen överförs i kraft av den ursprungsimpuls den får av en framstående maktkälla. Inom översättningsmodellen gäller det omvända. En order iakttas – om den iakttas – därför att den går från och till olika aktörer som har egna motiv för att agera. Vid varje övergång får det översatta objektet en kraft som driver det vidare i kedjan: varje aktör förändrar och tillämpar objektet på sina egna intressen och anpassar det till sina syften. På så vis

skapar objektet aktörerna precis som aktörerna skapar objektet. Aktörer, nätverk och översättningsprocesser betingar varandras konstitution genom ömsesidiga interaktioner (Latour, 1991). Av den anledningen kallas översättningsmodellen även Actor/Network Theory (ANT) (Law och Callon, 1992; Latour, 1992), och det sociala fält som byggs upp av översättningsprocesserna kallas handlingsnät (Czarniawska, 1997).

Den ursprungliga termen "translation" betyder två olika saker: överflytta (i tid och rum) och översätta i språkvetenskaplig bemärkelse. I det senare fallet brukar vi säga "tradurre è un po' tradire" (Law, 1997) – att översätta är att förråda – som mycket väl uttrycker dilemmat med översättandet som möjlighet att förmedla det som annars vore obegripligt och samtidigt som omöjlig trohet därför att man inte kan återge ett och samma uttryck från ett språk, som producerat det, till ett främmande språk. Översättningen materialiserar idéer, projekt och förbinder områden som i början var skilda, som exempelvis kamusslor i bukten i Saint Brieuc, bioteknik och artificiell insemination (Callon, 1986a), eller krigsflygplan och elektronik (Bijker och Law, 1992), eller förvaltningsbyråkrati och företagsmetoder. Detta är exempel på särskilda materialiseringar av allmänna projekt eller, med andra ord, på "idéer som vandrar globalt och förankras lokalt" (Czarniawska och Sévon, 1996:12).

Ekonomistyrningen är ett bra exempel på en idé som vandrar globalt (bestående av målsättningar, resurser, ansvar och prestationer) och som skiljer sig från tidigare uppfattningar (byråkrati som legitim maktutövning), som är en metodik (eller om man så vill en upp-

sättning metoder) i egentlig bemärkelse. Det är en metod för ekonomisk fjärrstyrning.

Enligt Callon (1986b) sönderfaller en översättning i ett exakt antal handlingssekvenser med utgångspunkt i problematiseringen (I), när en eller flera aktörer (mänskliga eller ej) försöker bli oumbärliga för andra genom att definiera problemens karaktär och antyda att de kan lösas om och endast om aktörerna kommer fram till en överenskommelse. Därmed lokaliserar en obligatorisk övergångspunkt (II) genom "upptäckten" av gemensamma intressen som ska förenas – gemensam intressesfär (III) – för att bli trofasta bundsförvanter (IV), vilket är översättningens slutpunkt.

När idén om ekonomistyrning i den offentliga sektorn objektiverades, så hade de problem den är en lösning på funnits mycket länge, men den hade inte varit i stånd att väcka aktörer (ingen hade vågat uppträda som lösare av problem som allmänt ansågs vara olösliga). Man behövde alltså en metod för att förenkla problemen, det vill säga en metod för att omvandla utvalda idéer till objekt och en ritual som legitimerade den. Uppfinningen av etiketten "ekonomistyrning" och dess auktoritativa genombrott åstadkom denna förenkling.

Den italienska offentliga förvaltningens läge är inte olik det övriga Europas, där idéer om en managerialisering av det offentliga länge hade varit i omlopp och där EU:s påtryckningar uppmuntrade en homogenisering av förvaltningssystemen. Tilläggas bör att det enklaste sättet att objektivera idéer är att förvandla dem till språkliga artefakter som upprepade gånger används som etiketter, metaforer och klyschor (Czarniawska och Joerges, 1995).

Ekonomistyrningen är alltså en eti-

kett som pekar på existensen av ett "objekt", som omfattar den obestämdhet med vilken man anpassas till redan befintliga handlingsmönster och som har den nödvändiga tvetydigheten för att varje aktör ska kunna se lösningen av sitt "problem". Viktiga legitimeringskällor har därför bidragit till att hålla problematiseringen vid liv. Å ena sidan viktiga förmedlare, som inte nödvändigtvis är mänskliga (officiella tal, skrivna dokument, vetenskapliga artiklar, handböcker, böcker, sammankomster, osv.). Dessa subjekt/objekt ställer ekonomistyrningen i centrum för den sociala uppmärksamheten och gör den alltmer till ett problem som man ska ta itu med. Å andra sidan medför det faktum att ekonomistyrningen har sitt ursprung i det privata att legitimeringsresurserna är förknippade med "marknaden", med privatiseringen (en redan översatt idé) och med ledarkompetensen. Viktigast av allt är kanske att det åberopade kunnandet anses vara "vetenskapligt" och förvärvat vid universitetet, det vill säga vid legitimerade institutioner som är potentiella legitimeringskällor.

Vid denna punkt var det inte särskilt svårt för en aktör att för samtliga potentiella aktörer bilda en obligatorisk övergångspunkt – som vi kallar "lagstiftaren" – som förfogade över en särskild legitimeringsresurs som den beslutsfattande makten. Lagarna utgör en helhet av artefakter som vandrar inom nätverket och binder aktörerna till varandra. Dessa kan betraktas som icke-mänskliga aktörer som agerar inom ett rum av interaktioner och producerar effekter. Vi kan därför betrakta dem som de aktörer som börjar skapa en handlingssituation, som kräver ett agerande (och en obligatorisk övergångspunkt), men som begränsar

tolkningsosäkerheten, som är den huvudsakliga förhandlingsresursen (March och Olsen, 1992) för dem som vill träda in på denna arena och bli aktörer i översättningsprocessen.

Fältet och aktörerna bakom översättningen av ekonomistyrningen

Översättningsprocessen omfattar ett socialt, tätt befolkat rum som är ett fält för semantisk förhandling. Faktum är att om vi skulle vilja betrakta lagarnas följd som en produktion av artefakter inom ett handlingsnät, så skulle vi kunna se hur varje lagprodukt, som följer på en tidigare, är en effekt av en annorlunda förhandling och ytterligare ett steg som förenar ett heterogent material, mänskligt och icke-mänskligt, i ett socialt och tekniskt nätverk.

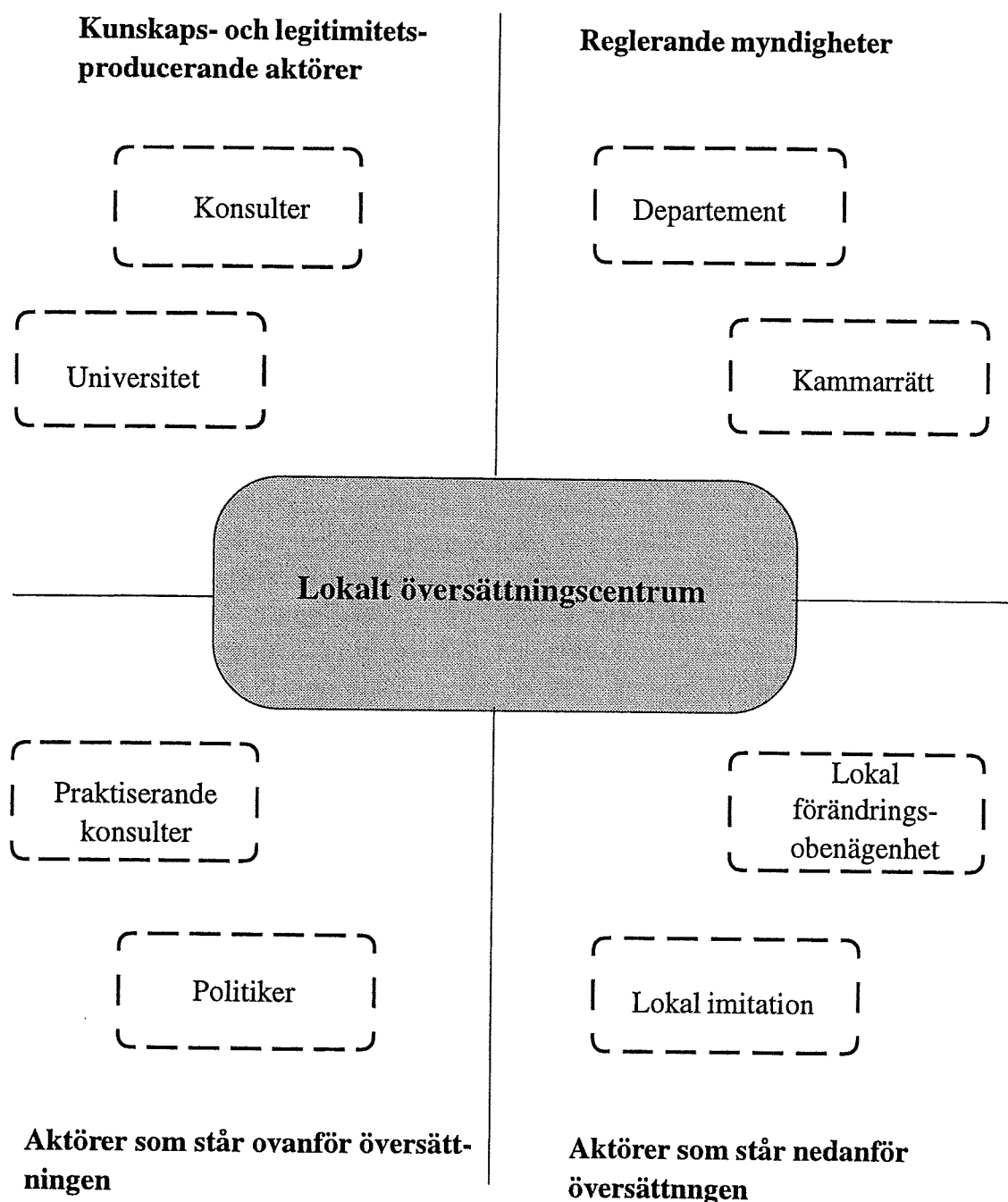
De aktörer som träder in i ett handlingsnät kan betraktas som översättare eller med Latours termer (1997) som förmedlare, det vill säga som översättningens (mänskliga och icke-mänskliga) medlare. För att identifiera dem måste man utgå från att det inte är möjligt att översätta det som är helt okänt (Czarniawska och Joerges, 1995).

De mänskliga och icke-mänskliga förmedlarna var redan i omlopp på jakt efter legitimitet (det vill säga före lagen) genom att erbjuda legitimering och företräda lokala och globala intressen. De ändrar sig dock så snart det finns en övergångspunkt som är obligatorisk för alla. Från den obligatoriska övergångspunkten skymtar man på så vis undan för undan en för aktörerna gemensam intressesfär samt skapandet av olika rol-

ler inom ett handlingsnät och av enskilda processer som utmärker omsättningen av den globala idén om ekonomisk styrning, sådan lagen standardiserat den, i lokaliserade metoder inom de enskilda förvaltningarna.

Det är där man kan urskilja olika nivåer inom ett handlingsnät. Ett centrum för översättningen som utgörs av dem som implementerar lagen (kommunala nämnder och förvaltningar och deras medlemmar) och aktörer som potentiellt kan vara intresserade av att bidra till översättningen, som man inte automatiskt har tillgång till. Såväl översättningens centrum som de enskilda aktörerna får inte betraktas som aktörer i ett enda block. Tvärtom är de tvetydiga och just därför utgör de en resurs för varandra för att kunna kombineras, förenas, förbindas i lokala översättningar och ge liv åt olika "historier".

I figur 1 ser man aktörerna bakom översättningsprocessen som är representerade inom ett handlingsnät kring ett lokalt översättningscentrum. Det på så sätt skisserade relationsrummet (med alla de begränsningar som en tvådimensionell framställning av den sociala dynamiken medför) är indelat i fyra kvadranter innehållande regulatorer, kunskapsproducerande aktörer, aktörer som står ovanför respektive nedanför översättningen.



Figur 1

Låt oss börja med den övre högerkvadranten, de reglerande myndigheterna. Inom dem finner man inte några enhetliga identiteter. Förvaltningens centrala nivå förgrenar sig och de institutionella aktörerna mångfaldigas. Kammarrätten till exempel träder in på tolkningsarenan för uppfattningen om

den "interna styrningen" och styrsystemen i det offentliga genom att försvara överföringen till "styrning inför tredje person". Dess förmedlarskap är tvetydigt och effekten är paradoxal eftersom den ger upphov till en double-bind-situation för dem som underkastas regleringen: De måste skänka gehör åt den röst som sä-

ger "manager" och betonar ordet "styrning" (i bemärkelsen accountability), eller åt den röst som betonar orden "ekonomi" och "redovisning inför tredje person". Det är som om man i ett och samma redovisningsdokument skulle blanda ihop två olika logiker för organisationsfunktionen och två kulturer som tillhör hittills skilda områden: den ena byråkratisk, den andra företagande. Detsamma kan sägas om de lagar som inte är klara aktörer, utan tvetydiga och samtidigt trogna: De driver igenom en förändring mot företagandet med hjälp av byråkratins språk. Liknande roller spelas av de andra regulatorerna av lagstiftande (dokument, reglemente, nya lagar), byråkratisk (departement) eller annan karaktär.

Den andra typen av viktiga aktörer som kan vara inblandade (övre vänsterkvadrant) är kunskaps- och legitimitetsproducerande aktörer som laborerar på grundval av symboliska resurser. Genom dessa ger de upphov till icke-mänskliga förmedlare som meritförteckningar, utbildningar, rådgivning, handböcker, dokument och annat som bidrar till spridning av idéer som kan gå från hand till hand och förbrukas kollektivt under sammankomster, seminarier och tankeutbyten. Vissa av dessa aktörer, som till exempel universitetet, har en hegemonisk ställning som legitimeras av kodifieringen av ett "teoretiskt" kunnande; andra som till exempel konsulterna eller de institutionella aktörerna inom utbildningsväsendet tävlar i högre grad för kodifieringen av ett "praktiskt" kunnande i "produkter" som klart kan identifieras av konsumenterna så att produkterna skapar differentierade identiteter. Andra lokala enheter patenterar sin erfarenhet som "modeller".

Innan ekonomistyrningen blev en symbol för den offentliga sektorns managerialisering ingick den redan i vissa kommuner – som vi idag kallar förelöpare. Den hade redan materialiserats till en rad artefakter som spred kunskap och reflektioner i form av böcker och artiklar (Dente och Giorgi, 1985; Mattalucci och Vino, 1988; Matteucci och Pecchi, 1990; Ravelli och Turchi, 1990), den hade redan fått en akademisk legitimitet hos en auktoritativ "översättare" (Dente, 1989; 1991). Vi har på så vis två viktiga typer av materiella förmedlare som cirkulerar inom handlingsnätet:

a) modeller som man mer eller mindre fritt kan inspireras av (för kommunerna gäller Modenas, Bolognas och Carpis erfarenheter; för landstingen bland annat Ferraras, Ravennas och Pistoias);

b) pappersobjekt som materialiserar reflektioner över erfarenheterna och implicit främjar utbudet på konsulttjänster; äkta "tankeskolor" som kan identifieras med befintliga överföringar (Zuliani et al., 1993): dessa skolor sysslar med management, offentlig politik, redovisning, produktion, med mera, för att citera de viktigaste läroämnena.

Den tredje och fjärde typen av aktörer (undre kvadranter) utgörs slutligen av dem som aktiverar eller använder sakkunskapen. Aktörerna "ovanför" är de som producerar och kodifierar sakkunskapen och sprider den i mänsklig form (konsulter som besöker lokala nämnder och förvaltningar, politiker som bidrar med sin yrkeserfarenhet, företagsledare som får kontrakt, med flera), i teknisk form (mjukvaror, redovisningsmetoder) eller mer allmänt som dokumentariskt material (sammankomster, kortvariga fortbildningskurser, benchmark).

Aktörerna "nedanför" däremot är de som härmar, kopierar och tillämpar (eller berättar att de gör det) det som centret sprider som modeller, eller så står de aktivt emot översättningsprocessen genom förhållning. I detta rum kan vi också inbegripa de föreningsformer som på ett sammansatt sätt agerar antingen som föreningar som företräder intressen (alltså enligt en regleringslogik) eller som spridare av välfungerande modeller, enligt en kunskapsproducerande logik.

Nu när vi sett de fyra typerna av aktörer som kan vara intresserade av att delta i processen ska vi gå över till översättningens centrum och analysera de typer av aktörer som potentiellt kan spela huvudrollen i de enskilda historierna. Men inte heller de är enhetliga. Finns alla aktörer inom handlingsnätet? Är de aktiva eller passiva? Finns det alternativ till dem? Vi kan föreställa oss deras strategier som potentiellt sett är många. De mest klassiska är de som läggs upp inför en reform. De består i att:

- a) inte göra någonting i avvaktan på ytterligare detaljer (förhållningsstrategi);
- b) rättfärdiga saker som redan görs i ljuset av det som borde göras och i dess språk (assimileringsstrategi);
- c) föra beslutsprocesser "fram till sophinken" (March, 1988) där en gemensam behållare rymmer personer som tar hand om dem och därmed symboliserar problemens relevans och den goda viljan hos de beslutsfattande som dock störs av andra, mer akuta problem (utspädningsstrategi).

Alla dessa aktörer är aktörer bakom översättningsprocessen, antingen genom det de gör – som en fördröjningsmassa som tynger på förhandlingsprocesserna mellan regulatorer och reg-

lerade – eller genom det de inte gör, genom den energi de inte lägger ner för att få "objektet" att gå vidare från hand till hand. Alla är alltså aktörer i ett handlingsnät därför att alla har en relation till de regulatorer som utgjorde en obligatorisk övergångspunkt. Den enda skillnaden är den grad av aktivering de sprider omkring sig.

En särskild impuls till översättning skulle sedan kunna komma från de aktörer som tillägnar sig en etikett – som till exempel "piloterfarenheten" – ända tills de gör den till ett kvasi-objekt (varumärke, patent). Piloterfarenheterna är materialiserade tolkningar av ekonomistyrning, en form som påtvingas ett know-how som produceras lokalt och som – tack vare etikettens imprimatur – kan överföras till andra som imiterar, förändrar det eller förfogar över en vokabulär – en modell – för att rättfärdiga sina handlingar i termer av ett "kodifierat" kunnande. Lokalt har man gjort redigering av en innovation, för att använda Sahlin-Anderssons termer (1997).

Imitationsstrategin är mycket spridd inom handlingsnät som bildas på lokal nivå och inte nödvändigtvis förutsätter närvaron av en "stark" översättare som kodifierar sin tolkning i en modell. Att idéer står nära eller bredvid varandra främjar deras vandring antingen i form av erfarenheter och dokument som möter varandra och utbyts eller i form av personer som flyttar på sig och aktiverar gamla eller nya nätverk av kunskap och kommunikation. Det är inte förvånande att en större eller mäktigare kommun omges av ett bälte av satellitkommuner dit den exporterar sina tolkningar av problem och lösningar: Att imitera är alltid en kreativ handling. En lyckad översättning innebär att förnyarna behöver imitatorerna på samma

sätt som de senare behöver de förra.

Det är viktigt att betona att det inte bara handlar om att sprida en lösning, som fungerar i ett visst sammanhang, till ett annat sammanhang där den skulle kunna fungera. Samtidigt överförs nämligen en legitimeringsresurs när övergången sker från den mest legitimerade till den minst legitimerade. Det gäller såväl i överföringen av idéerna som i förhållandet mellan de så kallade "utvecklade" länderna och tredje världen.

Vissa tolkningar är starkare än andra, inte därför att de är "sannare" eller mer "praktiska" än andra utan därför att de är i stånd att skapa en bredare konsensus eller att få större legitimering. Om vi alltså vill förstå vilka de aktörer är som lägger ner energi i denna översättningsprocess, så måste vi också ta hänsyn till den inre dynamiken inom kommunala enheter och upptäcka både nya aktörer och deras föreningsformer.

Det finns framför allt en aktör som vi för enkelhetens skull kallar "styrman". Det handlar om en professionell som till sin utbildning och karriär är mycket mångfasetterad och som har betecknats som ansvarig för ekonomistyrningen. Hans eller hennes färska existens nödvändiggör början till en process för institutionalisering av en ny profession inom offentliga förvaltningar samt aktiveringen av ett nätverk: Man rådfrågar styrmän som bildar föreningar och kommer att kräva, om de inte redan kräver, en normalisering av sin utbildningsväg och karriär. För närvarande bildar de en grupp (Lave och Wenger, 1991; Brown och Duguid, 1995) som samlas kring metoder som de medverkar till att definiera.

Men styrmännen är inte ensamma om att äga den nya metoden. Det finns

också "bokförare" som hela tiden verkat inom det offentliga och det finns framför allt de politiska aktörerna. Deras närvaro är ett uppenbart, praktiskt taget förutsett, faktum. Mindre självklar däremot är datateknikernas roll därför att de kontrollerar en teknisk resurs (som valet av mjukvaran inom hårdvarukomplexet) och står i förbindelse med andra utomstående som specialiserade kretsar. Inom detta område antar redovisningen, beroende av datatekniken, en oroande karaktär i den mån som datatekniken äger instrumenten för kodifiering, som till sin förmån kan rubba balansen mellan tillverkare och användare. Till detta kommer sedan vanan inom förvaltningarna att köpa färdiga datalösningar och att importera tolkningar som redan är kodifierade som tekniska artefakter. En mjukvara bildar materialiseringen av en världsåskådning, men den som köper denna mjukvara är ofta inte medveten om detta och därför inte i stånd att verifiera om han delar världsåskådningen eller ej. Alla dessa interna aktörer (styrmän, datatekniker, bokförare och i mindre utsträckning politiker) bildar grupper med gemensamma praktiker genom att med varandra (samt med andra) förhandla om vad som är "good practice".

Mycket mer komplicerat är läget för cheferna (för dem som inte tillhör någon av de tre nämnda grupperna). Denna grupp förfogar inte över något större tolkningsutrymme för att driva fram översättningsprocessen eftersom sammanhanget för deras yrkesutövning betecknas som "ansvar utan självständighet" och "självständighet utan kontroll", för att använda de lyckade uttryck som myntats av Cerase och De Vivo (1996). Till detta kommer frånvaron av en förvaltningen specifik yrkesutbildning

och frånvaron av en chefskultur som är specifik för den offentliga sektorn. Det är snarare politikerna som besitter ett större semantiskt val därför att de i efterdyningarna efter första republiken kan tala i termer av "insyn", "bolagisering", "ansvar", eller om de står i opposition talar de i termer av "redovisning". Det finns många exempel på politiska aktörer som har varit mänskliga kunskapsförmedlare och som bidragit med ett yrkeskunnande som förvärvats inom den privata eller akademiska sektorn.

Övningar i ekonomistyrning: översättningen inom italienska kommuner

Vi kommer här att presentera resultaten av den enkät vi genomfört i ett urval italienska kommuner som håller på att implementera ekonomistyrning. Det finns inget homogent resultat, antingen därför att det inte framgick ur data eller därför att vi inte ville forcera tolkningen av fenomenet genom att försöka ge entydig eller rentav kausal information. Vi kommer i stället att presentera området och översättningsprocesserna utifrån olika synvinklar och avsluta artikeln med en tolkning av fenomenet i dess helhet.

Aktiva och passiva kommuner som översättare

En översättning kräver, som vi påpekat, olika typer av aktörer som mer eller mindre aktivt bidrar till en och samma process. Kommunerna har reagerat på förmedlingen av den lagstiftande aktören på tre olika sätt. Vi kallar dem "utom-

stående", "kontaminerade" eller "aktiverade".

Kommuner som är utomstående står helt utanför översättningsprocessen: De utgör knappt hälften av de intervjuade (ca 48,3 procent). Aktiverade kommuner däremot var utvalda för att implementera ekonomistyrningen, oavsett om de betraktar innovationsprocessen som avslutad eller som pågående. De utgör en tredjedel (28,4 procent) av de intervjuade. I mitten befinner sig de vi kallar "kontaminerade", det vill säga de kommuner som drabbats av vad Zucker (1988) betecknar som "legitimitets-smitta", men som antagligen inte omsatt legitimeringsresursen i en verksam process. "Kontaminerade" kommuner och landsting förklarar att de inte påbörjat någon process men redan har en anställd (mer eller mindre preliminärt) som verkar för att implementera ekonomistyrningen, eller så har de påbörjat en process utan någon anställd. Det handlar om lokala nämnder och förvaltningar "i mitten av strömmen", varken utomstående eller aktiva. De utgör 23 procent av de intervjuade.

Det första som kan sägas när vi nu rapporterar dessa data är att översättningen av ekonomistyrningen är ett fenomen för en elit, för få invigda. Det betyder inte att översättningen är en marginell företeelse därför att endast en tredjedel av de intervjuade organisationerna faktiskt varit aktiverade. Tvärtom påträffar man olika grader av aktivering. "Aktiverade", "kontaminerade" och "utomstående" översättare utgör ett fält av aktörer som bortsett från den ömsidiga påverkan försöker påverka och forma översättningsobjektet.

Men det är inte allt. De två förordningar som talar om ekonomistyrning indelar kronologiskt (de "aktiverade"

och "kontaminerade") översättarnas område i fyra andra grupper, beroende på om de implementerade ekonomistyrningen före den första av de två lagarna, mellan de två lagarna, efter den andra eller inte alls (fram till 1996). Vi har på så vis fyra grupper bland aktiverade och kontaminerade: a) implementerade ekonomistyrningar före lagstiftningen; b) implementerade ekonomistyrningar efter förordningen 29/93; c) imple-

menterade ekonomistyrningar efter förordningen 77/95; d) pågående implementering av ekonomistyrningar.

Vid denna punkt är det inte svårt att observera att den största delen av landsting och huvudkommuner tillhör den första och andra gruppen (med 22 procent respektive 34 procent), medan alla andra kommuner tillhör den sista gruppen (79 procent) (jämför tabell 1).

Tabell 1

(EkS = Ekonomistyrning)

	Landsting	Huvud- kommuner	Övriga kommuner	Totalt
Impl. EkS före förordn 29/93	21.2	23.7	4.2	15.2
Impl. EkS efter förordn 29/93		2.6	4.2	2.5
Impl. EkS efter förordn 77/95	36.4	31.6	12.4	25.2
Pågående impl. av EkS	42.4	42.1	79.2	57.1
Totalt	100	100	100	100
n	(33)	(38)	(48)	(119)

Chi-två=19.954; d.f.=6; p-value=0.003.

Översättarna skiljer sig från varandra också i förhållande till den typ av institutionella uppgifter som utmärker dem. Det handlar utan tvekan om tre olika organisationsöversättare:⁶ landsting, "huvudkommuner"⁷ och alla de andra kommunerna med över 20 000 invånare, som knappast skiljer sig från de andra vad gäller genomförandet av reformen.

Vi konstaterar (jämför tabell 2) att huvudkommunerna dominerar bland de "aktiverade", att alla de andra kommunerna med över 20 000 invånare är dominerande bland de "kontaminerade" och att landstingen överraskande nog intar en mellanposition med procentsatser som är mycket nära småkommunerna.

Tabell 2

	Landsting	Huvud- kommuner	Övriga kommuner (>20 000 inv.)	Totalt
Utomstående	51.3	37.7	52.5	48.3
Kontaminerade	17.1	19.5	28.8	23.3
Aktiverade	31.6	42.9	18.7	28.4
Totalt	100	100	100	100
n	(76)	(77)	(139)	(292)

Chi-två=16.513; d.f.=4; p-value=0.002

Vi kan samtidigt konstatera att de landsting och kommuner som i översättningen spelar rollen som främjare eller motståndare är tydligt fördelade över det italienska territoriet. De "aktiverade" ligger i centrala Norditalien (de så kallade röda regionerna: Emilia-Romagna, Toscana, Umbrien och Marche) och i Nordostitalien (de så kallade vita regionerna: Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige) (jämför ta-

bell 3). De "utomstående" däremot ligger i centrala Syditalien och i Syditalien, medan Nordvästitalien (som enligt en vedertagen geopolitisk klassificering av Italien utgör den fjärde kategorin, Cartocci, 1987) ligger något bakom de två första områdena i procentenheter av "aktiverade".⁸ Som man ser påverkar även det nationella territoriet på ett aktivt eller passivt sätt implementeringen av företagsmetoderna.

Tabell 3

	Nordväst	Ost	Centrala Norditalien	Centrala Syditalien och Syditalien	Totalt
Utomstående	35.3	27.8	32.1	75.7	48.3
Kontaminerade	29.4	22.2	25.9	17.8	23.3
Aktiverade	35.3	50.0	42.0	6.5	28.4
Totalt	100	100	100	100	100
n	(68)	(36)	(81)	(107)	(292)

Nordväst = Piemonte, Lombardiet, Valle D'Aosta, Ligurien; Nordost = Veneto, Friuli-Venetia Giulia, Trentino-Alto Adige; Centrala Norditalien = Emilia-Romagna, Toscana, Umbrien, Marche; Centrala Syditalien och Syditalien = Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilien, Apulien och Calabria

Chi-två = 59.605; d.f. = 6; p-value = 0.000

När vi sammanför dessa fakta får vi fyra olika typer av översättare som utmärks av olika grader av delaktighet i en och samma process.

1) Förlöpare, eller kommuner som har mobiliserats före lagarna (alltså aktiverade), framför allt i huvudkommuner (som alltså representerar stora stadsförvaltningar) i centrala Norditalien. Dessa är aktörer som genererar kunskap och påverkar översättningen med egna erfarenheter och egna val. Historiskt sett har dessa kommuner påbörjat experimentet med ett avgjort politiskt syfte – autonomi. Anledningen till detta är att dessa områden på 70- och 80-talet förvaltades av vänsterpartier, som på ett nationellt plan alltid stod i opposition och därför ville göra sig fria från den administrativ-politiska centern. Som vi kommer att se handlar det om en typ av översättning som redovisning.

2) Nydanare, eller kommuner som har implementerat lagarnas texter och begripit "managerandan" i dessa (implementerade ekonomistyrningar efter förordningarna 29/93 och 77/95). De ligger framför allt i nordöstra och nordvästra Italien och inbegriper alla tre typerna av kommuner (huvudkommuner, landsting och småkommuner).

3) Tröga, eller "kontaminerade" kommuner, framför allt småkommuner, i synnerhet i två regioner (Lombardiet – Nordvästitalien – och Emilia Romagna (centrala Norditalien) och två avgränsade områden i centrala Syditalien (Neapel och östra Sicilien). De tröga ingår i grupp 4, det vill säga tillhör de som ännu inte implementerat ekonomistyrningen. De tröga är översättare som inte främjar innovationen på ett uttryckligt sätt, utan opportunistiskt sällar sig till de två första grupperna, som de antagligen är påverkade av.

4) Övriga, framför allt småkommuner och landsting, i centrala Syditalien, som i egenskap av "utomstående" inte ingår i översättningen men påverkar hela skeendet med sin passiva hållning.

Styrmän och andra översättare inom förvaltningarna

Vi kan fördjupa dessa generella betraktelser och analysera de interna, specifika aktörerna inom denna ram, framför allt styrmännen. Som vi redan tidigare påpekade är en styrman en mycket viktig översättare, oavsett om han eller hon ingår i en förvaltning eller är en oberoende sakkunnig. Låt oss titta på några siffror: styrmän brukar vara unga (41 procent av dem är under 40 år), de är framför allt män (2/3), med hög utbildningsnivå och med en bakgrund inom ekonomi och/eller redovisning (ca 60 procent, 20 procent har studerat juridik). Nästan hälften har en tidigare erfarenhet av ekonomisk styrning innan de blev styrmän inom sin förvaltning, flertalet är oberoende. Överföringen av det privatmetoder till det offentliga sker med andra ord inte parallellt med importen av mänskliga resurser från samma sektor.

Dessa uppgifter ger bara en enkel bild av vad en styrman är. Viktigt är att de översätter ekonomistyrningen och sig själva i sitt dagliga arbete. Det finns en hel del aktiviteter och interlokutörer som kretsar kring ekonomistyrningens nya yrkesmän, allt från akademiska lärare till datatekniker, konsulter, utbildningsanstalter och så vidare, även om det flitiga deltagandet i dessa möjligheter till relation och konfrontation mellan subjekt och objekt för ekonomistyrning inte är en allmän och enhetlig vana. De intervjuade sönderfaller i stort

i två grupper: den "hårda" kärnan av operatörer som bildar ett tydligt nätverk, ca 30 procent, och alla de andra som bara väljer en del av möjligheterna

inom området. Det finns alltså prioriteter. Att "skapa" en innovation innebär med andra ord att vissa förhållanden privilegieras framför andra.

Tabell 4

Handlingar som förutsätts av en ekonomistyrning	mean (I)	H (I)	?*(I)
A Delta i workshop och sammankomster	0.38	0.73	9.53
B Hålla kontakten med offentliga styrmän	0.18	0.51	9.56
C Hämta inspiration från befintliga modeller eller erfarenheter	0.17	0.27	5.04
D Delta i utbildningskurser	0.13	0.28	5.11
E Delta i arbetsgrupper	0.13	0.43	7.79

Loevinger's scale coefficient $H = 0.44$; $?* = 11.85$; $N = 146$

I tabell 4 visas de aktiviteter genom vilka de ansvariga för ekonomistyrning bidragit till att implementera objektet och genom vilka de "utövar" innovationen.⁹ Den kumulativa fördelningen ordnar aktiviteterna från den mest frekventa till den mest sällsynta. Det är så man ser hur metoden dagligen blir "överförd" genom en rad "vanor" där den vanligaste är att delta i workshops, seminarier, sammankomster och så vidare, där professionella håller sig à jour med de problem som är förknippade med balansräkningen och/eller lagens tillämpning, och med yrkeskarriären.

Alla de andra handlingarna följer: att knyta mer eller mindre nära kontakter med kolleger inom andra kommunala nämnder och förvaltningar (II), att utgå från befintliga erfarenheter (III), att gå utbildningskurser (IV) och delta i arbetsgrupper mellan olika förvaltningar (V). Dessa fyra aktiviteter skiljer sig tydligt från den första som tycks vara en första oundviklig kontaktförmedlare för att komma in i praktikgruppen. Vad

gäller utbildningen, så ser man även här att innehållet har visst företräde framför balansräkningen eller redovisningen. På samma sätt inskränks relationerna med andra externa personer inte bara till kolleger som är styrmän, utan de omfattar också aktörer som främjar kunskap, som till exempel managementkonsulter, akademiska lärare och producenter av mjukvara.

Vi går över till andra typer av interna "översättare". Den första är den huvudansvarige bokföraren. Han är ansvarig för bokföring eller för den administrativa enhet som står för redovisningen. Det handlar om en administrativ roll som är ytterst praktisk och som inte har något att göra med ansvarstagande och redovisningsskyldighet.

Bokförarna är i själva verket de första som i de flesta observerade fallen (jämför tabell 5) för in kunskaperna i frågor om ekonomistyrning. De är de första översättarna, den första drivkraften. Det är de som utfärdar imprimatur och förmodligen omformar metoden genom

att ge den redovisningskaraktär. Alla de andra "översättarna" tillhör på något sätt de "övriga" (politiker, andra typer av chefer). Ekonomichefer (eller huvudansvariga bokförare) står också på toppen av varje ekonomisk styrning, de är

den institutionella referenten i nära nog samma utsträckning som politikern. Så omtolkas antagligen ekonomistyrningen som en "redovisningsteknik" och inte som ett instrument för management.

Tabell 5

	Landsting	Huvud-kommuner	Övriga kommuner (>20 000 inv.)	Totalt
Förvaltare	27.3	13.2	13.0	17.1
Finansledare	45.5	63.2	34.8	47.0
Andra ledartyper	9.1	5.3	32.6	17.1
Övriga	18.2	18.4	19.6	18.8
Totalt	100	100	100	100
n	(33)	(38)	(46)	(117)

Övriga = sekreterare, utskott, utvärderingsgrupper, m fl; finansledare = huvudbokförare; förvaltare = politiker.

Chi-två = 17.223; d.f. = 6; p-value = 0.008

Politikerna i sin tur tycks vara översättare på avstånd, med en viss fördröjning i förhållande till innovationerna. Det framgår nämligen av enkäten att politikern sponsrar eller främjar ekonomistyrningen på regeringsnivå framför allt när han eller hon har en personlig utbildning av ekonomiskt slag eller en yrkeserfarenhet från privata företag. Paradoxalt nog innebär managerialiseringen inte att professionella importeras från det privata till det offentliga, utan i stället politiker. De personer som förblir frånvarande är dock konsulter och i mindre utsträckning mjukvarutekniker.

Hur förklaras detta? Låt oss försöka ge en tolkning av metodologiskt slag. På frågan om sammansättningen av de ar-

betsgrupper som implementerade innovationen, gav de intervjuade i stort sett samma svar: en institutionell trio: – en politiker, en generalsekreterare och en huvudansvarig bokförare. Det tycks vara ett ganska formellt svar som angår bara topparna. När vi frågade om kontakter brukade knytas med konsulter var svaren mestadels positiva. Den skenbara motsättningen förklaras i termer av en lämplighetslogik. Konsulterna tillhör inte organisationen och räknas därför formellt sett till kategorin "övriga". Därför är det inte möjligt att betrakta dem som en integrerad del av förvaltningen och av en arbetsgrupp. Vi vet kort sagt ingenting mer om den faktiska närvaron av konsulterna inom förvaltningen om vi inte ska anta att de utövar ett all-

mänt inflytande. Men vi vet något mer om hur det privata och dess roll vad gäller överföringen av kompetenser till det offentliga uppfattas i den offentliga sektorn. Konsulterna betraktas inom den administrativa byråkratin tydligt som B-lags-översättare.

Processerna inom översättningen av ekonomistyrning

En återkommande fråga i enkäten syftade till att komma underfund med de aktörer som påverkat och betingat processerna för införande av ekonomistyrningen. Det handlar om piloterfarenheter, kunskapsproducerande aktörer, institutionella referenter och utbildningsanstalter med mera.

De data som framgår av vår analys ger en ganska klar bild. Det finns inga "teoretiska skolor" eller särskilt inflytelserika byråer utöver det vi vet av erfa-

renhet. Men det finns observerbara och förmodligen "oskuldsfulla" tendenser som är bortkopplade från paradigmatiska intentioner.

Ur en text som är grundläggande för dem som studerar översättningen av ekonomistyrning till det offentliga (Zuliani med flera, 1993) framgår att det finns tre skolor för tillämpning av ekonomistyrning: den statsvetenskapliga skolan, den företagsekonomiska skolan och management skolan.

I tabell 6 ser vi i stället att faktiska strategier för implementering sönderfaller i två typer: den som valt att inom hela nämnden tillämpa ekonomistyrning enligt en säker och strategisk managementlogik, vilket avslöjar en avsikt att styra, och den som däremot tillämpat den endast inom vissa delar men i synnerhet inom specifika avdelningar som daghem, förskolor, social service och kulturnämnder, vilket avslöjar en avsikt av redovisa.

Tabell 6

	Landsting	Huvud-kommuner	Övriga kommuner (>20 000 inv.)	Totalt
Globalistisk strategi	63.6	36.8	43.8	47.1
Partialistisk strategi	30.3	55.3	37.5	41.2
Ingen strategi alls	6.1	7.9	18.8	11.8
Totalt	100	100	100	100
n	(76)	(77)	(48)	(119)

Chi-två = 16.513; d.f. = 4; p-value = 0.002

Det handlar alltså inte så mycket om skolor i egentlig bemärkelse som om en indelning mellan dem som valt, funnit eller tänkt ut en partiell tillämpning och dem som anlagt ett övergripande perspektiv. Det är denna indelning som ut-

från empiriska data speglar de olika uppfattningarna om ekonomistyrning inom kommuner. Vi kallar den andra typen av översättare för globalister, det handlar alltså om kommuner som ut-

mot en styrning av resultaten i syfte att styra (i termer av accountability). Partialister däremot är de som föredragit en tillämpning inom vissa sektorer i syfte att redovisningsmässigt sammanställa kostnaderna för olika serviceenheter (tabell 6).

Hos partialisterna kan man observera en tendens, även om denna inte är tydlig, att inom kommuner redovisa nästan uteslutande externa kostnader. Bredvid en strategi för ekonomistyrning av och ansvar inför resultaten (globalister) och en annan för kontroll av kostnader (partialister) ser man alltså en strategi som styr de externa kostnaderna: det är ekonomistyrningen av användarna. I denna sista bemärkelse institutionaliseras styrningen och blir i regulativ och byråkratisk mening återigen ett instrument för social kontroll i syfte att lära känna "priset av medborgaren".

Om vi lämnar denna grupp åt sidan kan vi konstatera systematiska skillnader mellan globalister och partialister. Landstingen är framför allt globalistiska och huvudkommunerna partialistiska, givet de två olika institutionella funktioner dessa två typer av lokala förvaltningar utövar. Partialisterna tenderar i konsekvens med det ovan sagda att förekomma bland förlöparna (grupp 1 i centrala Norditalien). Omvänt ökar globalisternas antal ju mer tiden går och nya reformlagar stiftas som ändrar styrningen i directionsriktning. Därför finns det en tydlig skillnad vad gäller innovationens inriktning mellan de kronologiskt första tolkarna av ekonomistyrningen och de följande (efter lagstiftningen).

Vi kan alltså inte säga att det finns riktiga skolor inom ekonomistyrning, utan snarare en uppsättning översättningsstrategier som är påverkade av den typ av aktörer som förekommer på plat-

sen och som uppfattas som inflytelserika. Vi kan utan tvekan dra slutsatsen att lagarna varit en framsynt icke-mänsklig aktör, om än på ett tvetydigt sätt eftersom de förvanskat betydelsen av och förvrängt ordningen i de företagsmetoder som skapades. Det är nära nog omöjligt att i allmänna termer tala om skolor utan snarare om tendenser på fältet som tar hänsyn till lokala avvikelser och omständigheter som utmärker intressesfären mellan olika aktörer. Vi kan faktiskt i det sammanhanget påpeka att huvudtendensen (ca 2/3 av valmöjligheterna) inom utbildningsanstalterna är att involvera utbildare/konsulter i "grannskapet" (såväl offentliga som privata), oavsett prestige eller marknadsvärde i deras utbud. Följaktligen har typen av kunskapsproducerande aktör ingen betydelse, det viktiga är hur man finner ett gemensamt intresse med över-sättarna.

Av denna anledning tycks det vara på sin plats att dra slutsatsen att det inte finns några allmänna "filosofier" för implementering av ekonomistyrning inom förvaltningarna utan en spontan benägenhet att följa dem som är mer lämpliga och intressanta. Så är fallet med de så kallade piloterfarenheterna eller med kommuner och landsting som lyckats med sitt projekt och blir modeller för alla de andra, imitatorer eller imiterade.

Det är viktigt att betona hur kommuner som betecknas som "imitatorer" bara utgör en liten del, ca 30 procent, av alla. Bland dem är det utan tvekan småkommunerna som skiljer ut sig, men också kommuner i grupp 1 eller de lokala administrationer som påbörjat processen under åren 96-97 (jämför tabell 7). Imitationen är en färsk företeelse.

Tabell 7

	Imitator	Icke- imitator	Totalt
Impl. EkS före förordn. 29/93	6.8	20.3	15.0
Impl. EkS efter förordn. 29/93		4.3	2.7
Impl. EkS efter förordn. 77/95	22.7	29.0	26.5
Pågående impl. av EkS	70.5	46.4	55.8
Totalt	100	100	100
n	(44)	(69)	(113)

Chi-två = 8.344; d.f. = 3; p-value = 0.039

Vi kan sammanfattningsvis konstatera två tendenser, en globalistisk och en partialistisk, i strategierna för ekonomistyrning i kommuner. Vissa översättningsmönster följs medan andra överges, beroende på de aktörer man upplever en stark gemenskap med, och inte på grund av den legitimering som aktörerna tycks kunna ge.

Olika typer av implementerad ekonomistyrning

Reformen av ekonomistyrningen utgår från att lagstiftningen tillämpas ganska rigoröst. För att en styrning ska få en egen existens måste den ha en rad egenskaper som är oberoende av varandra: en budget, en programmering, indikatorer, en ekonomisk redovisning, produktionsförhållanden och ett datasystem som bär upp det hela. I själva verket förhåller det sig annorlunda, och det är detta som är det viktigaste. Stilövningar i ekonomistyrning förutsätter inte någon sträng logik utan ett ganska löst samband mellan olika situationer.

Endast en fraktion av dem som hade klassificerats som "aktiverade" avslutade implementeringsprocessen. De har alltså avgett en rapport (cirka 46 pro-

cent). Praktikens logik följde å andra sidan inte nödvändigtvis teorins logik. Det finns faktiskt kommuner som avgett en eller flera rapporter men som inte har något datasystem eller som har en rapport utan att ha indikatorer för mätning av produktiviteten. Det handlar om till synes "ologiska" aspekter men som för den skull inte är avvikande. Tvärtom kan anammandet av bara några aspekter av ekonomistyrningsmaskinen tolkas å ena sidan med lämplighetens logik, å den andra med verkställandets kultur.

Det handlar alltså inte längre om att förklara "skolor" eller teoretiska inriktningar, utan att urskilja vem som kan ha genomfört eller är på väg att genomföra en "kanonisk" ekonomistyrning (men det gäller bara 6 fall) och vem som däremot bara sysslat med "shopping" (man köper det som är mest aptitligt). Svaret ligger i de knappast formulerade premisserna: Shopping tycks vara regeln snarare än undantaget (en "kanonisk" ekonomistyrning kan konstateras i kommunerna Bologna och Ferrara, i landsingen Livorno, Savona, Trieste och i kommunen Vicenza).¹⁰

Tabell 8 har skapats med samma kriterier som föregående. Variablerna är i detta fall en samling av tio hypotetiska,

allmänna komponenter. Den kumulativa fördelningen visar de "klassificerade" variablerna i de intervjuades svar. Om vi går från den mest frekventa, den

vi kan kalla "basen" för varje ekonomistyrning, till den mest sällsynta, ser vi en tydlig skala som pekar på "shopping" eller på vad man "köper" först som det mest tilltalande.

Tabell 8

Komponenter	mean (I)	H (I)	?*(I)
A EkS operator	0.40	0.67	22.96
B "Current expenses" on balance-sheet	0.34	0.82	31.01
C Management Plan	0.30	0.77	30.96
D Budget	0.26	0.70	28.87
E Information system (network)	0.22	0.65	27.42
F "Receipts" on balance-sheet	0.22	0.60	24.64
H EkS organizational unit	0.17	0.58	23.18
I Capital outlays on balance-sheet	0.17	0.52	20.90
J Productivity indicators	0.15	0.65	24.85

Loevinger's scale coefficient $H = 0.66$; $?* = 58.21$; $N = 292$

Det mest frekventa (den första nivån) är att ha en fast anställd för styrningen (ca 75 procent i nordöstra Italien). Detta faktum gynnar för övrigt vårt ursprungliga val att använda detta faktum som filter för att räkna de kontaminerade till kategorin "övriga". Det är vid denna punkt uppenbart att man inte skapar någon ekonomistyrning utan styrman.

Den andra nivån anges däremot av tillämpningen av ekonomistyrningen på balansen för löpande kostnader. Detta händer antagligen därför att de löpande kostnaderna är en lättare och mer omedelbar kostnadspost, men det kunde också peka på en djupare tendens som förresten kan konstateras varje gång man följer historien om en styrning via fallstudier. Skälet kan vara följande: Ekonomistyrningen kan läsas och tolkas, och så måste det ha varit för de första kommunala nämnder och förvalt-

ningar som inledde den, för att dechiffrera och klassificera balansen enligt funktionella kategorier. Att känna och kontrollera den löpande kostnaden är den första formen av ansvarstagande och autonomi. Data tycks peka på följande: styrning inleds för att man vill bli medveten om det man gör av med.

Ytterligare ett steg i ekonomistyrningens "kostnad" är alltså den "exekutiva ledningsplanen" och därefter procedurerna för definition av en budget. Det är två obligatoriska ingredienser. Vad gäller ledningsplanen kan man konstatera hur den formella underhandlingen mellan tjänstemän och politiker är ett faktum för nästan hälften av förvaltningarna.

När vi fortsätter i tabellen ser vi sedan tillämpningen av styrningen på intäkterna – andra nivån för den ekonomisk-finansiella ledningens ökade an-

svar – och överraskande nog datasystemen. Även detta faktum kan tyckas ologiskt men betonas bör hur även denna innovation innebär en hög grad av förvärvade kunskaper inom en administration, för vilken den samtidiga förekomsten av datasystem och ekonomistyrning står för en så att säga hög grad av tillämpning.

De sista och alltså mest sällsynta inslag som ingår i en ekonomistyrning är rapporterna, som utgör ett slutmål och teoretiskt förekommer i slutet av en process men empiriskt före existensen av en självständig organisationsenhet som står för styrningen, före tillämpningen av styrningen på kostnadsposten i kapitalkontot och till slut före indikatorerna som är och förblir den mest sällsynta och kanske svåraste saken. I tabellen förekommer inte den ekonomiska redovisningen därför att den inte ingick i enkätfrågorna. Vi kan faktiskt anta att den ekonomiska redovisningen står på en ännu högre nivå av kunskaper och att den därför är mer sällsynt. Tabellens data talar om tecken på styrning snarare än om styrningen själv. Det handlar inte bara om övningar utan om riktiga försök till styrning, om etapper ditåt.

Vad framgår av en sådan praktisk konstruktion av en företagsmetod som är så lösgjord från teorin? Först och främst att översättningarna sker där det finns aktörer, komponenter och element som tycks mer tilltalande, mer intressanta och kanske också mer omedelbara. Man börjar faktiskt med de mänskliga komponenterna och sedan med de redovisningstekniker som gör det möjligt att förstå vad man håller på med (tillämpningen på löpande kostnader). Man driver en maskin i rätt riktning.

Vi kan sedan se att tabellen indelar komponenterna i en ekonomistyrning i

två nästan självständiga kategorier. Det finns en första kategori som är ett slags minimal metod (en styrman, en finanstillämpning, en målsättning, en budget och en rapport). Processen är praktiskt taget avslutad. Med detta instrument kan man driva metoden vidare och lägga till något nytt eller stanna där. Alla de andra komponenterna som ingår i andra delen av tabellen tycks vara fakultativa, eller så handlar det helt enkelt om komponenter som förvärvas senare därför att de är mer komplicerade eller mindre intressanta.

Slutligen skapar administrationen starkt lokaliserade metoder enligt de möjligheter och aktörer som åberopas från gång till gång. Företagsteorin demonteras eller monteras på nytt från gång till gång i olika översättningar.

Slutsatser

Den som känner till och läst Queneaus "Stilövningar" kan tycka att resultatet av ekonomistyrning inom kommuner var väntat. Man utgår från en grundhistoria som sedan utgör en ram för att kunna berätta andra historier och därifrån börjar man med att variera de olika stilistiska komponenterna ända tills man förvränger innehållet. Omorganiseringen av kommuner efter förordningarna 29/93 och 77/95 och införandet av ekonomistyrningen reduceras inte till detta: Det handlar inte om att i likhet med Tomasi de Lampedusa i romanen Leoparden hävda att "man gör så att allting förändras för att allting ska förbli sig likt", utan snarare om olika översättningar av ett och samma lagmönster som varieras ända tills det ursprungliga innehållet förvrängs genom att ombilda många lokalt skapade lösningar med

utgångspunkt i översättaren och översättningsvillkoren.

Syftet med denna artikel och detta forskningsprojekt har varit att återskapa de lokaliserade tillämpningarna, de många övningarna, de olika lokala erfarenheterna för att förstå fenomenets betydelse i dess helhet. Vi har nämligen iakttagit en process för den lokala konstruktionen av ett objekt som genom en lag hade definierats institutionellt på ett globalt plan. Vi har inte identifierat någon specifik trend eller funnit något enhetligt resultat. Detta måste delvis förklaras av det lilla antalet fall som omöjliggjorde andra typer av kvantitativ analys. Men detta är inte poängen. Det finns inte något enhetligt resultat därför att ett sådant inte existerar! Översättningen av ekonomistyrningen till förvaltningen har faktiskt med övningar och lokala konstruktioner att göra, med betydelser som skapas från gång till gång för att demontera en sak av allmän karaktär (i termer av lag eller företagsekonomiska handböcker) och sedan montera den igen enligt kraven och lämpligheten hos olika genomförare.

Alla typer av ekonomistyrning är på så vis olika och kan göras olika. I denna artikel har vi ritat en karta över koordinater med vilka vi kan identifiera de huvudsakliga brytpunkterna för att upptäcka de dimensioner som lokaliseringprocessen inleds med. Med detta kriterium har vi identifierat faktorer för rumslig (geografiska områden), tidslig (reformperioden), institutionell (de olika typerna av kommunala nämnder och förvaltningar), och strategisk lokalisering (partialister och globalister, imitatorer och imiterade), samt för organisations- och yrkeslokalisering (styrmän och andra organisationsroller).

Allt detta får oss att förstå att skill-

naden inte motsvarar någon kaotisk spridning utan en översättning från teori till praktik, från norm till verklighet, från idé till handling. I dessa processer förenas aktörer, regulatorer och reglerade, mänskliga och icke-mänskliga aktörer som ger liv åt specifika och betydelsefulla lösningar, fjärran från läran och de rena idéerna men nära förknippade med dem som skapat dem. Varje ekonomistyrning är en egen historia om skapelsen av en verklighet på olika vägar där metoder och organisationer formar varandra. Även i dessa historier utgick man i likhet med Queneau från ett grundspår, och man har sedan varierat de möjliga situationerna genom att skriva och skriva om samma implementeringar och metoder med bara olika komponenter och i en annan ordning.

Samtidigt får översättningarna större betydelse om man betraktar dem tillsammans eller om man i efterhand föreställer sig de lokala valmöjligheterna, det vill säga den logik som drev dem att från det privata till det offentliga omplantera den nya metoden genom att ge den en ny betydelse och ett nytt bruksvärde. Varje översättning är faktiskt en form för att skapa ordning i verkligheten och alla översättningarna tillsammans pekar på den allmänna betydelsen av den offentliga sektorns bolagisering. Georges Perec, en elev till Queneau som tyckte mycket om hans övningar, hävdade (1996) att "betraktad för sig säger en pusselbit oss ingenting. Men knappast har man lyckats koppla ihop biten med en intilliggande bit, förrän den försvinner, upphör att existera som bit: de två förenade bitarna utgör nu en enda bit, som nu i sin tur ger upphov till misstag, tvekan, förvirring och vältan."

¹ I denna artikel kommer författarnas gemensamma idéer och metoder till uttryck, dock har avsnitten 2 och 3 författats av Silvia Gherardi medan avsnitt 4 har skrivits av Andrea Lippi.

² Det handlar alltså om en lagstiftning som regeringen överlätit åt parlamentet.

³ Forskningsprojektet "Il controllo di gestione nelle amministrazioni locali dopo le leggi di riforma" har kunnat förverkligas tack vare stöd från CNR (nr 9601336. CT10) och under beskydd av Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, av ANCI och i samarbete med Aspic. Vi vill uttrycka ett hjärtligt tack till alla dem som bidragit.

⁴ På italienska heter "översättning" *traduzione*, som kommer från *transducere*, dvs. "överflytta" men även "omskriva".

⁵ Utifrån detta ursprungliga sampel har vi sedan arbetat med ett sampel bestående av 292 typexempel, motsvarande 52% av de förvaltningar vi kommit i kontakt med, vilka representerade landsting (72 procent), storkommuner (75 procent) och andra kommuner > 20 000 inv. (39 procent).

⁶ Landstingens uppgifter är mer allmänna, de står för överföringen av statliga pengar medan kommunernas uppdrag inskränks till att leda den offentliga tjänsteproduktionen. Dessa liknar dock inte varandra. Vi måste skilja mellan stora och små kommuner. De förra, huvudkommunerna, administrerar regelrätta städer med över 100 000 inv. och har en organisation, verksamhets- och finansieringsmöjligheter som är betydligt större än kommuner med över 20 000 inv. Problemet ställs inte för mindre kommuner eftersom lagstiftningen hittills inte tagit hänsyn till dem.

⁷ Varje län har en "huvudkommun", den största kommunen i länet.

⁸ Vad gäller de s k "kontaminerade", så är de fördelade på ett homogent sätt över hela landet, bortsett från Emilia-Romagna och Lombardiet, två regioner som tydligt sticker av.

⁹ Vi använder metoden för kumulativ fördelning. Det handlar om en metod för databearbetning som gör det möjligt att ordna de observerade variablerna genom att kontrollera hur ofta de förekommer och därefter rita ett diagram i form av en triangel som indelar dem i klasser, alltefter frekvensen (Mokken, 1971).

¹⁰ En ekonomistyrning blir kanonisk när den uppvisar följande komponenter: data-system, tillämpning på löpande utgifter, huvudkonto, inkomster, indikatorer, rapporter, exekutiv ledningsplan och budget.

Referenser

Bijker, Wiebe E. och John Law, (red), 1992

"Shaping technology, building society". Studies in sociotechnical change; MIT press, Mass.

Brown, John S. och Paul Duguid, 1995

"Apprendimento nelle organizzazioni e 'comunità di pratiche'. Verso una visione unificata di lavoro, apprendimento e innovazione". I C. Pontecorvo, A. Ajello, C. Zucchermaglio, I contesti sociali dell'apprendimento. Rom: Led.

Brunsson, Nils och Kerstin Sahlin-Andersson, 1997

"Constructing Organizations". Uppsats presenterad vid EGO-konferensen, Budapest, 5-7 juli.

Callon, Michel, 1986a

"The Sociology of an Actor-Network: The Case of the Electric Vehicle". I Callon, Michel, John Law och Arie Rips (red) "Mapping the Dynamic of Science and technology: Sociology of Science in the Real World". London: Macmillan.

Callon, Michel, 1986b

"Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay". I Law, John (red) "Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?". London: Routledge and Kegan Paul.

Cartocci, Roberto, 1987

"Otto risposte a un problema: la divisione dell'Italia in zone politicamente omogenee", Polis, nr. 3.

Cerese, Francesco P. och Paola De Vivo, 1996

"Shifts in Autonomy, Responsibility and Control from 'Center' to 'Periphery' in Public Administration: The Case of the Ministry of Finance in Italy". Uppsats presenterad vid 3:e PeSCE-workshop, Bodö, 16-19 juni 1996.

Cooper, Robert och John Law, 1995

"Visioni distali e prossimali dell'organizzazione". I S. Bacharach, P. Gagliardi, B. Mundell (red) "Il pensiero organizzativo europeo". Milano: Guerini.

Czarniawska, Barbara, 1997

"Narrating the Organization. Dramas of Institutional Identity". Chicago: The University of Chicago Press.

Czarniawska, Barbara och Bernward Joerges, 1995

"Venti di cambiamento organizzativo: come le idee si traducono in oggetti e azioni". I Bacharach S, P. Gagliardi och B. Mundell (red) "Il pensiero organizzativo europeo". Milano: Guerini.

- Czarniawska, Barbara och Guje Sévon, (red), 1996
"Translating organizational change". Berlin: de Gruyter.
- Dente, Bruno, 1989
"Politiche pubbliche e pubblica amministrazione". Rimini: Maggioli.
- Dente, Bruno, 1991
"L'introduzione della valutazione nei servizi pubblici locali". I "L'efficacia dei poteri locali". Bologna: Il Mulino.
- Dente, Bruno och Gianni Giorgi, 1985
"Il controllo di gestione": cosa non è cosa può essere". Il nuovo governo locale, nr. 1.
- Hoopwood, Tony och Peter Miller, (red), 1994
"Accounting as a Social and Institutional Practice". Cambridge: Cambridge University Press.
- Latour, Bruno, 1986
"The Power of Association". I Law, John (red) "Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?". London: Routledge and Kegan Paul.
- Latour, Bruno, 1988
"The Pasteurization of France". Cambridge: Harvard University Press.
- Latour, Bruno, 1992
"Where Are the Missing Masses? The Sociology of a Few Mundane Artifacts". I Bijker, Wiebe E. och John Law (red) "Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change". Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Latour, Bruno, 1997
"On Actor-Network Theory". Soziale Welt.
- Lave, Jean och Etienne Wenger, 1991
"Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation". Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Law, John, 1986
"On the Methodology of Long Distance Control: Vessels, Navigation and the Portuguese Route to India". I Law, John (red) "Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?", Routledge and Kegan Paul.
- Law, John
Traduction/Trahison: Notes on ANT, Internet Document (Centre for Social Theory and Technology (CSTT), Keele University), <http://www.keele.ac.uk/depts/stt/staff/jl/pubs-jl2htm>.
- Law, John och Michel Callon, 1989
"On the Construction of Sociotechnical Networks: Content and Context Revisited". Knowledge and Society, 9:57-82

- Law, John och Michel Callon, 1992
"The Life and Death of an Aircraft: a Network Analysis of Technical Change". I Bijker, Wiebe E. och John Law (red) "Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change". Cambridge, MA: The MIT Press.
- March, James G., 1988
"Decisions and organizations". Oxford:, Blackwell.
- March, James G. och Johan P. Olsen, 1992
"Rediscovering institutions". London: Sage.
- Mattalucci, Luigi och Augusto Vino, 1988
"Il controllo di gestione nell'ente locale", Studi organizzativi, nr. 2.
- Matteuci, Federica och Anna Rita Pecchi, 1990
"L'efficacia dei servizi pubblici". Milano: Angeli - IRS.
- McSweeney, Brian, 1994
"Management by Accounting". I Hoopwood, Tony och Peter Miller (red) "Accounting as a Social and Institutional Practice". Cambridge: Cambridge University Press.
- Perec, Georges, 1996
"Livet en bruksanvisning". Stockholm: Bonniers.
- Queneau, Raymond, 1990
"Stilövningar". Lund: Bakhåll.
- Ravelli, Giovanni och Marco Turchi, 1990
"Il controllo di gestione nell'ente locale. Obiettivi, strumenti, metodologie". Rimini: Maggioli.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1997
"Imitating by Editing Success. The Construction of Organizational Fields". I Czarniawska, Barbara och Guje Sévon (red) "Translating Organizational Change". Berlin: De Gruyter.
- Zangrandi, Antonella, 1993
"Nuova managerialità nel pubblico". Economia e Management, 5.
- Zucker, Lynne, 1988
"Institutional patterns and organizations". Cambridge, MA: Ballinger.
- Zuliani, Antonio, Mancini, Andrea och Giuseppina Filacchione, 1993
"Sistemi di controllo di gestione e valutazione di efficienza negli enti locali italiani". Bologna: Il Mulino.