

Formella och informella institutioner – går det att förändra?

För att hantera problematiken med ökade behov av offentlig verksamhet och försämrade finansiella förutsättningar har krav ställts på förbättrat resursutnyttjande inom kommuner och landsting. Begrepp som effektivitet och produktivitet har blivit vanligt förekommande i resonemang kring den offentliga sektorns utveckling. Under framförallt 1980-talets senare hälft och större delen av 1990-talet har tilltron till att effektivitet kan åstadkommas genom förändring och tillämpning av mera ändamålsenliga administrativa reformer varit stor. Genom omorganisation och implementering av nya former för styrning kan slack identifieras och resurser skapas för verksamhetsutveckling. Grandiosa reformer och stora formella förändringar där rådande ordning utmanas var sättet att möta problematiken. Inspirationen för reformerna hämtades i stor utsträckning ifrån den privata sektorn och begrepp som affärsmässighet, konkurrens och kundorientering blev vanliga och utgångspunkter för organisering och styrning. En samlingsbenämning på de nyordningar som följde av förändrade ideal är New Public Management, ett begrepp som innefattar allt ifrån förändrat synsätt på ledarskap marknadslika modeller för styrning och organisation till finansiell redovisning på bokföringsmässiga grunder.

För forskare har implementering av New Public Management i skilda typer av offentliga organisationer erbjudit ett mycket intressant forskningsfält. Här har funnits möjligheter att utveckla kunskaper rörande hur ideal för styrning och organisation uppkommer och sprids, vilka svårigheter som möter vid implementering och vilka effekter som uppstår. Resultat från studier av NPM-reformer har också återförts till beslutsfattare och organisationsutvecklare i de offentliga organisationerna och bidragit till ökad förståelse för reformernas innebörd och konsekvenser.

Roland Almquist, lärare och forskare vid Stockholms universitet, tillhör en forskargrupp som studerat NPM-tillämpningar. I den första artikeln i denna utgåva av Kommunal ekonomi och politik redovisar Roland Almquist sju övergripande observationer rörande effekterna av NPM-inspirerade program baserat på den genomförda forskningen. Reformerna har ibland lett precis till det som varit avsett, men de har också givit oväntade effekter som ibland uppfattas vara positiva och ibland negativa. I vissa fall har inget alls hänt. Utfallen är många och motsägelsefulla och frågan som behandlas i artikeln huruvida reformen är en succé eller ett fiasko är viktig och intressant.

Den andra artikeln i detta nummer av tidskriften handlar också om förändring. Den är författad av Björn Brorström och Sven Siverbo verksamma på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Artikeln baseras på studier av kriskommuner och den fråga som författarna försöker besvara är varför dessa kommuner hamnat i svårigheter och om det är möjligt att vända utvecklingen. Fem kommuner som hitintills inte lyckats i ansträngningarna att vända utvecklingen mer än ytterst tillfälligt har studerats och erfarenheter från dessa studier ligger till grund för resonemang kring varför det är svårt att skapa varaktig förändring. Bland de tänkbara förklaringarna uppmärksammas bland annat förekomsten av etablerade rutiner för organisering, resursfördelning och genomförande av verksamhet. Dessa rutiner eller institutioner innebär att förändring av mer varaktig karaktär är svår att få till stånd. Anpassning till de identifierade nya förutsättningarna är tillfällig och efter ett tag återgår ordningen till hur det var tidigare. Frågan är hur en god ekonomi etableras. Är de så att skatthöjningar är oundvikliga för kriskommuner och om en sådan finansieringspolitik inte är möjlig långsiktigt vad gör man då?

Kommunal ekonomi och politik innehåller utöver de två artiklarna också en bokrecension av boken *Den organiserade frivilligheten*. Vi överlämnar årets sista nummer av tidskriften och önskar god läsning, en God Jul och ett Gott Nytt År. Vi återkommer 2005 med volym nio av Kommunal ekonomi och politik och fyra nya utgåvor.

Björn Brorström och Henry Bäck