

**Företagsekonomiska institutionen**  
Akademin för ekonomistyrning i staten



**Effektivitet –  
transformering av mål till resultat**

Anders Grönlund, docent

AES rapport 2013:1

# Innehållsförteckning

Förord	2
Bakgrund	3
Effektivitet – ett mått på transformering av mål till resultat	3
Effektivitet – ett modeord i en resursomvandlingskedja	4
Teoretisk referensram	9
Inledning	9
Politiska rationaliteter, program och teknologier – ett synsätt för att transformera mål till resultat (yttre effektivitet)	9
Att styra samhällen på distans – att få många tjänstemän att följa gemensamma mål	11
Sammanfattning och syfte	13
Hur studera effektivitetsbegreppet i statliga myndigheter?	14
Empiri – illustrationer från fyra myndigheter	14
Riksgälden	16
Programmatiska dimensioner	16
Teknologiska dimensioner	16
Riksgäldens redovisning av effektivitet och prestationer	17
Intervju	18
Skatteverket	20
Programmatiska dimensioner	20
Teknologiska dimensioner	20
En modell för att bedöma skatteförelästs förändring från 2010 till 2011	21
Skatteverkets redovisning av effektivitet och prestationer	21
Intervjuer	22
Statens fastighetsverk	25
Programmatiska dimensioner	25
Teknologiska dimensioner	26
Intervjuer	27
Trafikverket	30
Programmatiska dimensioner	30
Teknologiska dimensioner	31
Intervjuer	32
Sammanfattning av fyra myndigheter	39
Analys – effektivitet utifrån en central och en lokal teknologi	40
Resultatstyrning – central teknologi för styrning	41
Beteendestyrning – lokal teknologi för styrning	44
Beteendestyrning i lärprocesser – regler och rutiner	47
Slutord	49
Litteraturlista	51

## **Förord**

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för praktiker och forskare som är engagerade i utvecklingen av styrning i statliga miljöer. Akademien består av representanter för ett antal myndigheter och forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om statlig ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Denna studie handlar om effektivitetsbegreppet ur ett vidare demokratiskt och ekonomiskt synsätt. Docent Anders Grönlund, som har skrivit rapporten, har genomfört studien vid Riksgälden, Skatteverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket. Vi tackar alla de personer som har ställt upp och medverkat i studien. Vi tackar också AES samtliga ledamöter som har bidragit med kommentarer under arbetets gång.

Anders Grönlund var en av initiativtagarna till AES och har verkat som dess föreståndare från starten 2002 fram till 2012.

Stockholm i maj 2013

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Eva Wittbom, föreståndare

Maria Mårtensson Hansson, vetenskaplig ledare

## Bakgrund

Uppgiften att hantera det allmännas medel effektivt i demokratier har varit och är ett ständigt problem. August Strindberg, en av våra kanske största författare, skrev redan 1879 en satir i ”Röda Rummet” om f.d. häradshövdingen Arvid Falk och dennes erfarenheter som extraordinarie vaktmästare på ”Kollegiet för utbetalandet av Ämbetsmännens löner”. Efter att Falk blivit visad runt på verket kom han slutligen till ett stort rum.

Där var ett stort materialkollegium, som pågick sedan tre veckor tillbaka. Protonotarien satt ordförande, och tre kanslister skötte protokollet. Leverantörernas insända prov lågo strödda omkring bordet, vid vilka alla lediga kanslister, kopister och notarier tagit plats. Man hade ehuru med stor meningsskiljaktighet beslutat sig för 2 balar Lessebopapper, och efter upprepade provklippningar stannat vid 48 saxar av Gråtorps prisbelönta tillverkning (i vilket aktuarien ägde 25 aktier); provskrivningen med stålpenorna hade fordrat en hel vecka, och protokollet över densamma hade slukat 2 ris papper; nu hade man kommit till pennknivarne, och kollegiet satt just och prövade desamma på de svarta bordsskivorna. ”Jag föreslår Sheffields tvåbladiga n:o 4, utan korkskruv”, sade protonotarien, och tog en flisa ur bordsskivan, så stor att man kunde tända en brasa med den. ”Vad säger första notarien?”

Denne, som vid provskärningen tagit för djupt och råkat på en spik, vilken skadat en trebladig Eskilstuna n:o 2, föreslog nämnda sort.

Sedan alla yttrat sig och strängt motiverat sina meningar med bifogande av praktiska prov, beslöt ordföranden, att man skulle taga två gross Sheffield.

Häremot reserverade sig förste notarien i ett längre anförande, som togs i protokoll, kopierades i två exemplar, registrerades, sorterades (alfabetiskt och kronologiskt), inbands och uppställdes av vaktmästare under bibliotekariens överinseende på lämplig hylla.

Arvid Falk beslöt efter detta att lämna ämbetsmannabanan och försörja sig som litteratör.

Denna berättelse visar på en svensk byråkratisk tradition, som till vissa delar lever kvar än idag. Det kan gälla noggrannhet vid inköp, att skriva protokoll och fasta rutiner för olika beslut. Det är positiva egenskaper hos en välfungerande byråkrati. Samtidigt visar berättelsen på ”ineffektivitet”. Dåtidens ämbetsverk befolkades (ur Arvid Falks synvinkel) av tjänstemän med låg arbetsmoral. Ett genomgående budskap i boken var att man inte får arbeta för fort, för då tar man arbete från andra (och sig själv).

Det är uppenbart att vi idag, år 2013, inte känner igen oss när det gäller frågor om offentlig upphandling (Lag om offentlig upphandling, SFS 2007:1091). Inköp är väl reglerat i både lag och praxis. Strindbergs satir pekar på beteenden som fanns i slutet av 1800-talet, och kanske finns de också i vår tid?

### Effektivitet – ett mått på transformering av mål till resultat

Denna rapport utgår från effektivitetsbegreppet ur ett vidare demokratiskt och ekonomiskt synsätt. Grunden är två olika slags medborgarroller. En roll (demokratins huvudman) är att i allmänna val kollektivt välja politiker och politiska manifest för en kommande period. En annan medborgarroll är den som individ som kommer i kontakt med olika delar av samhällets service och tjänster. Demokratien bygger på politiska manifest och program som konkurrerar om medborgarnas gunst på valdagen. Politiker formar sedan allianser i riksdagen efter sina

grundläggande värderingar och majoriteter, dvs. regeringen utformar mandatperiodens politiska inriktningar. Jag kommer senare att kalla dessa för politiska program. De är inriktade framåt, de avser att förändra samhället i olika riktningar. Ofta använder politiker vaga målformuleringar med verb som t.ex. trygga, främja, verka för, öka eller minska (Tarschys, 2006).

Sedan är det förvaltningens uppgift att omvandla mål till konkret handling och verksamheter, eller till resultat, dvs. prestationer och effekter. Hur väl mål omvandlas till resultat är denna studies kärna.

En myndighet som har förmågan att omvandla politik (mål) till handling (resultat) är en ”effektiv myndighet”. Enligt Svensk uppslagsbok (1948) och Nationalencyklopedin (1991) kommer substantivet *effekt* från latinet och betyder verkan, följd, påföljd eller resultat. Adjektivet *effektiv* kommer också från latinet och betyder något som verkar på ett avsett sätt, är verkningsfullt eller verksamt. I vardagsspråk betyder effektiv något som är bra. En ”bra eller effektiv myndighet” kan reagera på politikens viljor. Vid regeringsskiftet och vid byten av politik, bör detta synas i myndighetens verksamheter. En ”effektiv” myndighet ska kunna vara både flexibel och stabil. Flexibel mot yttre politiska förändringar och stabil inåt med enhetliga regler och rutiner som likabehandlar alla medborgare. Effektiv beskriver hur en myndighet och dess verksamheter är, dvs. hur en effektiv myndighet handlar och verkar i samhället.

### **Effektivitet – ett modeord i en resursomvandlingskedja**

Modeord (magic words, Pollitt & Hupe, 2011) har alltid funnits, men de växlar med tiden. Allmänt speglar ord inte bara verkligheten, ord kan samtidigt skapa verkligheter. ”Language doesn’t just mirror reality; it actively shapes the way we perceive and understand it.” Ju mer vi använder populära modeord, desto mer ingår de i vår vardag. Till slut tar vi orden för givna utan att reflektera över dess betydelser. Effektivitet är ett sådant modeord som används i en mängd olika sammanhang, med olika betydelser alltefter situationer. *I budgetpropositionen för 2012/13 (13:1) används ordet effekt, effektivisera, effektivitet 568 gånger.* Det visar att regeringen anser att dessa ord har stor betydelse.

Modeord är breda till sin definition, vilket gör dem användbara i många sammanhang. De är positivt värdeladdade och svåra att vara emot. Ingen är väl för en ineffektiv organisation? (McSweeney & Sherer, 1990). De används av många praktiker och forskare och kan ”vandras” runt i dokument, i politiska reformprojekt, i seminarier och i akademiska artiklar. Andra liknande modeord kan vara nätverk, ansvar eller tänk (som substantiv).

Radcliffe (1999) skriver:

Efficiency auditing is a remarkably heroic enterprise. Auditors charged with its execution are called to investigate a wide array of government practice, develop classification schemes that allow the categorisation of activities as efficient or inefficient, and then publicly report their findings. These projects would be easier if efficiency was a more tangible concept, but as Hopwood (1988) notes, this is not the case.

Radcliffe argumenterar att effektivitetsrevision, dvs. att granska effektivitet i en myndighet, är en omöjlig uppgift. Men det görs möjligt, eftersom det finns krav på att mäta, redovisa och granska effektivitet (Ek, 2012). Det är en omöjlig uppgift att uttala sig om en viss avdelning

eller en myndighet är effektiv eller om ett projekt är effektivt. Det beror på. Det är här som svårigheten ligger i begreppet effektiv. *Det beror på vad man jämför med.*

Teoretiskt har effektivitetsbegreppet studerats i offentliga organisationer i tidigare studier (se bl.a. Smith, 1993, 1995; Heinrich 2002; Modell & Grönlund, 2006). Gemensamt för dessa studier är att effektivitet avser någon form av måluppfyllelse. Meyer och Zucker (1989) menar att organisatorisk effektivitet ges en relativt snäv innebörd under följande förutsättningar:

- organisationen domineras av en tydligt urskiljbar elit
- organisationen karaktäriseras av en hög grad av professionalisering
- organisationen utför en relativt teknisk eller rutinartad verksamhet och prestationerna är lätta att mäta.

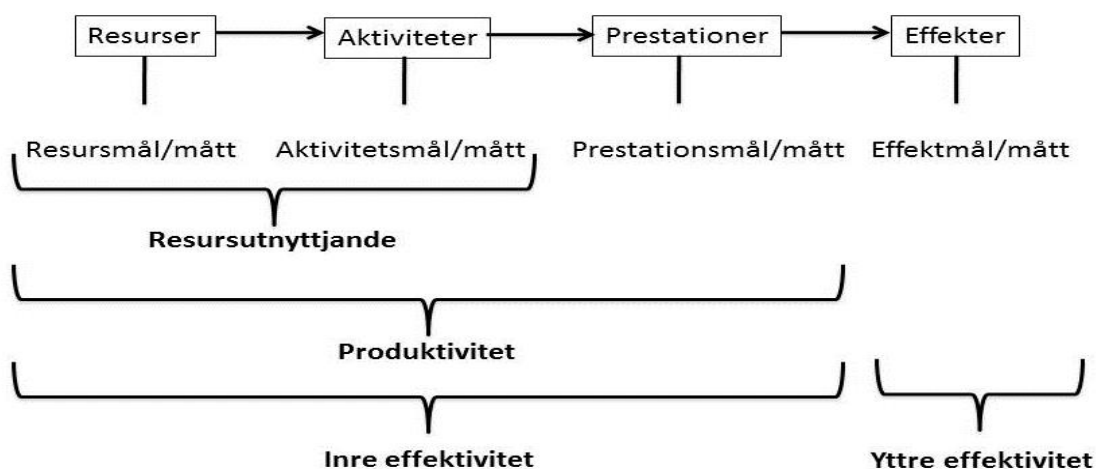
Omvänt tenderar effektivitetsbegreppet att få en vidare och mer mångtydig innebörd då:

- organisatoriskt beslutsfattande och formella strukturer baseras på normen om demokratiskt deltagande
- inflytandet från ett större antal intressenter erkänns och bejakas
- organisationen utför en mindre rutinartad verksamhet och prestationerna är svåra eller omöjliga att mäta.

I offentliga organisationer kan tendenser i båda dessa riktningar skönjas. Stora delar av offentlig sektor har traditionellt präglats av en hög grad av professionalisering, men professionernas maktställning varierar avsevärt (Llewellyn, 1996).

Ett vanligt och förenklat sätt att beskriva effektivitet i offentliga organisationer är att precisera effektivitetsbegreppet utifrån mål och mått kopplade till olika mätpunkter i resursomvandlingskedjan (se t.ex. Ramberg, 1997; van Peurse m.fl., 1995; Modell & Grönlund, 2006). En modell för detta ändamål presenteras i figur 1.

Resursomvandlingskedjan ger en produktionsorienterad och förenklad bild av statliga myndigheters verksamheter. Den för tankarna till en linjär tillverkning av produkter och inte till komplexa myndigheters olika service och tjänster. Resursomvandlingskedjan kan illustrera några grundläggande begrepp och som sådan fyller den en pedagogisk funktion.



Figur 1. Effektivitetsbegreppet ur ett resursomvandlingsperspektiv.

Resurser kan vara av flera olika slag, exempelvis finansiella, materiella eller mänskliga, men uttrycks ofta i finansiella termer (anslag och kostnader). Mål och mått kopplade till resursinsatser ger information om *resursutnyttjande*. Då detta översätts till relationstal uttrycks det i termer av utnyttjande av den tillgängliga kapaciteten i vissa resursslag (t.ex. utnyttjade mantimmar i förhållande till totalt tillgänglig arbetstid eller utnyttjat budgetutrymme). Detta kan sedan brytas ner och uttryckas i förhållande till de resurser som allokerats till specifika verksamhetsaktiviteter.

Det centrala i ovanstående är att resursutnyttjande, till skillnad från *produktivitet*, enbart avser insatsen av olika resursslag och inte tar hänsyn till de prestationer som är resultatet av olika aktiviteter. Då prestationer får ett tydligt definierat pris används gärna intäktsbegreppet som ett kvantitativt mått på värdet av dessa. Produktivitet definieras normalt i form av något relationstal mellan prestationer och resursinsats (t.ex. intäkter/kostnader eller antal tillverkade produkter/mantimmar). Detta kan i sin tur göras för en organisation som helhet eller enbart för vissa resursslag, enheter eller aktiviteter.

Resursutnyttjande och produktivitet innefattas i det vi benämner inre *effektivitet*.

Utgångspunkten är att de flesta organisationer har krav på sig att hushålla med tillgängliga resurser oavsett vilka de övergripande målen är för verksamheten. Inre effektivitet beaktar inte de mer långsiktiga effekterna av verksamheten med utgångspunkt i mål. En sådan (yttre) effektivitet kan svara på frågor som:

- Lever organisationen upp till olika intressentgruppers mål (t.ex. medborgarnytta (public value), kundnytta eller arbetstillfredsställelse)?
- Lever organisationen upp till de mål som formuleras av samhället, eller dess representanter (t.ex. främjande av folkhälsa, sysselsättning, jämställdhet eller miljöaspekter)?

Trots den omfattande debatten kring effektmätning i offentlig sektor är det svårt att finna någon mer väletablerad praxis beträffande det faktiska användandet av effektmått i styrningen av offentliga organisationer. Smith (1995) menar att effektmått är svåra att tillämpa av följande skäl:

- Effekter beror ofta på flera offentliga organisationers prestationer. Det är därför svårt att isolera effekterna av enskilda organisationers verksamhet, i synnerhet då mätningen avser effekter för samhället i stort.
- Skillnader i effekter av yttligt sett likartade verksamheter beror i hög grad på icke-påverkbara skillnader i dessas omvärldsmiljö och försvårar jämförelser.
- Det råder ofta lång tidseftersläpning mellan det att prestationer utförs och att effekter kan observeras och mätas.
- Skillnader i effekter beror ofta på slumpmässiga variationer, snarare än tydligt observerbara kausala samband mellan prestationer och effekter.

Till detta ska läggas de betydande kostnader och mätproblem som är förknippade med utvärdering av effekter och effektivitet.

Jag kommer längre fram i studiens teoretiska referensram att visa att ämbetsmän som experter har ytterligare en central roll i förvaltningen. De ska i sin ämbetsmannaroll kunna översätta politiska ambitioner, mål och program till verksamheter. Grunden för en sådan översättning är expertkunskap och professionalism. Jag ser ämbetsmannens expertkunskaper som en mekanism som kan översätta mål till resultat. Förenklat kan pilarna i

resursomvandlingskedjan representera omvandlingar av mål till resultat med hjälp av professionella experter. Men återigen ger denna modell en alltför förenklad bild över hur mål omvandlas till resultat i statliga myndigheter. En omvandling som kan vara ett mått på effektivitet.

Samtidigt finns det inom de flesta myndigheter enheter som mer eller mindre omvandlar resurser automatiskt och enligt en produktionslogik utifrån figur 1. Tänk på Centrala studiestödsnämnden när de behandlar ansökningar av studiemedel, polismyndigheter när de hanterar utfärdandet av pass eller när Skatteverket hanterar skatter och avgifter för att nämna några exempel.

Tillsammans bildar inre och yttre effektivitet resultatbegreppet. Skillnader mellan yttre (effectiveness) och inre effektivitet (efficiency) kan illustreras med resultatmatrisen i figur 2:

	EFFECTIVE	INEFFECTIVE
EFFICIENT	<p>I</p> <p>DOING THE RIGHT THING WELL</p> <p>PRODUCING THE RIGHT OUTPUT AT LEAST COST</p>	<p>II</p> <p>DOING THE WRONG THING WELL</p> <p>PRODUCING THE WRONG OUTPUT AT LEAST COST</p>
INEFFICIENT	<p>III</p> <p>DOING THE RIGHT THING BADLY</p> <p>PRODUCING THE RIGHT OUTPUT AT TOO HIGH A COST</p>	<p>IV</p> <p>DOING THE WRONG THING BADLY</p> <p>PRODUCING THE WRONG OUTPUT AT TOO HIGH A COST</p>

Figur 2. Resultatmatris med yttre och inre effektivitet (Jackson, 2011).

Det är uppenbart att i den vänstra övre boxen (I) förekommer den ideala effektiviteten (eller resultatet) av en verksamhet, enhet eller en hel myndighet. Här transformeras mål till resultat (yttre effektivitet) med hög måluppfyllelse (well). Likaså görs prestationerna till låga kostnader. I denna ruta 1, är den yttre effektiviteten liksom kostnadseffektiviteten hög. I den nedre högra boxen (IV) är både den yttre och inre effektiviteten låg. I den högra övre (II) och vänstra nedre (III) ser vi två mellanlägen. I ruta II är den yttre effektiviteten låg, medan den inre effektiviteten är hög. I ruta III är den yttre effektiviteten hög medan den inre effektiviteten är låg. Det ska påpekas att resultatmatrisen är en förenkling av verkligheten. Men den kan illustrera komplexiteten i effektivitetsbegreppet. Det finns som alltid



kombinationer av dessa fyra idealiserade typer av effektivitet. Strävan bör vara att uppnå box nr I. Jag återkommer till resultatmatrisen i slutet av rapporten.

Men effektivitetsbegreppet är ett modeord som används ofta och i många sammanhang, och vad vi lägger i begreppet växlar från gång till annan. Vi behöver en teoretisk referensram som kan hjälpa oss att förstå dess innebörder.

# Teoretisk referensram

## Inledning

Det kanske mest kända styrprogrammet i modern tid är taylorismen. Den utgick från idén att människor kan fås att agera som effektiva robotar och maskiner i komplicerade tillverkningsprocesser, t.ex. i bilindustrin och i andra massproducerande fabriker. Programmet gjorde det möjligt att höja effektiviteten i en rad tillverkningsprocesser och som en följd av detta även förbättra lönerna för de flesta arbetare i början på förra seklet. En T-Ford kunde t.ex. köpas av den tidens fabriksarbetare. Och dagens ”konsumism” grundlades i och med detta världsomfattande program. Det växte fram en rad olika teknologier, eller mekanismer, kopplade till taylorismen. Teknologier som omvandlade idé till handling. Exempel på sådana teknologier var tidsstudier, löpande band, specialisering, standardisering, nya kalkylmetoder och ingenjörskunskaper. Gemensamt för taylorismen var en syn på människan som en robot, vilket gjorde det möjligt att styra hela fabriker och produktionssystem på distans. Varje T-Ford var EXAKT likadan. Henry Ford brukade skämta att: *Du kan få en T-Ford hur du vill, men bara om den är svart!*

Programmen kunde få hundratusentals människor att utföra arbetsrutiner på ett på förhand bestämt sätt. Oberoende av var fabriken låg eller när i tiden varorna producerades (Miller & Rose, 1990; Rose & Miller, 1992), kunde produktionen styras på distans. Än idag är taylorismen ett mycket framgångsrikt managementprogram. Lågprisindustrin, med produktion i låglöneländer och konsumtion i västerländska samhällen, tillämpar konsekvent denna ansats. Effektivitet i dessa miljöer står för en kostnadseffektiv produktion, dvs. att få ut mesta möjliga varor till lägsta möjliga insats. Den formen av effektivitet i privat näringsliv har fått stor kritik av många olika miljö- och människorättsgrupper. Miljöhot och företags sociala ansvar (Corporate Social Responsibility, CSR) är exempel på nya krav, som modererar den ursprungliga idén att människor ska arbeta som maskiner, överutnyttja jordens tillgångar och konsumera massstillverkade produkter.

## Politiska rationaliteter, program och teknologier – ett synsätt för att transformera mål till resultat (yttre effektivitet)

I den offentliga sektorn har utvecklingen varit delvis annorlunda. Teoretisk utgångspunkt tas från Miller & Rose (1990, 2008; Rose & Miller, 1992 och Rose, 1999) och deras diskussion om styrning och styrbarhet.

Rose & Miller har utvecklat en modell för den offentliga maktutövningen, som möjliggör en analys, eller synsätt, av hur nätverk av experter, forskare och tjänstemän bildas, skapas och upprätthålls mellan staten och det civila samhället (Sundqvist & Elam, 2009). Ett synsätt som utgår från att nätverk kan styra andra människors uppföranden och beteenden i arbetslivet.

Men först en allmän modell om samhällsproblem och politikernas sätt att hantera dessa. Rose & Miller använder tre begrepp: politiska rationaliteter, program och teknologier. Begreppen är som kinesiska askar, där den tidigare rymmer den senare som i sin tur utgör en konkretisering av den föregående.

*Politisk rationalitet* skapas under en problematiseringsfas och utgör i den en ”tankekarta” för att kunna beskriva, analysera och förändra samhällsproblem. Med politisk rationalitet menas

formuleringar och rättfärdigandet av ett idealiserat schema för att representera, analysera och korrigera verkligheten. Politiska partier är uttryck för sådana rationaliteter. Politiska rationaliteter är diskursiva, dvs. de gör det möjligt att tala om problem och diskutera och beskriva olika delar av samhället, ur vissa politiska synvinklar. Exempel på rationaliteter är begrepp som frihet, ansvar, marknad (New Public Management), liberalism och socialism. Här finns t.ex. en vänster- och en högerskala, en tillväxt- och en miljöskala, diskussioner om människorätt samt etiska, sociala och religiösa aspekter. Utifrån dessa politiska rationaliteter kan problem diskuteras, formuleras och skapas. Konkreta exempel kan vara en regeringsförklaring, en budgetproposition eller ett partiprograms valmanifest. En politisk samhällsdebatt utgår alltid från en viss ståndpunkt (rationalitet). Det går inte att diskutera ett problem utan en sådan grundvärdering. Samhällsproblem finns endast i förhållande till grundläggande värderingar, eller politiska rationaliteter. Konkret kan vi se sådana problematiseringsfaser i samhällsdebatter i radio och TV, i riksdagen, i olika intressegrupper, i arbetslivet och i hemmen. Där diskuteras samhällsproblem utifrån olika grundvärderingar eller politiska rationaliteter.

Nästa nivå i modellen är *politiska program*. De är inriktade på problem i samhället och att lösa dessa. Generellt kretsar styrning kring att lösa problem. Problem som har sitt upphov i tidigare brister, misslyckanden, försummelse och svårigheter som man önskar åtgärda. Styrning går endast att förstå som svar på samhällsproblem, det finns inga problem i sig.

Program definieras (och skapas därmed) utifrån ett visst perspektiv. Program skapas på en politisk och programmatisk nivå, i syfte att lösa ett visst problem. Program upprättas utifrån att problem ska vara möjliga att åtgärda och lösa. Det finns på programnivån en optimism och positiva förhoppningar om att världen är föränderlig och problem går att lösa. Olika politiska rationaliteter konkurrerar med olika program och lösningar. I vårt fall konkurrerar regeringsförklaringar och budgetpropositioner med övriga partiernas program i riksdagen.

Den programmatiska dimensionen (ett politiskt program ur en viss politisk rationalitet) handlar om vad som är möjligt och viktigt att styra och att uppnå och varför. Program är här liktydigt med nya idéer och lösningar för att styra eller administrera organisationer i överensstämmelse med politiska föreställningar. Framtiden är programmerbar, dvs. den går att förändra. Exempel på den programmatiska dimensionen kan vara myndigheters instruktioner och regleringsbrev.

Program kan inte agera fristående. De behöver *teknologier* som omvandlar mål till resultat. Teknologier utvecklas för att förverkliga program till operativa verksamheter. Teknologier kan dels vara instrumentella, dvs. tekniker och verktyg som redovisning, revision, kalkyler, rapporter och utvärderingar. Andra exempel på teknologier är administrativa system, regler, rutiner, utbildningar, organisationsstrukturer och informationssystem. Här kan balanserade styrkort vara exempel på en redovisningsteknologi. En annan kan vara modeller för finansiella kostnadskalkyler. Teknologier kan också vara modeller för hur och var företag placerar sina byggnader och maskiner eller inventarier.

Miller & Rose (2008) skriver om teknologier:

”Technologies” referred to all those devices, tools, techniques, personnel, materials and apparatuses that enabled authorities to imagine and act upon the conduct of persons individually and collectively, and in locales that were often very distant.

Det övergripande syftet med program är att omvandla problem med hjälp av teknologier så att

det går att styra verksamheter, dvs. förändra människors beteenden och organisationers verksamheter. Teknologier gör det möjligt att förverkliga program, samtidigt som program finns invävda i teknologier. Det går därför inte att frikoppla dem från varandra. Förenklat går det att se dessa tre begrepp inklusive två medborgarroller enligt figur 3.

#### **Medborgare som väljare**

Demokratins huvudmän väljer i allmänna val och folkomröstningar mellan politiska rationaliteter

#### **Politiska rationaliteter**

Representerar, analyserar och korrigerar verkligheten, som formuleras i aktuella samhällsproblem

#### **Politiska program**

Nya idéer och lösningar på problem

#### **Politiska teknologier**

Operativa verktyg för att omvandla program via förvaltningen till offentliga verksamheter

#### **Medborgare som konsumenter**

Demokratins huvudmän utvärderar i allmänna val och folkomröstningar politiska rationaliteter, program och teknologier

Figur 3. En teoretisk referensram (bearbetad från Miller & Rose, 1990, 2008; Rose & Miller, 1992 och Rose, 1999).

Annorlunda uttryckt: politiska rationaliteter kan beskriva och formulera problem i samhället. Problem som har uppstått som en reaktion på brister och tidigare misslyckanden. Problemen formuleras i politiska program, där möjliga lösningar analyseras. Lösningar som möjliggörs med hjälp av olika politiska teknologier. Det är på denna operativa nivå som styrning görs konkret synlig. Det är här inte en enkel linje med orsak-verkan från rationaliteter till teknologier. Här finns komplexa samband mellan dessa nivåer, vad ett problem är, från vilken synvinkel, hur det ska lösas och av vem. Politiska rationaliteter finns invävda i program, som i sin tur finns i teknologier och som syns uttryckta i rationaliteter. Vi kommer att särskilt studera tre teknologier, dvs. tjänstemän som professionella experter och två olika typer av styrning, resultatstyrning och beteendestyrning. Men mer om detta längre fram.

#### **Att styra samhällen på distans – att få många tjänstemän att följa gemensamma mål**

I moderna västerländska samhällen med starka inslag av både lokala och globala aktörer är det uteslutet att styra och förändra samhällen med direkt kontroll. Tänk bara på att vi har endast ca 4 300 anställda i Regeringskansliet men ca 240 000 statligt anställda tjänstemän på

myndigheterna. Det vore omöjligt att direktstyra en sådan förvaltning. Dessutom är ”ministerstyre” enligt Regeringsformen (1974, 11:7) förbjudet i Sverige, dvs. regeringen får inte i något fall styra över hur en myndighet ska tillämpa en lag eller besluta i ett enskilt ärende som rör myndighetsutövning. Vi har utvecklat en modell med en stor decentraliserad och fristående förvaltning (f.n. 365 myndigheter) som styrs av några få departement (12 stycken inklusive Regeringskansliet). Det måste då till andra (ofta indirekta) styrmodeller som överlåter till myndigheter, enheter och tjänstemän att fristående besluta i enskilda myriader av ärenden, situationer och händelser utifrån vissa övergripande lagar, förordningar, regler, principer och ideal. Organisationer som kan styras indirekt på distans (action at a distance, Latour, 1987).

Det är samtidigt ett krav att alla medborgare ska behandlas lika på ett rättssäkert sätt. Det går inte att göra godtyckliga undantag på ett sätt för en myndighet i t.ex. en del av landet och på ett annat sätt i en annan del. All myndighetsutövning måste vara enhetlig och därmed ska den kunna ske på distans.

Det behöver utvecklas sofistikerade instrument eller teknologier för detta. Rose & Miller benämner dem teknologier för styrning på avstånd (Rose & Miller, 1992). En sådan subtil styrningsteknologi utgår från Foucault (1979) och hans begrepp (governmentality) dvs. styrprocesser som avser att forma och styra andras uppförande (the conduct of conduct). Det är en indirekt styrning, där de styrande inriktar sin styrning på de styrdas uppförande eller mentalitet. Foucault skriver om governmentality: ”an ensemble formed by the institutions, procedures, analyses and reflections, the calculations and tactics, that allow the exercise of this very specific albeit complex form of power”.

En viktig länk för en sådan styrteknologi är experter (Rose, 1993), som Fournier (1999) benämner professioner. De står ofta för ”vetenskaplig kunskap och beprövad erfarenhet”, och dessa experter har skaffat sig en status, trovärdighet och legitimitet i samhället som gör dem oberoende i förhållande till både de som styr och de styrda. Ytterst handlar styrning om makt. Det är i förbindelserna mellan de styrande och de styrda som experter kan skapa makt. Den ägs inte på förhand av någon part. Styrningen kan i ett avancerat samhälle sägas syfta till att få människor att känna sig autonoma. För att uppnå detta önskvärda tillstånd krävs att styrningen sker på avstånd (Sundqvist & Elam, 2009). ”Att styra är att anta en frihet hos det som ska styras, och att anpassa sig själv till denna, men samtidigt utnyttja den för sina egna syften” (Rose, 1999).

Ett centralt argument är människors önskan att åberopas som experter i sina yrkesroller och ideal vilket ger upphov till denna disciplinerande mekanism. Experter kan styra och uppmuntra (disciplinera) sig själva och andras uppförande och beteenden. Ett exempel är när läkarprofessionen anger standarder, regler och rutiner för behandling av olika patientgrupper och sjukdomar. Sjukvården kan därefter anpassas (disciplineras) till dessa uppföranden och beteenden (governmentality). Det kan även t.ex. gälla uppföranden och beteenden för poliser som lärs ut på Polishögskolan eller för skatterevisorer som lärs ut inom Skatteverket. En mobilisering av identiteter, regler, rutiner och uppförandekoder gör det möjligt att disciplinera och styra människor indirekt, dvs. att styra verksamheter på distans (se bl.a. Foucault, 1979 och Rose, 1999). Fournier (1999) skriver: ”The appeal to ’professionalism’ labour; the autonomy of professional practice is predicated upon its government ’at a distance’ through the articulation of ’professional competence’”. Grunden till expertkompetens ligger i ”en exklusiv ensamrätt” till vissa kunskapsområden som ger både status, legitimitet och prestige i sitt utövande (t.ex. Abbott, 1988). Nyckelord är här självständighet (autonomy) och självkontroll (self-regulation). Professioner har utvecklat standarder och regler för sin träning,

praktik och uppförande och därigenom gjort det möjligt att ”fristående översätta” politikens mål till resultat med hjälp av egna standarder, koder och regler. *Det är precis här som experter utgör en teknologi som kan översätta program till handling och det är precis här som effektivitetsbegreppet skapas.*

Det ska påpekas att expertkunskaper endast är en av många teknologier som ensam eller i kombination med andra kan styra myndigheter på distans. Jämförbara teknologier är bl.a. redovisning (Miller, 2001) och informationsteknologi (Sewell & Wilkinson, 1992).

## **Sammanfattning och syfte**

Referensramen ger oss en analysmodell för att förstå hur myndigheters verksamheter kan förverkliga politikens styrambitioner. Program formuleras utifrån politiska rationaliteter och är i detta sammanhang ett uttryck för mål och för tidigare misslyckanden och problem i samhället. Konkret anger program mål och ambitioner inom olika utgiftsområden och anslag. Program är på en diskursiv nivå, dvs. de går att diskutera och de innehåller problem och tänkbara lösningar. Miller & Rose (1990) uppmärksammar denna viktiga diskursiva problematiseringsfas som ligger till grund för och legitimerar styrning (Ek, 2012). Teknologier utgör operativa verktyg och vardagliga aktiviteter som realiserar program och gör företeelser mottagliga för styrning. Teknologier omvandlar program till konkreta planer och verksamheter.

Effektiva verksamheter, dvs. inre och yttre, liksom produktiva, kan studeras utifrån program och tillhörande teknologier. Experter kan göra denna transformering mellan den diskursiva programmatiska nivån och den operativa teknologiska nivån. Ännu mer konkret kan experter sedan utveckla styrteknologier på myndigheter, enheter och avdelningar. Här kommer jag i analysen att ta upp två sådana teknologier, resultatstyrning och beteendestyrning. Det är med denna teoretiska ansats eller synsätt på effektivitet som syftet kan formuleras:

*Studiens syfte är att fördjupa vår kunskap om effektivitet som en transformering av mål till resultat.*

## Hur studera effektivitetsbegreppet i statliga myndigheter?

Pollitt (2006) talar om att denna typ av kunskap, som effektivitetsbegreppet utgör, i många fall utmärker en tyst kunskap (tacit knowledge). Den tysta kunskapen är personlig, delvis omedveten, subjektiv och intuitiv och är därför svår att formalisera och dela med sig av till andra t.ex. via studier och läroböcker (Polanyi, 1966; Nonaka & Takeuchi, 1995). Det fordras en direkt och nära relation mellan den som har skapat kunskapen och den som använder den, t.ex. genom att man deltar i gemensamma kunskapsprocesser (socialization, van Helden m.fl., 2012).

Explicit kunskap är formaliserad kunskap som lätt kan delas med andra. Sådan kunskap kan läras genom en opersonlig relation mellan den som skapat kunskapen och den som använder den, t.ex. genom en lärobok eller genom att man deltar i en kurs (intorization, van Helden m.fl., 2012).

I denna studie kan effektivitet som begrepp förstås både som tyst och som explicit kunskap. Metodmässigt ligger utmaningen i att fånga tysta kunskaper om styrnings- och mättningsprocesser, samtidigt som andra kunskaper mer handlar om access till rätta miljöer, källor och personer. I det första fallet rörande tyst kunskap har jag i mer än 10 år umgåtts och diskuterat med ekonomer, controller och administratörer på 15–20 myndigheter, genom forskningsprogrammet AES, Akademin för ekonomistyrning i staten. Jag har där fått goda insikter i problem och lösningar relaterade till effektivitet inom en rad myndigheter. Jag har även besökt dessa och på plats diskuterat aktuella styrproblem.

Explicit kunskap har jag skaffat mig på flera olika sätt. I mer än 20 år har jag på universitet och högskolor handlett studenter i deras uppsatser på kandidat-, civilekonom- och magisternivå inom området verksamhetsstyrning i offentlig sektor. Deras rapporter har gett mig värdefulla insikter. Vidare har jag deltagit i särskilda forskningsprojekt, finansierade av myndigheter inom AES (Banverket, Energimyndigheten, Forsvarsmakten, Naturvårdsverket, Rådet för Kompetens och Kvalitet (KKR), Riksrevisionen och Vägverket). AES gav ut en antologi på Studentlitteratur (Modell & Grönlund, red., 2006) om styrning och effektivitet i statliga myndigheter. Jag har (i samarbete med forskningskollegor) publicerat i flera vetenskapliga internationella journaler och bokkapitel om studier inom detta område. AES har gett ut ett kompendium (Grönlund, 2011) som används i undervisning på Stockholms universitet. Se vidare i litteraturlistan. Slutligen har jag som handledare varit djupt insatt i Fredrik Svärdsten Nymans doktorsavhandling (2012) och främst Riksrevisionen och Energimyndigheten. Sammantaget har dessa kunskaper gett mig en bred och lång erfarenhet och access till statliga myndigheter och deras styrprocesser, både lokalt och centralt.

### Empiri – illustrationer från fyra myndigheter

Effektivitetsbegreppet illustreras utifrån fyra myndigheter, Riksgälden, Skatteverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket. Valet ska inte ses som en representativ del av förvaltningen, utan endast som en illustration av fyra av 365 myndigheter. Dessa fyra myndigheter är alla medlemmar i AES och jag har haft god access till interna dokument och experter. De utgör en blandning av rena tjänstproducerande myndigheter (Riksgälden och Skatteverket) och myndigheter med blandade verksamheter (Statens fastighetsverk och Trafikverket). Jag utgår från myndighetens uppdrag ur förordning och regleringsbrev för 2011, liksom deras respektive årsredovisningar för 2011. Från Statens fastighetsverk använder jag dokument från

2012, då de har gjort en del förändringar från 2011. Därutöver har jag intervjuat ekonomer och experter om hur begreppet effektivitet används internt och externt mot departement och andra intressenter. Jag har velat fånga både den programmatiska nivån från myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och andra uttalanden, liksom exempel från den operationella och teknologiska nivån inom respektive myndighet. Ju längre ”ned i verksamheterna” jag kommer, desto mer konkreta detaljer kan jag fånga. Intervjuerna är ett led i detta. Det ska påpekas att intervjuerna speglar intervjupersonernas individuella åsikt, även om det inte explicit anges vem som säger vad. Intervjuerna är inte uttryck för myndighetens officiella ställning. Studien har pågått under 2010–2012.



## **Programmatiska dimensioner**

Riksgälden är statens centrala finansförvaltning.

I det uppdraget ingår att vara statens internbank, ta upp lån och förvalta statsskulden samt ge statliga garantier och krediter. Vi har också uppdrag som ska främja konsumentskyddet och stabiliteten i det finansiella systemet.

### *Ur instruktionen*

**1 §** Riksgäldskontoret är statens centrala finansförvaltning. Myndigheten är också garantimyndighet enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och lagen (1999:158) om investerarskydd samt stödmyndighet enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. Förordning (2008:818).

**2 §** Myndigheten har till uppgift att

1. efter regeringens beslut, utan att tjänsterna subventioneras, tillhandahålla utlåning till och ta emot medel på konto från i första hand statliga myndigheter,
2. ansvara för den statliga betalningsmodellen inklusive statens centralkonto,
3. ta upp och förvalta lån till staten enligt budgetlagen (2011:203), samt
4. ställa ut och förvalta statliga garantier enligt förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Förordning (2011:1500).

## **Teknologiska dimensioner**

Följande är hämtat från Rosengren & Johansson, ur Grönlund (2011).

### *Riksgälden är både en myndighet och en finansförvaltning*

Riksgälden är å ena sidan en myndighet men samtidigt en dominerande aktör på den svenska räntemarknaden och har privata sparkunder. Det innebär att myndigheten måste ha hög kompetens om finansmarknaden och hur den fungerar samtidigt som man måste förstå Riksgäldens roll i staten. Det innebär också t.ex. att man både måste följa de regler som gäller för statliga myndigheter men också de regler som präglar finansmarknaden. Som organisation måste Riksgälden vara både affärsmässig, öppen och agera med hög rättssäkerhet samtidigt som myndigheten har kunder som måste få bästa möjliga service.

### *En omfattande och bred verksamhet*

Riksgäldens verksamheter spänner över olika delar eller roller, från att vara statens internbank, skuldförvaltare och stödmyndighet för kreditinstitut till att sälja sparprodukter som Premieobligationer till småsparare.

### *IT-intensiv*

En stor utmaning är att Riksgälden har en mycket IT-intensiv verksamhet, och nästan all verksamhetsutveckling inbegriper någon form av utveckling av IT-tjänster och system. Att driva IT-utveckling är komplicerat, dyrt, tidskrävande och ibland riskfyllt. Man måste utveckla och förnya affärskritiska system samtidigt som all verksamhet pågår för fullt och

ställer krav på bl.a. hög driftsäkerhet. Att styra IT-utveckling på ett framgångsrikt sätt är en mycket viktig faktor för Riksgälden och helt avgörande för att kunna leverera bra resultat även i framtiden.

#### *Stark organisationskultur*

Utmaningen består i att i denna typ av miljö få utrymme att utveckla verksamheten avseende t.ex. medarbetare, rutiner, processer och IT-system.

#### *Intern styrning*

Grunden i den interna styrningen utgörs av regler. De viktigaste regelverken utgörs av tre nivåer av arbetsordningar. Styrelsen beslutar om en övergripande arbetsordning, där riksgäldsdirektören fattar beslut om den interna arbetsordningen och respektive avdelningschefer om den avdelningsspecifika arbetsordningen.

Arbetsordningarna reglerar ansvar och befogenheter och tydliggör också vilka olika roller som olika delar av verksamheten har. Den arbetsordning som styrelsen fattar beslut om är mer övergripande till sin karaktär medan avdelningarnas arbetsordningar innehåller mer detaljerade beskrivningar av arbetsuppgifterna, och av vilka funktioner och vilken bemanning som finns.

Utöver arbetsordningarna finns också ett antal policyer och riktlinjer för hur anställda ska agera som tjänstemän på Riksgälden. Här finns allt från etiska riktlinjer till policyer för resor, representation, handel med finansiella instrument och alkoholförtäring. De ska tjäna dels som vägledning i konkreta situationer, dels tydligt ge uttryck för vad som gäller i olika avseenden på Riksgälden.

Det kanske viktigaste sättet att styra en verksamhet är den informella styrningen som äger rum varje dag året runt på möten, i korridorer och i lunchrummet. Förutom möjligheten att träffas på möten eller i kafferummet så sprider man mycket information via intranätet och varje fredag kl. 09.00 samlas all personal för att få information från olika delar av verksamheten. Dessa sammankomster varar normalt ca 10–15 minuter och leds antingen av riksgäldsdirektören eller av hans biträdande.

### **Riksgäldens redovisning av effektivitet och prestationer**

I årsredovisningen för 2011 nämns effekt, effektivitet, effektivisering m.m. 19 gånger och prestationer 12 gånger. Vi kan betrakta dessa exempel som experternas användning av effektivitetsbegreppet.

Ett axplock ur årsredovisningen för 2011 (mina kursiveringar):

#### *Exempel på effektivitetsmål*

- Vi är myndigheternas bank. Vi har *effektiva* lösningar för betalningar till och från staten.
- Betalningar (i statens betalningsmodell) ska genomföras på ett *kostnadseffektivt* och säkert sätt.
- Att samverka med andra myndigheter och sprida kunskap om den statliga betalningsmodellen är en viktig del av arbetet med att öka säkerheten och *effektiviteten*.
- Riksgälden ska ställa ut och förvalta statliga garantier och krediter. I vårt uppdrag ingår också att arbeta aktivt för att andra myndigheters garanti och kreditverksamhet bedrivs på ett

*effektivt sätt.*

- Under 2012 kommer arbetet att fortsätta med att få fram en samsyn på medarbetarskap och handlingsplaner. Syftet med arbetet är att få en *effektivare* myndighet med ännu bättre arbetsmiljö.
- Vi arbetar för att främja likabehandling och motverka diskriminering. Att ta tillvara människors olika erfarenheter tror vi ger en god arbetsmiljö och en dynamisk arbetsplats, vilket i sin tur bidrar till en *effektivare* förvaltning och högre kvalitet i arbetet.
- Utgångspunkten för samarbetet har varit de riktlinjer Internationella valutafonden, IMF, och Världsbanken tagit fram. Dessa ger en etablerad ram för *effektiv* skuldförvaltning (statsskuldförvaltning på export).

### *Exempel på prestationsmål*

Prestationsmålen redovisas med jämförelser för 2009, 2010 och 2011 med volym och kostnad, under följande rubriker:

- Statliga betalningar
- Utbildningar
- Förvaltning av statsskulden
- Vidareutlåning till Riksbanken
- Strategisk positionstagning
- Löpande positionstagning
- Privatmarknadsupplåning
- Garanti
- Kredit
- Lån till andra länder
- Insättningsgaranti
- Investerarskydd

## **Intervju**

### *Intervjuade*

Carolina Bramefjord, chef för administration

Kristina Johansson, ekonomichef inom avdelningen administration

### *Övergripande fråga: Hur används begreppet effektivitet hos er?*

- Effektivitet för mig är att man är bättre än någon annan, att man gör det man ska göra på ett bra och effektivt sätt. Jämfört med någon som har liknande hantering. Någon form av benchmark, så att det inte blir alltför subjektivt. Vi vill gärna kunna mäta det.
- Det finns två dimensioner (t.ex. Statens internbank). Vi ska skapa effektivitet för staten i stort. Det är en aspekt, yttre effektivitet. Vi måste samtidigt vara effektiva i vår interna verksamhet, hantering, administration m.m. Så att processerna sköts smidigt. Det ena kan vara effektivt medan det andra inte behöver vara det och vice versa.
- Vi har många experter och specialistroller. En viss personalomsättning är bra för oss så att vi kan fylla på med nya medarbetare och vi får ett nytänkande.
- Statens internbank, där har vi mål och mått om upphandlingar om vi ska bli bättre än tidigare år. Genom att sänka statens kostnader är vi effektiva. Där finns ett tydligt incitament att vi ska ha en lägre kostnad.

- Sedan finns det andra delar av verksamheten där vi inte har lika tydligt uttalade mål och effektivitetsmått. Vi arbetar väldigt aktivt runt detta ämne just nu. Vi diskuterar bl.a. begreppet ”lean”.
- Det finns inget i vårt regleringsbrev, vad som menas med effektivitet. Vad ska vi göra för att vara effektiva? I jämförelse med vad? Är det avkastning? Eller vilka mått ska vi använda? Minska utgifterna? Allt detta är subjektivt. Vi får själva tolka uppdraget och återredovisningen.
- Att vi får låg ränta, kan inte helt tillskrivas Riksgälden. Det beror bl.a. på politisk stabilitet. Så, vem orsakar låg ränta? Att Anders Borg håller i plånboken och att Sverige har ett gott renommé utomlands, det ger positiva effekter för oss. Omdömet över huvud taget får positiva effekter även för oss. Det är många som vill investera pengar i svenska statspapper. Då blir det lägre räntor och därmed billigt för svenska staten. Det är svårt att se orsak och verksamband när det gäller denna typ av effekter. Vi är i ett sammanhang. Även om vi är effektiva att låna upp och har en effektiv internbank, så är det andra aktörer eller orsaker som avgör marknadsräntorna.

## Programmatiska dimensioner

Skatteverket (SKV) är förvaltningsmyndighet för skatt, folkbokföring och bouppteckningar. Från och med 2008 är det också Skatteverket som bevakar statens fodringar. Dessutom utfärdar Skatteverket id-kort för personer som är folkbokförda i Sverige och som på ett säkert sätt kan styrka sin identitet.

Vår vision är ett samhälle där alla vill göra rätt för sig. Med visionen uttrycker vi samhällsnyttan av vårt arbete. Meningen är ju att medborgare och företag ska anmäla flyttningar, lämna deklARATIONER, betala sina skatter, inte dra på sig skulder eller andra förpliktelser som man inte kan eller vill fullgöra.

*Ur instruktionen,*

**1 §** Om inte något annat föreskrivs ansvarar Skatteverket för frågor om skatter, socialavgifter, vägavgift för vissa tyngre fordon, mervärdesskattebaserad avgift till EU-budgeten, fastighetstaxering, folkbokföring, registrering av bouppteckningar och handläggning av ärenden enligt 16 kap. ärvdabalken, brottsutredningar enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, borgenärsuppgifter m.m. enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, utfärdande m.m. av identitetskort enligt förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, registreringsärenden enligt 16 kap. äktenskapsbalken, och äktenskapsregistret. Skatteverket är dessutom förvaltningsmyndighet för frågor om pensionsgrundande inkomst. De ska utöva marknads kontroll över varor som gjorts tillgängliga på marknaden och som faller inom myndighetens ansvarsområde i syfte att säkerställa att dessa varor uppfyller gällande krav.

## Teknologiska dimensioner

Viktiga teknologiska begrepp, ur årsredovisningen för 2011:

*Skattefel:* Skillnaden mellan sammanlagd teoretiskt riktig skatt, det vill säga den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla skattebetalare hade redovisat alla sina verksamheter och transaktioner korrekt, och sammanlagd skatt som i praktiken fastställs. Ett övergripande mål är att halvera skattefelet.

*Uppbördsfel:* Skillnaden mellan preliminär skatt och slutlig skatt.

*Skattefusk:* Avsiktliga fel, oavsett belopp, utanför lagens ram i syfte att undvika skatt. Det kan till exempel gälla avdrag för privata levnadskostnader, avdrag för kostnader som inte finns eller ej redovisade kassaförsäljningar.

*Avancerat skattefusk:* Avsiktliga fel utanför lagens ram, som avser stora belopp. Har ofta samband med misstänkt annan brottslighet eller är extra allvarligt och samhällsskadligt.

*Ekonomisk brottslighet:* Brottslighet som sker inom ramen för en näringsverksamhet eller som begås utanför näringsverksamheten och som är riktade mot centrala ekonomiska system som skatte- eller socialförsäkringssystemen.

SKV:s verksamheter kan delas in i en förebyggande verksamhet (ca 50 %) och en för löpande ärenden (ca 50 %). Den förebyggande verksamheten arbetar främst med beskattning, kontroll och brottsbekämpning. Här är det övergripande målet att minska (halvera) skattefelet. Löpande ärendehantering omfattar bl.a. folkbokföring, fastighetstaxering, bouppteckning, äktenskapsregistret, och ID-kort.

## **En modell för att bedöma skattefelets förändring från 2010 till 2011**

Ur årsredovisningen för 2011:

Skattefelet påverkas av en mängd olika faktorer. För att Skatteverket på ett systematiskt och strukturerat sätt ska kunna bedöma skattefelets utveckling används en indikatormodell. Modellen utgår från händelser och trender i Skatteverkets omvärld samt från Skatteverkets agerande. Därtill finns indikatorer som mer direkt avspeglar skattefelet.

I indikatormodellen finns två perspektiv: medborgarperspektivet och skattebetalarperspektivet. Medborgarperspektivet (makronivån) fångar medborgarens attityd och inställning till att medverka till ett fungerande samhälle. Skattebetalarperspektivet (mikronivån) fångar den enskilde skattebetalarens förutsättningar att medverka till att rätt skatt betalas.

Under varje indikatorgrupp redovisas relevanta indikatorer och hur de påverkar skattefelet. I bedömningen har vi bland annat tagit hänsyn till hur indikatorerna påverkar skattefelet och hur de utvecklas. Hänsyn tas också till hur lång tid det tar tills indikatorn får fullt genomslag. För varje indikator bedöms (via enkäter) eller mäts via etablerade mått om den har minskat, är oförändrad eller har ökat, jämfört med föregående år.

## **Skatteverkets redovisning av effektivitet och prestationer**

I årsredovisningen för 2011 nämns effekt, effektivitet, effektivisering m.m. 90 gånger och prestationer 71 gånger.

*Exempel på effektivitetsmål (mina kursiveringar)*

- Skattefelet har halverats.
- Medborgare och företag har förtroende för SKV.
- Medborgare och företag anser att vårt bemötande är bra.
- Vi är det bästa Skatteverket inom OECD.
- Vi är en öppen och samverkande e-förvaltning.
- Vi har kompetens och bemanning utifrån behov och förändringar i verksamheten.
- Vi ska fortsätta arbetet med att utveckla den service vi ger, förbättra kvaliteten i vårt arbete och bli ännu mer *effektiva* och ytterligare stärka vårt förtroende bland medborgare och företag.

- Skatteverket bidrar till att uppfylla målet genom *en effektiv verksamhet* med hög kvalitet där det är lätt för medborgare och företag att göra rätt från början samt genom en effektiv kontrollverksamhet för att bland annat motverka brottslighet.
- Interna beräkningar visar att Skatteverket har en relativt *hög kostnadseffektivitet* och vi bedömer därför att *vi hushållar väl med statens resurser*.
- Under 2011 lämnade till exempel 4,6 miljoner personer sin inkomstdeklaration elektroniskt vilket är en ökning jämfört med 4,3 miljoner 2010. Företagen kan även lämna sin skattedeklaration via nätet. Det är ett sätt för företagen att minska sina fullgörandekostnader och för Skatteverket att få *en effektivare hantering*.
- Skatte- och avgiftsintäkterna *säkerställs rättssäkert och effektivt*.
- Ett bra bemötande skapar förutsättningar för att lösa frågor och situationer på *ett effektivt sätt* och det är också en mycket viktig faktor när det gäller uppfattad rättvisa. Det upplevda bemötandet påverkar även förtroendet för myndigheten.
- Skatteverket arbetar för att bli en öppen och samverkande e-förvaltning utifrån fyra perspektiv: god e-service till medborgare och företag, öppenhet och integritet, *effektiv myndighet* samt samverkan med andra.

### *Exempel på prestationsmål*

Redovisas under respektive rubriker (antal, volym och kostnad):

**Beskattning** – skattefelet, antal deklARATIONER och slutskattosedlar

Löpande ärendehantering – nedlagda resurser på löpande ärendehantering

Förebyggande arbete – telefonkontakter, skönsbeskattningar, formella fel inom moms och arbetsgivaravgifter, inkomstdeklarationer som lämnats elektroniskt, företag som lämnar skattedeklaration elektroniskt, företag med två eller flera underskott på skattekontot, certifierade kassaregister, samverkansavtal med andra myndigheter, fördjupade samverkansavtal med de största företagen och frivilliga rättelser.

**Kontroll** – besök, påförda kontrollavgifter för kassaregister och personalliggare, särskild kontroll av svartarbete, revisioner, skrivbordsutredningar, höjningar av skatt, exkl. skattetillägg och borgenärsutredningar.

**Brottsbekämpning** – avslutade brottsutredningar, kostnad per brottsutredning, resurser, ärenden och operativa rapporter inom underrättelseverksamhet, förundersökningar inriktade mot grov organiserad brottslighet, ärenden i samverkan med de särskilda aktionsgrupperna och resurser i samverkan mot grov organiserad brottslighet.

**Folkbokföring** – avslutade ärenden, flyttningar, namnändringar, födelse, civilstånd, in/utvandring, dödsfall och administrativa ärenden.

**Fastighetstaxering** – grundbeslut för allmän/förenklad fastighetstaxering, uppdelat på småhus, hyreshus, ägarlägenhet, industri, elproduktion och lantbruk.

**Bouppteckning** – bouppteckningar, genomströmningstider och nedlagda resurser.

**Äktenskapsregistret** – avslutade ärenden i äktenskapsregistret, kostnader och produktivitet.

**ID-Kort** – utfärdade id-kort, inkomna och avslagna ansökningar, kostnader och produktivitet.

## **Intervjuer**

### *Intervjuade*

Katarina Hamberg, ekonomistaben

Jacob Henriksson, controllerenheten, produktionsavdelningen

Jessica Karlberg, ekonomistaben

*Övergripande fråga: Hur används effektivitetsbegreppet hos er?*

- Vi har gått från en ”rättelsefabrik till en förebyggandefabrik”.
- Vi utvecklar ständigt nya arbetssätt, processer, regler och rutiner som på sikt ska frigöra resurser.
- Det är svårt att spräcka gamla tankar, vanor och idéer?
- Professionella tjänstemän har större inflytande över verksamheter än administratörer.
- Vi arbetar löpande med att bryta ned effektkedjan och förstå många olika samband mellan åtgärder och resultat på effekter.
- Det handlar många gånger om externa faktorer som är svåra att påverka.
- Våra viktigaste effektmål handlar om skattefel, bemötandemål och servicemål.
- Vi fokuserar mer på vad vi åstadkommer än vad vi producerar.
- Effekter är ”en del av vår livsstil” på SKV.
- Det var effektivt att teckna avtal med skatteparadisen.
- Det var effektivt att verka förebyggande mot kontantbranschen med att införa kassaregister och personalliggare.
- Det var effektivt att införa begreppet marginalnyttan. Vad är nyttan med den sista investerade kronan?
- Vilken avkastning får vi genom att investera samhällets resurser på en viss satsning (t.ex. skatteparadisen)? I och med det blir kostnadsdimensionen viktig. Tidigare var fokus på ”att spänna bågen lite hårdare” med förebyggande arbete och indrivning av skatter (ett produktivitetstänkande). Då var kostnadsdimensionen dvs. nämnaren i effektivitetsbegreppet inte lika väsentlig. Nu ska både täljaren (effekter) och nämnaren (kostnader, marginalkostnader) beaktas.
- Exempel: Är det värt pengarna att det kostar 100 kr att besöka våra kontor? Eller kan detta ske till en mindre kostnad via skatteupplysningen?
- Vi är effektiva genom att vara ute mycket bland våra kunder, på revisioner och besök.
- Våra kunder upplever att vi är flexibla och hjälpsamma i det *talade* ordet. Det syns inte lika tydligt i det *skrivna* ordet.
- Vi håller därför en del muntligt i våra kontakter med medborgare.
- Det kan skapa spänningar internt mellan vår rättsavdelning och produktionsavdelning.
- Ekonomiska brott behandlas i samverkan med andra myndigheter (polis, åklagare, försäkringskassan, ekobrottsmyndigheten, m.m.).



- Ett mått på effektivitet kan vara: hur många fängelseår har blivit utdömda.
- Vi har svårt att beräkna vad våra insatser bidrar till i dessa mål. Kostnaderna är inte det viktiga, utan resultaten.
- Om vi ska få ”kredit” för våra insatser vill vi att det blir skattemål och inte brottmål.
- Annars kan vi inte mäta våra effekter eller effektiviteter.
- Vem ska bestämma bland myndigheterna i samverkansprojekt?
- Vem ska betala?
- Effektivitetsmått kan på så sätt hindra/motverka initiativ till samarbeten.

*Vilka prestationer redovisar ni?*

- Vi redovisar det vi kan redovisa, dvs. per volym och kostnad.
- Prestationer är ett påtvingat begrepp för oss.
- Grundtanken med prestationer är att man arbetar med ett ärende i taget. Då utför man en prestation. Vi arbetar förebyggande på grund- och systemnivå och över flera år. Värdekedjan har en produktionslogik som passar varuproduktion, som t.ex. vår ärendehantering med automatisk bearbetning av olika slags deklarerationer, m.m.
- Vi har fått kritik (främst från Riksrevisionen) att vi inte redovisar tillräckligt många prestationer.
- Vi kommer att ändra på det och ”böja oss för” kraven enligt FÅB (Förordning för Årsredovisning och Budgetlag, 2000:606, uppdaterad 2011:224).
- Men en viktig fråga att föra vidare: *Var ska vi redovisa att vi lever upp till myndighetsförelagets krav?* (Om vi inte längre ska göra det i Årsredovisningen?)
- För oss är våra uppgifter (dvs. effekter) i fokus, inte prestationer.
- Finansdepartementet är mycket nöjda med våra verksamheter, dvs. vår strategi med förebyggande arbete (attitydpåverkande arbete) i stället för sifferkontroller i efterhand.
- Vår övergripande fråga som vi gärna vill kunna mäta: *Hur kan vi i vårt arbete med olika insatser skapa en långvarig effekt med skattefelet?*



## Statens fastighetsverk

### Programmatiska dimensioner

Statens fastighetsverk (SFV) förvaltar den del av statens fastighetsbestånd som har beslutats av regeringen. SFV har ansvaret för att vårda, bevara och utveckla dessa fastigheter på ett sätt som innebär god resurshushållning och hög ekonomisk effektivitet samtidigt som fastigheternas kultur- och naturmiljövärden bevaras och utvecklas. SFV sorterar under Socialdepartementet.

#### *Ur instruktionen*

1 § Statens fastighetsverk ansvarar för att förvalta en viss del av statens fasta egendom. Verket ska inom sitt uppdrag bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning. Fastigheterna ska förvaltas så att en god resurshushållning och en hög ekonomisk effektivitet uppnås. Förordning (2011:1496).

2 § Statens fastighetsverk ska på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva och avyttra fast egendom. Förordning (2011:1496).

Fastigheternas värden, inklusive kultur- och naturmiljövärden, ska bevaras, vårdas och utvecklas på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå.

*Mål i regleringsbrevet för 2012. Här används år 2012, då det skedde en del förändringar från 2011.*

#### Fastigheternas kunder

SFV ska tillhandahålla ändamålsenliga och konkurrenskraftiga lokaler, mark och anläggningar åt sina hyresgäster och uppfattas som en serviceinriktad hyresvärd.

#### Främja ett levande kulturarv

SFV ska verka för att leva upp till de nationella kulturpolitiska målen, främst målet att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas.

SFV ska utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäringen och prioritera utvecklingen av de besöksmål där man kan få till stånd långsiktiga avtal om lokal medfinansiering eller åtaganden från lokala parter.

Bevara, vårda och utveckla fastigheternas värden

Fastigheternas värden, inklusive kultur- och naturmiljövärden, ska bevaras, vårdas och utvecklas på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå.

SFV ska inom sitt uppdrag bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning.

SFV ska verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås, främst målen om god bebyggd miljö, storslagen fjällmiljö och levande skogar.

*Skogs- och markförvaltning*

SFV ska verka för att leva upp till de skogspolitiska målen för produktion respektive miljö.

SFV ska förvalta skogs- och markområden på ett för staten ekonomiskt och effektivt sätt och i tillämpliga delar bedriva ett ekonomiskt skogsbruk utifrån en ekologisk grundsyn.

SFV ska verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås, främst målen om god bebyggd miljö, storslagen fjällmiljö och levande skogar.

## **Teknologiska dimensioner**

*SFV:s kunder*

SFV har över 2 500 kunder. Våra kunder är viktiga och har stor betydelse för hur vi lyckas med vårt uppdrag att förvalta och utveckla statens värden i byggnader, skog och mark. SFV arbetar utifrån marknadsmässiga villkor och kontrakt.

*Främja ett levande kulturarv*

SFV ska verka för de nationella kulturpolitiska målen; främst målet att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Att levandegöra fastigheterna kan innebära många utmaningar bland annat beroende på fastighetens geografiska läge, tillgänglighet, huruvida det finns en hyresgäst och möjlighet till samverkan med andra aktörer. Utveckling av prioriterade besöksmål är en viktig del av SFV:s verksamhet och SFV:s sätt att svara mot kraven om ett levande kulturarv som används och utvecklas.

*Bevara, vårda och utveckla fastigheternas värden*

Fastigheternas värden, inklusive kultur- och naturmiljövärden, ska bevaras, vårdas och utvecklas på en för ägaren och brukaren långsiktigt lämplig nivå. Vi ska vara aktiva i förvaltningen, ha ett fastighetsekonomiskt tänkande och utveckla affärsidéer.

*Skogs- och markförvaltning*

Våra skogs- och markområden ska förvaltas på ett ekonomiskt och effektivt sätt. SFV ska verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås och leva upp till de skogspolitiska målen för produktion och miljö. SFV förvaltar skog, jordbruk och kronoholmar vilket medför olika avvägningar i syfte att leva upp till kraven på effektivitet, bevarade naturvärden och tillgänglighet.

*Exempel på effektivitetsmål 2012 (mina kursiveringar)*

- Regeringen är enligt propositionen 1997/98:137 i första hand intresserad av att SFV bedriver verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt.

- Under 2012 har SFV:s energistatistik kvalitetssäkrats vilket ger underlag till analys och åtgärdsplaner för att uppnå målet att *effektivisera* 26 procent under perioden 2005–2016.
- Kungliga bibliotekets huvudbyggnad är ombyggd för att *effektivisera* kontorsytor och förbättra inomhusklimatet.
- Arbete med att kartlägga kunskap, utveckla *effektiva* nätverk, finna nya intäktsskapande ytor och skapa modeller för besöksmålsutveckling har inletts.
- Energimålet, vilket fastställdes 2009, är ett av de viktigaste i SFV:s övergripande miljömål. Hittills uppnådd *effektivisering* är cirka 10 procent.
- Översyn av processen skogsbruk, för att förbättra rutinerna och därmed få en *effektivare* förvaltning, har slutförts.
- Levande skogar – ansökningar har gjorts och EU-medel beviljats till aktiva naturvårdsåtgärder. En av SFV:s medarbetare har specialiserat sig på detta arbete, därigenom har *effektiviteten* ökat och goda utfall erhållits på ansökningarna.
- Vid färdigställande av de stora investeringsprojekten påverkas *effektiviteten* genom ökade intäkter.
- Förändrade lokalbehov inom utrikesförvaltningen har intensifierat SFV:s arbete med fastighetsutveckling och omstrukturering av det utrikes fastighetsbeståndet. Det innebär både planering av nya byggnader, ombyggnader för att *effektivisera* lokalutnyttjandet och avyttring av fastigheter som inte längre behövs.

#### *Exempel på prestationsmål 2012*

- Utvecklade besöksmål och antal besökare
- Genomförda åtgärder för att levandegöra och tillgängliggöra samt tillgänglighet genom information
- Hyresgäst Anpassningar, hyresintäkter, vakansgrad
- Antal besökare per fastighet
- NKI-undersökningar
- Installation av hissar, handikapprampar, nödutgångar, besöksparkeringar, toaletter, marksaneringar, mobila applikationer, skyltar och informationsbroschyrer
- Driftkostnader
- Driftros-diagram (nöjd kund, ekonomi och administration, planerad drift, systematiskt energiarbete, kontroller och besiktningar och felavhjälpande underhåll) och energiförbrukning
- De största genomföra underhållsprojekten, underhållskostnad per fastighetstyp (hyresfastigheter in- och utrikes och bidragsfastigheter)
- Antal vårdprogram och specialistkompetens
- Antal certifikat
- Skogsvård, levande skogar och avverkad skog
- Bärkraftiga jordbruk
- Utvecklade kronoholmar

## **Intervjuer**

### *Intervjuade*

Maja Dahlén, controller  
 Anna-Lena Danebjer Nordström, fastighetscontroller  
 Ingegerd Linde, economichef

### *Övergripande fråga: Hur används effektivitetsbegreppet hos er?*

Statens långsiktiga behov av fastigheter, med hänsyn taget till säkerhets-, rådighets- och

kulturpolitiska skäl är grunden till att myndigheten SFV finns. SFV:s mål är därför att se till förvaltande fastigheters värde (inklusive kultur- och naturmiljövärde) bevaras, vårdas och utvecklas på lämplig nivå. För att skapa effekter i samhället utifrån detta mål är SFV:s fokusområden:

- Nöjda kunder/hyresgäster/medborgare/allmänhet.
- Lokalförsörjning. Att lokalförsörjningen är effektiv kan delvis styras bl.a. via indikatorerna energiförbrukning, projektstyrning och avveckling av de fastigheter som inte ingår i SFV:s uppdrag.
- Levandegjort kulturarv. SFV ska ”bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning”, prestationer för att nå såväl levandegjort kulturarv som lokaler för rikets säkerhet.
- Tillgängliggjort kulturarv. SFV ska ”utveckla besöksmål i samarbete med kommuner, landsting och besöksnäringen och prioritera utvecklingen av de besöksmål där man kan få till stånd långsiktiga avtal om lokal medfinansiering eller åtaganden från lokala parter”, vilket kan ses som en prestation för att nå effekterna.
- Avkastning. Förutom prestationen ”avkastning på genomsnittligt myndighetskapital” som beräknas på resultat efter avskrivningar och finansiella poster och ligger till grund för SFV:s inleverans till statens centralkonto mäts prestationen ”driftnetto” inom SFV.

– Vi har upphandlare (experter på projektenheter) som är duktiga på att balansera kvalitet, kultur- och kostnadsaspekter. Det är en nyckelfunktion hos oss. Det gäller att handla upp rätt arbetsmetoder, för att underhålla gamla byggnader med gamla tekniker, som idag kan till viss del vara glömda och som måste finnas med i våra tekniska kravspecifikationer.

– För att långsiktigt säkerställa kvalitet och kontinuitet har SFV knutit till sig särskilda slotts- och husarkitekter. Drygt 70 objekt har slotts- eller husarkitekter varav nio har upphandlats under 2011, bland annat till Moderna museet, Nationalmuseum och Hovstallet, samtliga i Stockholm. SFV har även egen specialistkompetens med arkitekter, antikvarier, tekniker och kulturvetare.

– Specialisterna stödjer förvaltningen främst inom områdena vård av byggnader och mark, teknik och installation samt fastighetsutveckling.

Exempel på mått:

- Specialistkompetenser kulturarv (antal)
- SFV specialiststöd (timmar) och kostnad (mnkr)
- Upphandlade slottsarkitekter (antal)
- Upphandlade husarkitekter (antal)

– Rutiner och instruktioner för vårt skogsbruk har setts över bland annat utifrån nya FSC-krav (Forest Stewardship Council, en skogsbruksstandard).

– Arbete pågår för att förbättra det skogliga indelningsregistret för att kunna göra bättre avverkningsberäkningar.

– En översyn av SFV:s arbete med uthyrning av fritidshus har genomförts och rutinändringar implementeras i interna processer. Arrendavtalens utformning har ändrats bland annat för att tydliggöra miljöhänsyn.

– Stockholms slott går helt på årliga anslag. Där gör vi om toaletterna varje år, för att de slits ut så fort. Men intäkterna får inte vi, utan de går till företag inom bl.a. turist-, båt- och

bussbranschen. Vi gör säkert effektiv samhällsnytta när vi renoverar toaletterna på Stockholms slott varje år. Vi har kostnaderna men inga intäkter. Hur redovisar vi effektivitet på dessa arbeten?

– Museer är ändamålsbyggnader, där har vi kostnadsbaserade hyror, för att täcka drift, underhåll och kapitalkostnader. Dilemma i kulturfastigheter är att genom många besökare tillgängliggör vi kulturarvet, som i sin tur leder till hårt slitage på byggnaderna. Men å andra sidan, om det inte kommer några besökare kan vi på sikt få lägre anslag och därmed skapar våra fastigheter mindre intresse hos allmänheten för vårt kulturarv. Det är en svår avvägning.

– Markförvaltning har samma avvägning – ekonomisk lönsamhet mot kulturarvsaspekterna. Kungsgårdarna drivs ofta som jordbruksfastigheter. Hur kan vi få dessa lönsamma och effektiva, samtidigt som det rör sig om ett kulturarv?

– Styrelsen är nöjd med vår redovisning. Vi har fått alltmer efterfrågan på mer lättillgänglig information, diagram, tabeller m.m. Det ska vara jämförbart med andra fastighetsförvaltande framför allt statliga organ. Vakansgrad är ett sådant nyckeltal, där vi kan jämföra oss med Fortifikationsverket.

## Programmatiska dimensioner

Trafikverkets första hela verksamhetsår var 2011. Verket bildades som en sammanslagning av Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Rikstrafiken, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverket Statens järnvägar (ASJ) och Rederinämnadens ansvarsområden. Sammanslagningen utgick från Trafikutredningen och en översyn av hela transportsektorn, SOU 2009:31.

Översynen syftade till att finna de lösningar som bäst stödjer ett effektivt utförande av statens uppgifter inom transportområdet och som leder till att medborgare och näringslivet sätts i centrum, att det trafikslagsövergripande synsättet stärks i planeringsprocessen, att det finns en god regional förankring och ett ökat ansvarstagande i planeringsprocessen samt att övriga verksamheter inom transportsektorn bedrivs på ett effektivt sätt.

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

### *Funktionsmål – Tillgänglighet*

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

- Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet. Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.
- Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
- Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.
- Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.
- Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet, och vistas i trafikmiljöer, ökar.
- Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.

### *Hänsynsmål – Säkerhet, miljö och hälsa*

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa uppnås.

- Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.
- Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet och luftfartsområdet minskar fortlöpande.
- Transportsektorn bidrar till att miljökvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen.

- År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.
- Transportsektorn bidrar till att övriga miljökvalitetsmål nås och till minskad ohälsa.
- Prioritet ges till de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

## **Teknologiska dimensioner**

Nästa steg i denna omvandling sker lokalt inom Trafikverket uttryckt i deras Verksamhetsplan 2011-2013 (TDOK 2010:277: TRV 2010/81256A).

### *Trafikverkets interna verksamhetsplan*

Verksamhetsplanen (VP) framställs av interna experter inom en rad olika områden. Huvudansvaret för VP:n har ”enheten Ekonomi och styrning”. Här transformeras Trafikverkets instruktion och regleringsbrev till en intern plan för det nya verket. Den inleds med:

”Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt. Det är Trafikverkets vision och vår ledstjärna när vi arbetar i vårt uppdrag för att nå de transportpolitiska målen. Vi ska vara med och skapa förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. ... Arbetet under 2011-2013 kommer i hög grad att fokusera på att effektivisera verksamheten och realisera de förbättringsmöjligheter som bildandet av Trafikverket medför.”

Under rubriken strategiska utmaningar och mål anges särskilt tre områden:

#### *Mer nytta för pengarna*

- A. Effektivare planering – samordnad och trafikslagsövergripande
- B. Effektivare intern verksamhet
- C. Bidra till ökad produktivitet i anläggningsbranschen

#### A. Effektivare trafikslagsövergripande planering

Trafikverket ska utveckla den trafikslagsövergripande planeringen och samordningen. Den möjlighet till effektivisering som uppstår genom att Trafikverket ansvarar för och hanterar alla trafikslag i planeringen ska tas till vara. Målet är att utnyttja samtliga trafikslag på ett sätt som samlat skapar en ökad samhällsnytta.

Exempel på viktiga initiativ är att:

- utveckla arbetet i tidiga skeden med åtgärdsval
- utveckla en gemensam planeringsfunktion för samtliga trafikslag
- utveckla metoder för samhällsekonomisk bedömning
- utveckla modeller och prognosverktyg
- skapa större integrering i planeringen mellan kommuners fysiska planering och trafikplanering.

#### B. Ökad intern effektivitet

Målet med att öka den interna effektiviteten är att möjliggöra en omfördelning av resurser i verksamheten på ett sätt som bidrar till att de strategiska utmaningarna och verksamhetsmålen nås. Arbetet omfattar hela den interna kostnadsmassan som under 2010 uppgår till cirka 11 miljarder kronor (i princip alla kostnader som Trafikverket kan påverka, exklusive kostnaden för upphandlade entreprenader).



Med start i januari 2011 kommer planerade och beslutade åtgärder att genomföras och effektiviseringar att realiseras. Som en del i handlingsplanen utvecklas organisationen, arbetssätten, kompetensen och kulturen i en riktning som stödjer en helhetssyn i verksamheten. System och rutiner ses över och förändras för att åstadkomma förenklingar och effektiviseringar.

Sammantaget rör det sig om cirka 200 initiativ som ska genomföras. Vissa initiativ är enklare att genomföra och kommer därför att kunna realiseras tidigt. Andra initiativ är mer komplexa och kräver därför mer tid för planering och implementering, vilket medför att effektiviseringar faller ut senare. I några fall kommer det också att krävas stora investeringar. Bedömningen är att flertalet initiativ ska kunna vara realiserade inom två till tre år.

Exempel på viktiga initiativ med uppskattad årlig besparing är:

- samlokalisering av driftledningscentraler (cirka 200 miljoner kronor)
- effektivare styrning av entreprenader inom drift och underhåll (cirka 150 miljoner kronor)
- införande av inköpssystem (cirka 100 miljoner kronor)
- minskade resekostnader (cirka 50–100 miljoner kronor)
- effektivare lokalutnyttjande (cirka 50–100 miljoner kronor)
- standardisering av servicenivåer inom arbetsplatservice (cirka 50–100 miljoner kronor)

### C. Ökad effektivitet i upphandlade entreprenader och ökad produktivitet inom anläggningsbranschen (PIA)

Målet med att öka den externa effektiviteten är att sänka produktionskostnaden i upphandlade entreprenader och att bidra till att förbättra den årliga produktivitetsutvecklingen inom anläggningsmarknaden. Utvecklingsarbetet beaktar bland annat vad som framkommit genom Riksrevisionens granskningsrapporter, Statskontorets rapport om mätning (Att mäta produktivitetsutvecklingen i anläggningsbranschen, 2010:19), erfarenheter och rekommendationer från FIA-arbetet samt förslag från produktivitetskommittén. Målet är att höja den externa effektiviteten med 10–15 procent och exempel på viktiga initiativ är att:

- utveckla projektstyrningen av investeringsverksamhet
- utveckla strategier och kunskap om effektsamband inom drift- och underhållsverksamhet
- utveckla kontraktsformer som ger entreprenörer möjlighet och incitament till innovation
- definiera och påbörja mätning genom olika nyckeltal.

## Intervjuer

### *Intervjuade*

Lars-Åke Eriksson, verksamhetsutvecklare, Ekonomi och styrning

Kerstin Hillerström, planering och uppföljning, Ekonomi och styrning, årsredovisningsarbete

Per-Olof Nordlöf, enhetschef för Samhällsekonomi och modeller

Clas-Göran Rydén, PIA-projektet, Samhällsekonomi och modeller

Anders Kindmark, enhetschef Kontroll och styrning

Johan Hallin, samordning/rapportering effektiviseringsarbete

Pär Karlsson, PIA-projektet m.m.

### *Trafikverkets effektiviseringsarbete*

Jag sammanfattar intervjuerna i egna stycken och i citat som inleds med tecknet (–). Vissa citat kursiveras som särskilt viktiga.

Trafikverket började under 2010 ett omfattande arbete med effektivisering inom hela myndigheten. Under 2011 har arbetet varit inriktat på tre områden, som samtliga har sin grund i motiven till att Trafikverket bildades:

1. En utvecklad trafikslagsövergripande samhällsplanering rörande vilka åtgärder som ska göras – rätt åtgärder för att skapa samhällsekonomiska (yttre) effekter.
2. Ökad intern effektivitet genom att ska skapa stordriftsfördelar och synergier ur den interna verksamheten – genom ”smarta lösningar”, effektiva interna processer och IT-system.
3. Sänkta produktionskostnader i upphandling av entreprenader och ökad produktivitet och innovation inom anläggningsbranschen. Projektet går under förkortningen PIA (produktion och innovation i anläggningsbranschen). Produktiva åtgärder på anläggningsmarknaden genom att öka köpkraften och beställarkompetensen.

#### *1. Trafikslagsövergripande samhällsplanering – yttre samhällsekonomisk effektivitet*

Det finns flera sätt att mäta samhällsekonomisk effektivitet. Det så kallade Pareto-kriteriet går ut på att en åtgärd (t.ex. att bygga en ny väg eller järnväg) innebär en välfärdsökning för en grupp människor om åtminstone en individ anser sig ha fått det bättre genom åtgärden, medan övriga individer anser att de fått det sämre. Detta kriterium har svårt att finna praktiska tillämpningar. Därför utvecklades Hicks-Kaldor-kriteriet (potentiell Paretoeffektivitet). Det innebär att välfärden ökar i samhället om vinnarna kan kompensera förlorarna. En välfärdsökning antas inträffa om summan av fördelarna överstiger kostnaderna när en åtgärd genomförs. En brist här är att det inte säger något om vilka som är vinnare eller förlorare.

Utifrån detta utvecklades ett dubbeltest, Littles kriterium. Summan av fördelarna ska dels överstiga kostnaderna för en åtgärd, dels innebära acceptabla fördelningskonsekvenser (som ska avgöras vid politiska beslut). Vid samhällsekonomiska analyser inom transportsektorn kan inte den renodlade varianten av Pareto-kriteriet användas. Däremot kan både Hicks-Kaldor och Littles dubbla kriterium användas. Genom att förena dessa med antagandet om att samhällets välfärd är avhängigt av medborgarnas individuella välfärd samt marginalkostnadsprincipen för en väl fungerande marknad, kan kriteriet för samhällsekonomisk (yttre) effektivitet formuleras:

*En åtgärd väntas leda till ökad välfärd om vinsterna för de som vinner på en förändring kan kompensera förlusterna för de som förlorar på den, så att en nettoförbättring ändå uppstår. Det demokratiska beslutssystemet måste också anse att den nya välfärdsfördelningen är acceptabel. Samhällsekonomisk effektivitet i transportsektorn förutsätter att kostnaden för investeringar motsvaras av individernas betalningsvilja och att endast de transporter utförs som täcker sina marginalkostnader.*

Trafikverket mäter dessa två dimensioner (samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet) genom en samlad bedömning om delar av målen har uppnåtts eller ej. Effektiviteten mäts genom tre mått:

1. Nettonuvärdeskvot för väginvesteringar större än 100 mnkr och för objekt som öppnas för trafik år 2009 (det årtalet flyttas fram allteftersom). Baseras på utfallet i efterkalkyler på åtgärder och den slutliga investeringskostnaden. Måttet är en kvot från 0 till 1.
2. Internaliseringsgrad. Avser den andel av trafikens marginalkostnader för externa effekter som täcks genom skatter och avgifter. De externa effekterna på t.ex. luftföroreningar, slitage och buller internaliseras helt (100 %), då skatten och avgifter sätts lika med den marginella extra kostnaden. Måttet är i procent.

3. Återställningsnivå. En funktionell och samhällsekonomiskt effektiv nivå på vägnätets/järnvägsnätets standard uppnås när det inte förekommer någon systematisk eftersläpning i underhållet. Mäts genom bedömningar.

Långsiktig hållbarhet mäts med två mått:

1. Måtten för samhällsekonomisk effektivitet.
2. Utfall för regleringsbrevets sex långsiktiga transportpolitiska mål.

Ett exempel enligt Hicks-Kaldor-kriteriet: Om man gör ett (positivt) överskott på en åtgärd är det effektivt. Det är alltid någon som förlorar (får flytta på sig, eller liknande) och någon som vinner. Om överskottet är stort nog, lönar det sig att genomföra åtgärden. Man kan inte mäta nyttan för en individ kontra hela kollektivet. Det är en etisk och politisk fråga.

– Då används i stället Littles dubbla kriterium. Det demokratiska beslutsystemet måste anse att den nya välfärdsökningen/fördelningen är acceptabel, ur en politisk majoritets synvinkel. Vems nytta ska man välja? Är det den kollektiva nyttan uttryckt i ett riksdagsbeslut eller den dagliga nyttan för individer eller företag?

Detta kriterium utgår från individernas betalningsvilja och upplevda nytta. Den kan komma i konflikt med den kollektiva nyttan. *Endast de transporter som täcker sina marginalkostnader ska investeras i.*

## 2. Ökad intern effektivitet

Det övergripande målet med att öka den interna effektiviteten har att göra med att frigöra medel som kan omfördelas till verksamheter på ett sätt som ökar samhällsnyttan. Arbetet ska också stärka resultatculturen inom Trafikverket.

Arbetet omfattar alla de kostnader som Trafikverket kan påverka och som inte avser upphandlade entreprenader (PIA). Med den utgångspunkten identifierades en bruttopotential på 2–3 miljarder kronor i möjliga besparingar. Det motsvarar en kostnadssänkning med 20–30 procent jämfört med kostnader för motsvarande verksamhet 2009. Den beslutade planen för effektiviseringar omfattar över 200 initiativ som ska genomföras.

Besparingsinitiativen är av olika karaktär. Redan vid bildandet av Trafikverket uppstod stordriftsfördelar i de centrala funktionerna, exempelvis inom kommunikation, personal och ekonomi. Dessa möjligheter till effektivisering har i allt väsentligt redan realiserats. Kostnaderna och bemanningen inom dessa funktioner har minskat kraftigt sedan Trafikverket bildades.

Ytterligare några exempel på genomförda åtgärder under 2011 (citat ur intervjun):

- Kontor har samlokaliseras för ökad effektivitet och sänkta kostnader.
- Arbetsplatservice har upphandlats för standardisering av tjänster och minskade kostnader.
- Vi använder teknik som möjliggör möten på distans och gör därmed färre resor.
- Anpassningen av bland annat de gemensamma funktionerna kommunikation, personal och ekonomi har fortsatt.

- Konsulter har ersatts med egna anställda för att säkra kompetens och sänka kostnaderna.
- Vi har sänkt kostnaderna inom IT-området genom att samordna programlicenser och minska antalet datorer.
- De resurser som har varit möjliga att omfördela i verksamheten som en följd av effektiviseringar har dock begränsats av redan sänkta anslag för 2011. Genom effektiviseringsarbetet har vi frigjort cirka 350 miljoner kronor under 2011 jämfört med året innan.
- Vi gör ett antal definierade aktiviteter i Trafikverket till en insats och jämför dem med tidigare år. Ett exempel är en väsentligt förkortad VP-process (Verksamhetsplan i tid och resurser). Kortare ledtider, bättre mätningar och inre processer. Vi gör vissa antaganden i modellerna. Exempel på sådana antaganden är hur många styrkort ska vi använda i VP-processen på koncernnivå. Vi hoppas att detta sedan ska gå vidare ned i organisationen, när de arbetar med inre effektivitet. Vi har städad i våra mål- och måttdatabaser, så att i stället för 220 st. vi nu har 140 st. unika mått. Städningen har varit kraftfull och effektiv.
- Uppföljningsprocessen ser vi över, dvs. i antal rapporter, där vi berättar vad vi har gjort. Vi gör månadsrapporter, trafikrapporter, tertialrapporter både internt och till departementet, halvårsrapporter, årsredovisning, årsuppföljningsrapporter m.m. Allt eftersom görs det en hel del rapporter ute i verksamheten också. Många av dessa skickar vi vidare till departementet. Vi arbetar nu med att hitta informationen bara en gång i systemet (en slags databashantering). Behöver vi alla dessa rapporter? Är det någon som läser och efterfrågar innehållet? Vi har t.ex. sett att vi har 7 olika mått på NMI (Nöjd Medarbetar Index) och dessa gjordes tidigare på lite olika sätt.
- Vi lägger bara till och till antalet rapporter. Vi tar inte bort någon information ur systemen. Det är effektivt att rensa och ifrågasätta leveranser av rapporter. Det blir lätt ett ”bra att ha”-syndrom. Den här rapporten är min ”baby”. Den vill jag ha kvar. Vi har tillsammans med departementet rätt ut vad de vill ha och vad vi ska ta fram för information.
- Vi använder ordet effektivitet bara språkligt i olika sammanhang. Då får det en viss betydelse. Det kan betyda att man har intentionen att man vill göra något bättre än tidigare. Det har en logisk riktning till att bli bättre. Vi har inte alls någon logisk definition av effektivitetsbegreppet. Vi använder inre effektivitet som att: *vi ska leverera det som vi är överens om att leverera till en lägre kostnad (till samma kvalitet).*
- Den interna effektiviteten mäter vi i siffror. Vi har definierat vissa mål och mått som vi mäter och som ska falla ut. De följer vi löpande i en sidoordnad redovisning. Dessa mål/mått är viktiga för verksamhetsledningen och de har extremt fokus på dessa.
- Målet för 2011 var att vi skulle frigöra 550 mnkr, från internt adresserade kostnader till verksamheter. Detta mål är fördelat ut till olika delar av TV:s verksamhetsplan och till alla verksamhetsområden. Vi följer prognoser och utfall löpande.
- Detta är något vi gjorde i samband med sammanslagningen. Denna inre effektivitet har vi valt för 2011, 2012 och 2013. Vi har haft amerikanska konsulter som har hjälpt oss. Vi mäter kostnadsslag, bl.a. personalkostnader, lokalkostnader, konsultkostnader och resekostnader. Vi

både budgeterar och följer upp på dessa kostnadslag. Vi kan då följa utvecklingen och se att den synkar med vår sidoordnade redovisning om olika effektiviseringsmål/projekt.

### *3. Sänkta produktionskostnader samt ökad produktivitet och innovation inom anläggningsbranschen (PIA)*

Ett motiv till bildandet av Trafikverket var att förbättra förutsättningarna för att öka produktiviteten och att bidra till ökad innovation inom anläggningsbranschen. Trafikverket står för en omfattande volym upphandlingar av entreprenader och tekniska konsulter, och därför är deras agerande av betydelse för hela marknadens utveckling. De tidigare myndigheterna Vägverket och Banverket genomför tillsammans upphandlingar till ett värde av cirka 30 mdkr per år. Det utgör cirka 30 procent av den totala anläggningsmarknaden och verken har därmed stora möjligheter att påverka branschen. Den totala årliga marknaden för tekniska konsulter verksamma i Sverige är cirka 20 md kronor. Uppdrag inom området vägar och infrastruktur är cirka 5 mdkr. Målet är att sänka produktionskostnaden i upphandlade entreprenader med 10–15 procent och att ge förutsättningar för en årlig produktivitetsutveckling på 2–3 procent. Därtill ska Trafikverket genom sitt agerande ge förutsättningar för ökad innovation inom hela anläggningsbranschen.

Under 2011 har Trafikverket etablerat och börjat tillämpa en metod för att identifiera möjliga kostnadsbesparingar. Metoden innebär att upphandlade entreprenader delas in i kategorier för analys och bedömning av potential för utveckling, kvalitet och effektivisering. I analysen bedöms exempelvis tekniska krav, grad av standardisering och upphandlingsform. Under 2011 har analyser genomförts av bland annat kontaktledningsarbeten, vägbeläggning och arbeten med tjälsäkring och bärighet. Genomgångarna pekar på att det är möjligt att sänka kostnaderna med åtminstone 10–15 procent, vilket var målet.

Nästa steg är att genomföra möjliga och lämpliga åtgärder i verksamheten. Trafikverket har också utvecklat en metod för mätning av produktivitetsutvecklingen. Metoden bygger bland annat på Statskontorets förslag i rapporten Att mäta produktivitetsutvecklingen i anläggningsbranschen.

Trafikverket har diskuterat mycket om effektivitetsdefinitioner och produktivitetsdefinitioner. Från intervjuerna:

– Ju mer vi letar ju mer finner vi. Och ju mer vi hittar ju mindre säker blir man. Vi drunknar i fakta. Vi använder ordet effektivitet med ett prefix, så att vi vet vilket slags effektivitet vi menar. Det finns säkert ett dussintal olika sådana begrepp med prefix.

– Ett av de gränssnitten vi hamnar i är det vi köper. I vår huvudprocess köper vi av underleverantörer till stora och små projekt. Det vi köper är allt från små avgränsade tjänster, som handlar om infrastrukturen och trafikens funktion, till det att vi köper jättestora investeringsprojekt, som t.ex. Botniabanan.

– När vi ska mäta denna effektivitet, hur mycket får vi för pengarna? så konstaterar vi ett antal problem. *Det första problemet har att göra med att vi inte ser kostnaden men väl priset.* Och priset sätts ju på en marknad och denna marknad är långt ifrån en perfekt marknad. Vi kan försöka att jämföra priset mellan olika år och kan konstatera att här har vi skillnader. Sedan har vi stora svårigheter att förklara dessa skillnader. Beror prisskillnaden på att marknaden uppvisar fluktuationsmönster som har med konkurrensförhållanden att göra och att dessa

förändras över tiden, eller är det så att det är skillnader i produktionskostnader som slår igenom?

– Vi ska försöka göra ett antal initiativ som ska leda till att vi får bättre priser. Många av de initiativen leder till att vi får bättre produktionsförutsättningar. *Samtidigt förutsätter det en fungerande konkurrens, så att dessa bättre produktionsförutsättningar inte ska stanna hos leverantören, utan skickas vidare till oss som köpare som lägre priser. Detta är en utmaning som inte är helt enkel att åstadkomma.*

– Sedan har vi jämförelseproblemet. Verksamheterna jämförs från ett år till ett annat. På totalen är det stora skillnader. Om vi år 2009 byggde ett visst antal km järnväg och 2010 byggde ett annat antal km järnväg, då kan vi enkelt beräkna ett produktivitetmått: Vad kostar det att bygga en km järnväg? Då ser vi att det fluktuerar väldigt mycket. Finns det fysiska förklaringar till dessa skillnader? Ja, det finns många fysiska förklaringar till dessa skillnader. Det är mycket dyrt att bygga en järnväg som kräver tunnelarbeten, som byggs i en storstad. Det är förhållandevis billigt att bygga en järnväg ”i snäll och trevlig vildmark” om man uttrycker sig slarvigt. Det är faktorer som kan vara mycket stora. Det är samma förklaringar för motorvägar. Att bygga en motorväg från Tierp till Gävle är förhållandevis billigt, men att bygga en motorväg i en tunnel genom centrala Göteborg är mycket dyrt. Den typen av faktorer försvårar för oss. Det är således svårt att visa en trendlinje för enkla mått som *Mer väg för pengarna! Mer järnväg för pengarna! Den innehåller så mycket annat än en ren effektivisering. Det är inga enkla jämförelsemått.*

– Vi ska genomföra ett antal initiativ som handlar om förbättringar. Om vi ska genomföra t.ex. 114 initiativ och dessa initiativ har en kalkylmässig förbättringspotential på t.ex. 1 340 mnkr på årsbasis, från det år då de får fullt genomslag. Då kan vi redovisa att vi har gjort de här initiativen. Men vi vet fortfarande inte var den kalkylmässiga vinsten kommer att dyka upp. Vi kommer nog aldrig att kunna se dessa i våra ekonomisystem. Dels tar det lång tid att förverkliga förbättringarna och dels vet vi inte var någonstans de dyker upp någonstans i våra system. Vi kan visa att vi har genomfört dessa förändringar som är förbättringar på något sätt.

– Jag talar om hur vi kan sänka kostnaden för den här anläggningen så att den ger samhällsnytta. Vi (Trafikverket) är väluppfostrade i att veta om att våra ansträngningar syftar till samhällsnytta. Av det skälet kommer många av de förslagen på förbättringsåtgärder att inte bara handla om hur produkten vi köper ska bli billigare, utan också att produkten vi köper ska också ge en bättre samhällsnytta, *genom att vara ”grön, säker och trygg”. Det här är frågor som inte låter sig räknas enkelt.*

Sedan har vi ett annat problem (än rena investeringar). Kostnaderna för att ”drifta” och underhålla en investering när den väl är byggd under en överskådlig period (t.ex. 40 år). De har stor betydelse. När man gör en samhällsekonomisk analys har man naturligtvis med sig de här drift- och underhållskostnaderna. Vi brukar kalla detta för LCC-optimeringar. Om man då kan visa att man med en annorlunda utformning kan få en högre åtgärdskostnad men en lägre total kostnad över hela livscykeln, då har man åstadkommit en effektivisering. *Problemet är att den effektiviseringen inte ger en minskning i kostnader som går att hämta hem, så att nu får vi pengar över till något annat. Det går ju ett antal år innan ”den här vinsten känns i plånboken”.*

Vi redovisar således vilka åtgärder vi gör. Dessa är mätbara. Vi kan också redovisa att så här stor kostnadsbas berör åtgärden. Kalkylmässigt kan vi säga att den första kalkylen såg ut på

ett visst sätt. När vi har gjort jobbet kan vi göra en ny kalkyl. Som ser ut på lite annorlunda sätt. Men det är fortfarande bara kalkyler. *Den verkliga produktiviteten ser vi inte.*

Ett annat sätt att redovisa är att använda någon form av *markör*. När man mäter förorening av luft i storstadsmiljö finns det ett par tusen olika kemiska ämnen. Man kan inte mäta så många. Då brukar miljöexperter vara överens om att om vi mäter procent kväveoxid i luften, då kan vi räkna med att de flesta kemiska ämnena beter sig ungefär likadant. Vi använder markörer inom flera områden där det är svårt att se alla samband. En annan sådan markör för oss är: Vad kostar det att bygga en kvadratmeter väg för oss eller en längdmeter järnväg? Sedan får vi vara ihärdiga att mäta olika slags markörer från år till år, tills vi får en tidsserie där vi kan jämföra över tid och plats. Vi söker produktivitet (mätt med olika markörer) hos alla de vi anlitar, så att vi kan köpa upp dessa tjänster billigare. Jämförbarhet över tid som ett mått på produktivitet återkommer jag till i analysen.

## Sammanfattning av fyra myndigheter

	<b>Riksgälden (2011)</b>	<b>Skatteverket (2011)</b>	<b>Statens fastighetsverk (2012)</b>	<b>Trafikverket (2011)</b>
<b>Programmatiska dimensioner</b>	Finansförvaltning, garantier och investerarskydd, stöd till kreditinstitut och Statens internbank	Skatter, avgifter, taxeringar, folkbokföring, ID-kort, bouppteckningar och äktenskapsregistret	Förvaltning av statens fasta egendom, bidra till ett hållbart byggande och en hållbar förvaltning	Långsiktigt effektiv och hållbar transportförsörjning i hela landet. Tillgänglighet, säkerhet, miljö och hälsa
<b>Teknologiska dimensioner</b>	Statens internbank, statsskulden, statliga garantier och lån, insättningsgarantin och statligt stöd till banker	Skattefel, indikatormodellen, uppborrdsfel, ekonomisk brottslighet, förebyggande åtgärder och löpande verksamheter	Främja ett levande kulturarv. Bevara, vårda och utveckla fastigheter, mark- och skogsvärden	Trafikslagsövergripande samhällsplanering, Inre effektivitet, produktivitet och innovation inom anläggningsbranschen
<b>Effektivitet omnämns</b>	Ca 19 ggr	Ca 90 ggr	Ca 16 ggr	Ca 190 ggr
<b>Prestationer redovisas</b>	Ca 12 ggr	Ca 49 ggr	Ca 6 ggr	Ca 9 ggr
<b>S:a intäkter</b>	35,2 mdkr	7,6 mdkr	2,8 mdkr	26,6 mdkr
<b>S:a tillgångar</b>	1,3 mdkr	50, 2 mdkr	15,1 mdkr	306,3 mdkr
<b>Antal anställda</b>	175 personer	10 300 personer	370 personer	6 300 personer



## **Analys – effektivitet utifrån en central och en lokal teknologi**

Analysmodellen utgår från en programmatisk och en teknologisk dimension. Teknologier gör det möjligt att förverkliga program, samtidigt som program finns invävda i teknologier. I effektivitetsbegreppet finns dessa två dimensioner, delvis dolda och delvis synliga. Det kan vara svårt att skilja på dessa två dimensioner, då de finns invävda i varandra.

Myndigheters mål, uppgifter och långsiktiga strategi utgör den programmatiska dimensionen. Den är diskursiv, dvs. den innehåller argument och motiv till mål och tänkbara lösningar. Det diskursiva innebär att dessa mål är möjliga att problematisera utifrån olika perspektiv (t.ex. politisk rationalitet). Ofta har de formulerats i politiska idéprogram, kommittéer och utredningar och remissbehandlats av en mängd olika intressegrupper, liksom ur statsvetenskapliga såväl som juridiska formalia. Program kan komma från reaktioner på tidigare misslyckanden eller som en reaktion på brister inom myndigheter. Program kan ses som instruktioner och mål i regleringsbrev.

Teknologier utgör den operativa dimensionen av analysmodellen. En sådan teknologi kan vara professionella tjänstemäns expertkunskaper, ekonomistyrmodeller, allmänna uppförandekoder, terminologier och inflytande över verksamheter, regler och rutiner. Expertkompetens tycks vara en viktig teknologisk dimension. Experter bär på kunskaper om hur mål beskrivna i program kan förverkligas effektivt till medborgare och näringsliv. Experter kan organisera myndigheters strukturer och inre arbeten. Kunskaper som gör det möjligt för experter att styra andra på avstånd.

En annan teknologi är redovisning, kalkyler och ekonomiska beräkningar. I årsredovisningar syns hur uppgifterna redovisas kvantitativt och kvalitativt utifrån experternas begrepp, som t.ex. effektivitet, effekter, effektivisering och ett stort antal olika prestationsmått.

Det går att urskilja ett mönster i dessa fyra illustrationer. Det gäller styrning för att åstadkomma effektivitet, eller att transformera mål till handling. Styrningen kan antingen ske genom att mäta och beräkna prestationer genom etablerade nyckeltal och indikatorer för resultatstyrning. Det andra sättet att styra mot effektivitet är med hjälp av beteenden och regler (beteendestyrning).

Resultatstyrning sker genom att prestationer mäts med nyckeltal, indikatorer eller markörer och är uttryck för en central styrteknologi. Myndigheten sätter upp mål för en enhet, verksamhet eller projekt. Löpande under året följs dessa upp och rapporteras till överordnade hierarkier. Här används olika kvantitativa redovisningsmetoder och ekonomiska modeller. För resultatstyrning förutsätts inga kausala kunskaper om orsak och verkan till ett visst styrproblem. Däremot ska det finnas kvantitativa mått som går att mäta för enhetens mål och strategier. Mått som är erkända och etablerade i organisationen av professionella tjänstemän (se figur 4).

		Kausal kunskap	
		Klar	Oklar
Goda resultatmått	Ja		Resultat- styrning
	Nej	Beteende- styrning	

Figur 4. Olika teknologier för styrning (Ouchi, 1977).

Beteendestyrning utgår från en lokal teknologi i verksamheter där komplexiteten är stor och svår att överblicka. Beteenden formulerade i regler har en inneboende koppling mellan orsak och verkan. Professionella grupper och experter styrs genom regler. Experter vet vad som händer om ”jag gör det, så inträffar det”. Tänk på matlagningsrecept, medicinska recept för en viss åkomma, eller en manual för att ladda ned en ny app. Det är exempel på beteendestyrning och att få många människor att följa en viss regel. Det ligger i experters kompetens att avgöra om regel 1 eller regel 2 är tillämpbar i en given situation, eller om nya regler behöver utvecklas (Jönsson & Grönlund, 1988). Regelstyrning är till stor del kvalitativ. Kunskaper om orsak och verkan ligger i experters koder, erfarenheter och uppföranden.

### Resultatstyrning – central teknologi för styrning

Ouchi (1977) identifierade två ideala typer för styrning: resultatstyrning (output-oriented control) och beteendestyrning (behavior-oriented control). Det ska här förtydligas att dessa inte utesluter varandra, utan endast ses som två typer, eller logiker för styrning.

Resultatstyrning är baserad på ex post-mått (i efterhand), som t.ex. lönsamhet, kassaflöde, effektivitet, produktivitet och olika slag av prestationsmått. Om det förekommer adekvata resultatmått som visar vad organisationen ska åstadkomma, är denna typ av styrning effektiv. Kunskapen ligger här främst i att definiera och utveckla adekvata resultatmått. *Mått som speglar organisationens mål och resultat.*

Resultatstyrning förutsätter ingen kausal kunskap om orsak och verkan i verksamheten eller i unika processer. Ansvar för styrningen är delegerat till lokala enheter, och allt som överordnade enheter behöver är regelbundna kvantitativa rapporter om resultat och eventuella avvikelser, liksom planer på eventuella korrigerande åtgärder. Effektivitetsmått behöver

jämförelsetal, som kan användas till nyckeltal och standarder. Effektivitet kan beräknas genom att jämföra årets utfall med tidigare perioder eller andra enheter.

Resultatstyrning är till sin form kvantitativ. Mål och mått definieras och mäts regelbundet. Effektivitet kan ses utifrån en sådan central logik. Mått sätts ofta som en kvot, där täljaren uttrycker styrvariabeln och nämnaren jämförelsevariabeln. Mål kan också anges i absoluta mått. Det kan vara:

För Riksgälden:

- Genomsnittskostnad för statliga betalningar
- Utbildningskostnad
- Förvaltning av statsskulden, genomsnittsränta
- Vidareutlåning till Riksbanken, administrativa kostnader
- Insättningsgaranti, kostnad i löpande verksamhet
- Statliga betalningar
- Strategisk positionstagning
- Löpande positionstagning
- Privatmarknadsupplåning
- Garantier
- Krediter
- Lån till andra länder
- Insättningsgarantier
- Investerarskydd

För Skatteverket:

- Skattefelet
- Antal deklARATIONER och slutskattosedlar
- Nedlagda resurser på löpande ärendehantering
- Antal telefonkontakter till nya företag
- Andel skönsbeskattningar
- Andel formella fel inom moms och arbetsgivaravgifter
- Andel inkomstdeklARATIONER som lämnats elektroniskt
- Antal certifierade kassaregister
- Antal samverkansavtal med andra myndigheter

För Statens fastighetsverk:

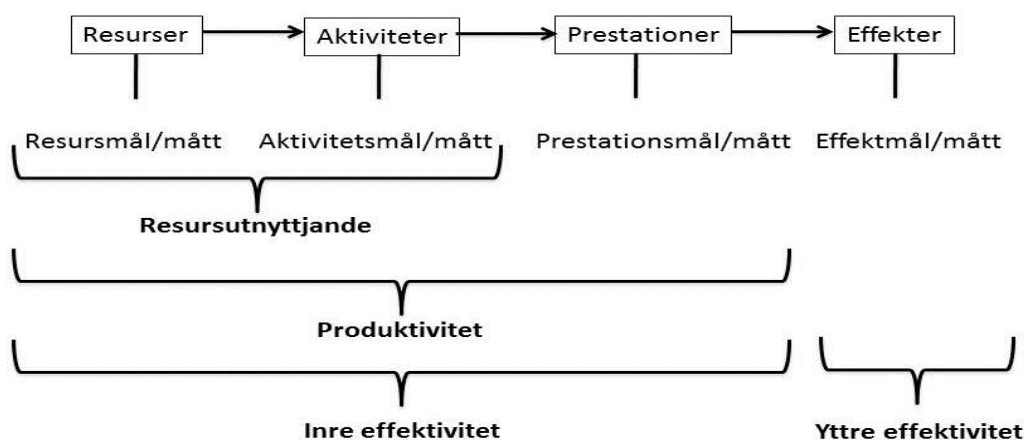
- Utvecklade besöksmål och antal besökare
- Genomförda åtgärder för att levandegöra och tillgängliggöra samt tillgänglighet genom information
- Hyresgästpassningar, hyresintäkter, vakansgrad
- Antal besökare per fastighet
- NKI-undersökningar
- Installation av hissar, handikapprampar, nödutgångar, besöksparkeringar, toaletter, marksaneringar, mobila applikationer, skyltar och informationsbroschyrer
- Driftkostnader
- Driftros-diagram (nöjd kund, ekonomi och administration, planerad drift, systematiskt energiarbete, kontroller och besiktningar och felavhjälpande underhåll) och energiförbrukning
- De största genomföra underhållsprojekten, underhållskostnad per fastighetstyp (hyresfastigheter in- och utrikes och bidragsfastigheter)
- Antal vårdprogram och specialistkompetens

- Antal certifikat
- Skogsvård, levande skogar och avverkad skog
- Bärkraftiga jordbruk
- Utvecklade kronoholmar

För Trafikverket:

- Nettonuvärdeskvot för väginvesteringar större än 100 mnkr
- Internaliseringsgrad
- Kontorskostnader som har samlokaliseras (antal)
- Kostnader för ny teknik som möjliggör möten på distans och färre resor
- Konsulter som har ersatts med egna anställda för att säkra kompetens och sänka kostnaderna
- En förkortad VP-process i tid och nedlagda resurser
- Kostnader för en km järnväg eller kvadratmeter väg
- Minskade uppföljningsrapporter
- Minskad mål- och måttdatabas
- Antal kg utsläppt koldioxid i täljaren

I flera av dessa resultatmått kan resursomvandlingskedjan i figur 1 nedan användas som en modell. Den utgår från beräknat resursutnyttjande, produktivitet och prestationer till inre effektivitet och i vissa fall till yttre effektivitet. Vi tänker här mest på prestationer, enligt SMART-kriterierna (dvs. mått som är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta). Men resultatstyrning kan även användas för yttre effektivitet.



Figur 1. Effektivitetsbegreppet ur ett resursomvandlingsperspektiv.

Miller (2001) skriver om kalkylativa praktiker att de kan analyseras som teknologier eller mekanismer som operationaliserar politiska program till verksamheter. En omvandling som kan överlåtas till oberoende, professionella tjänstemän och därigenom styra myndigheter indirekt och på distans.

Kalkylativa praktiker (teknologier) har en särskild och för många positiv egenskap (Porter, 1995). *De kan reducera komplexa processer till en enda siffra*. Oberoende av om processen handlar om finansförvaltning, skatteförvaltning, fastighetsförvaltning, trafikförvaltning eller vilken offentlig verksamhet som helst. Siffror kan göras jämförbara över tiden och med andra verksamheter inom andra områden och platser. Exempel på några sådana mått är effektivitet,

produktivitet, lönsamhet, nuvärden och kassaflöden. Nyckeltal har alla en elegans av en enda siffra och ger ett sken av objektivitet och neutralitet. Ett ofta använt uttryck i ekonomisammanhang lyder:

*Det som räknas är det som uppmärksammas.*

Låt oss samtidigt minnas ett citat av Einstein:

*Det är inte allt som kan räknas som räknas,  
och inte allt som räknas som kan räknas.*

Reducering (kommensuration) av verksamheter till jämförbara mått har intresserat mänskligheten i flera tusen år. Espeland & Stevens (1998) skriver att redan Platon och Sokrates argumenterade för detta problem, utifrån två skilda perspektiv (Nussbaum, 1986, ur Espeland & Stevens, 1998). Platon ansåg att vi måste kommensurera och reducera komplexa etiska problem, för att förhindra konflikter och missförstånd. Vi blir då mer rationella, stabila och mindre känsliga för passion, tur eller öde. Aristoteles, å sin sida, litade mer på våra sinnen och den skönhet de kan uppfatta och på mångfald. Kommensuration är ett för högt pris enligt Aristoteles, men nödvändig enligt Platon. Känns debatten igen? Fredrik Svärdsten Nymans (2012) doktorsavhandling är ett lästips för den som vill fördjupa sig i ämnet.

### **Beteendestyrning – lokal teknologi för styrning**

Beteende- eller regelstyrning föreskriver vad som ska göras. Den är framåtriktad (ex ante). Lokala verksamheter styrs i många fall med hjälp av beteenden, regler och rutiner (Jönsson & Grönlund, 1988). Kausal och professionell kunskap finns inbyggda i regler för att uppnå effektivitet. Många professionella grupper styr myndigheter på detta sätt. Disciplinen underhålls lokalt genom någon form av legitim auktoritet eller koder. Burns & Scapens (2000) skiljer på regler (rules) och rutiner (routines). ”Rules are the formalized statements of procedures” medan ”Routines are procedures actually in use”. Jag återkommer till denna skillnad.

Ett problem med beteendestyrning är att regler formuleras i förväg och är allmänna till sin natur, medan tillämpningen (rutiner) sker i efterhand och i unika situationer. En regel måste således tolkas lokalt (till en rutin) för att vara användbar. En central punkt med beteendestyrning är att den kännetecknas av självutvecklade, ofta tysta lärandeprocesser.

Exempel på regelstyrning från de fyra myndigheterna (mina kursiveringar).

För Riksgälden (ur årsredovisningen 2011 och från intervjuerna):

- Vi är representerade i styrelsen för Finansiella sektorns privat-offentliga samverkansgrupp (FSPOS), ett forum för samarbete mellan myndigheter och den privata sektorn som ska se till att det finansiella systemet även fungerar i krissituationer. Genom utbytet av erfarenheter och kunskap inom gruppen blir vår egen krisplanering och *våra reservrutiner* bättre samordnade med omvärlden.
- Riktlinjer för positioner. Positionstagningen styrs av *ett regelverk* som begränsar de risker vi kan ta.

- Erfarenheterna från den finansiella krisen har gjort att ett omfattande arbete pågår inom EU för att gå igenom *regelverken* för insättningsgarantin och investerarskyddet.
- Den nya limitstrukturen är ett resultat av den pågående generella översynen av *vårt regelverk* för kreditrisker.
- Godtagbar operativ risknivå. Operativa risker beror på mänskliga fel, *felaktiga processer eller system och externa händelser*. Vi analyserar dessa risker löpande i samband med exempelvis verksamhetsplaneringen, projekt och i våra processer.
- Vi har *effektiva* lösningar för betalningar till och från staten.
- Betalningar (i statens betalningsmodell) ska genomföras på ett *kostnadseffektivt* och säkert sätt.
- Att samverka med andra myndigheter och sprida kunskap om den statliga betalningsmodellen är en viktig del av arbetet med att öka säkerheten och *effektiviteten*.
- Riksgälden ska ställa ut och förvalta statliga garantier och krediter. I vårt uppdrag ingår också att arbeta aktivt för att andra myndigheters garanti och kreditverksamhet bedrivs på ett *effektivt* sätt.
- Under 2012 kommer arbetet att fortsätta med att få fram en samsyn på medarbetarskap och handlingsplaner. Syftet med arbetet är att få en *effektivare* myndighet med ännu bättre arbetsmiljö.
- Vi arbetar för att främja likabehandling och motverka diskriminering. Att ta tillvara människors olika erfarenheter tror vi ger en god arbetsmiljö och en dynamisk arbetsplats, vilket i sin tur bidrar till en *effektivare* förvaltning och högre kvalitet i arbetet.
- Utgångspunkten för samarbetet har varit de riktlinjer Internationella valutafonden, IMF, och Världsbanken tagit fram. Dessa ger en etablerad ram för *effektiv* skuldförvaltning.
- Andra delar av verksamheten har vi inte lika tydligt uttalade mål och effektivitetsmätt för. Vi arbetar där aktivt runt detta ämne just nu. Vi diskuterar t.ex. begreppet "lean".
- Det finns inget i vårt regleringsbrev, vad som menas med effektivitet. Vad ska vi göra för att vara effektiva? I jämförelse med vad? Är det avkastning? Eller vilka mått ska vi använda? Minska utgifterna? *Allt detta är subjektivt*. Vi får själva *tolka uppdraget* och återredovisningen.

För Skatteverket (ur årsredovisningen 2011 och intervjuerna):

- För att förbättra den rättsliga kvaliteten pågår utvecklingsinsatser inom varje uppföljningsområde. *Åtgärderna består till exempel av att ta fram ställningstaganden, utbildningar, utveckla rutiner, förbättra systemstöd och kvalitetssäkra verksamheten på olika sätt*.
- Vi har intensifierat arbetet inom Norden och OECD, för att utbyta erfarenheter. De nordiska skatteförvaltningarna har gemensamt kommit överens om den praktiska hanteringen, till exempel *gemensamma rutiner, utbildning och seminarier*. Vår bedömning är att den nordiska samverkan har varit helt avgörande för framgången med att tillämpa avtalen.
- Skatteverket har sett över *rutiner och regelverk* samt vidtagit ett antal åtgärder för att minska riskerna för icke önskvärt beteende i utlandsverksamheten.
- I intygandet för 2010 gjordes bedömningen att Skatteverket hade allvarliga brister avseende den interna styrningen och kontrollen av ekonomin. Bristerna gick inte att härleda till ett specifikt område utan var kopplade till brister i bland annat *kompetens, processer, rutiner, principer och systemstöd*.
- En löpande och systematisk översyn av regelverket. För att förenkla regelverket ser Skatteverket fortlöpande över *föreskrifter, allmänna råd och regler* inom skattelagstiftningen.
- Vi ska fortsätta arbetet med att *utveckla den service* vi ger, *förbättra kvaliteten i vårt arbete och bli ännu mer effektiva* och ytterligare stärka vårt förtroende bland medborgare och företag.

- Skatteverket bidrar till att uppfylla målet genom en effektiv verksamhet med *hög kvalitet* där det är lätt för medborgare och företag att *göra rätt från början* samt genom en *effektiv kontrollverksamhet* för att bland annat motverka brottslighet.
- *Ett bra bemötande skapar* förutsättningar för att lösa frågor och situationer på ett effektivt sätt och det är också en mycket viktig faktor när det gäller uppfattad rättvisa. Det upplevda bemötandet påverkar även förtroendet för myndigheten.
- Skatteverket *arbetar för att bli en öppen och samverkande e-förvaltning* utifrån fyra perspektiv: god e-service till medborgare och företag, öppenhet och integritet, effektiv myndighet samt samverkan med andra.

För Statens fastighetsverk (ur årsredovisningen 2012 och intervjuerna):

- Regeringen är enligt propositionen 1997/98:137 i första hand intresserad av att SFV bedriver verksamheten på *ett kostnadseffektivt* sätt.
- Under 2012 har SFV:s energistatistik kvalitetssäkrats vilket ger underlag till analys och åtgärdsplaner för att uppnå målet att *effektivisera* 26 procent under perioden 2005–2016.
- Kungliga bibliotekets huvudbyggnad är ombyggd för att *effektivisera* kontorsytor och förbättra inomhusklimatet.
- Arbete med att kartlägga kunskap, utveckla *effektiva* nätverk, finna nya intäktsskapande ytor och skapa modeller för besöksmålsutveckling har inletts.
- Energimålet, vilket fastställdes 2009, är ett av de viktigaste i SFV:s övergripande miljömål. Hittills uppnådd *effektivisering* är cirka 10 procent.
- Översyn av processen skogsbruk, för att förbättra rutinerna och därmed få en *effektiva* förvaltning, har slutförts.
- Levande skogar – Ansökningar har gjorts och EU-medel beviljats till aktiva naturvårdsåtgärder. En av SFV:s medarbetare har specialiserat sig på detta arbete, därigenom har *effektiviteten* ökat och goda utfall erhållits på ansökningarna.
- Vid färdigställande av de stora investeringsprojekten påverkas *effektiviteten* genom ökade intäkter.
- Förändrade lokalbehov inom utrikesförvaltningen har intensifierat SFV:s arbete med fastighetsutveckling och omstrukturering av det utrikes fastighetsbeståndet. Det innebär både planering av nya byggnader, ombyggnader för att *effektivisera* lokalutnyttjandet och avyttring av fastigheter som inte längre behövs.

För Trafikverket (ur årsredovisningen 2011 och intervjuerna):

- Framkomlighet och punktlighet för vägtrafiken. Vinterväghållning prioriteras högt i relation till andra åtgärder och påverkar framför allt framkomlighet och punktlighet, men även robusthet, säkerhet och användbarhet. Därför har ett antal nya åtgärder vidtagits inför vintern 2011–2012. *Vi har bl.a. säkerställt rutiner för tillgång på salt.*
- Trafikverket ser över *hur vi tillämpar de regelverk* som styr upphandling av entreprenader och kontroll av entreprenörernas säkerhetssystem.
- För upphandling kommer *genomgång av regelverk och systemstöd* att göras utifrån ett riskperspektiv.
- Syftet med forskning och innovation (FoI) inom Trafikverket är att ge bidrag till verkets mål genom att tillföra ny kunskap, utveckla nya lösningar, verifiera och demonstrera dem samt *förbättra befintliga tjänster, produkter och processer.*
- Som beställare ska Trafikverket ställa krav på funktion och kvalitet så att det finns drivkraft och incitament för projektörer och entreprenörer att utveckla nya *effektiva produktionsprocesser och tekniska lösningar.*

- Vi har *utvecklat en metod* för mätning av produktivitetsutvecklingen. Metoden bygger bland annat på Statskontorets förslag i rapporten Att mäta produktivitetsutvecklingen i anläggningsbranschen (2010:19).

## **Beteendestyrning i lärprocesser – regler och rutiner**

Lärande uppfattas av många som kumulativa processer och där man inte går ”bakåt”, lär av gamla rutiner eller beteenden (t.ex. Hedberg, 1981). Regler och rutiner kan i många miljöer stabilisera förändringar och behålla status quo. Särskilt i organisationer som verkar i turbulenta miljöer (Feldman & Pentland, 2003; Pentland m.fl., 2012). De behöver ständigt förändra sina regler och rutiner och då kan man inte förlita sig på tidigare framgångsrika beteenden. Beteendestyrning förutsätter en lärmiljö där medarbetare stimuleras till att lära sig av med vissa beteenden, regler, rutiner, synsätt och i vissa fall helt glömma bort tidigare arbetssätt och se problemen utifrån nya perspektiv. Det handlar både om ”unlearning” och ”forgetting” (Hedberg, 1981; Argyris, 1977; Hedberg & Jönsson, 1978; Carmona & Grönlund, 1998).

Feldman & Pentland diskuterar två perspektiv på rutiner, de ideala (ostensiva) och de operativa (performativa). De definierar en rutin som ”a repetitive, recognizable pattern of interdependent actions, involving multiple actors” (2003:94). En rutin ska vara repetitiv, den ska ha ett känt mönster av sammanfogade handlingar och den ska utföras av flera aktörer. Traditionellt anses rutiner utgöra en grund för stabilitet, tröghet, ointresse och kompetensminskning. Rutiner har setts som motsatsen till flexibilitet och förändring (t.ex. Hannan & Friedman, 1984; March, 1991). Nyare forskning framhåller rutiner som källan till effektivitet, legitimitet och utveckling av nya arbetsprocesser (bl.a. Pentland m.fl., 2012).

Ett ostensivt perspektiv på en rutin är den ideala formen, den allmänna eller principiella idén. Det går att jämföra med Burns & Scapens (2000) definition på regler. Det performativa perspektivet däremot utgörs av en rutin i praktiken, i handling, i en speciell situation, av speciella aktörer, i en speciell tid och på en speciell plats. Pentland m.fl. ser dessa två aspekter som en dualitet, där båda är nödvändiga för att rutin ska fungera.

Den ostensiva aspekten (dvs. en regel) skapar vår mentala bild av vad en rutin är (hädanefter ersätts begreppet ostensiv rutin med regel). Den har en komponent av ”tyst kunskap”, av standardiserade procedurer. Varje individ tolkar sin aspekt av en regel utifrån sin egen och tidigare erfarenheter och roller. Innebörden av en regel kan endast synas eller förstås i handling av specifika individer vid specifika tider (den performativa aspekten). Det går här att göra en jämförelse med Giddens (1984) och structuration theory. Strukturer (regler) kan endast förstås i handling (rutiner). Ett språk t.ex. är uppbyggt av en mängd regler. Språket uppmärksammas endast när man talar, skriver och läser (rutiner). *En regel (som t.ex. ett språk) är tyst, så länge den inte tillämpas (talar, skrivs och läses)!*

En förändring (effektivisering) med detta perspektiv kan endast ske genom att förändra både regler och rutiner. Det räcker inte med att författa en manual (en sammanställning med regler), för att få denna att verka. Det fordras flera steg av insikter för att förändra nuvarande regler och rutiner, lära av och glömma bort gamla beteenden, delta i grupprocesser och personliga utvecklingar. Göra sig av med prestige, fördomar och acceptera andras åsikter och synpunkter. Dessa ”ostensiva delar” behöver samordnas med träning och experiment med nya



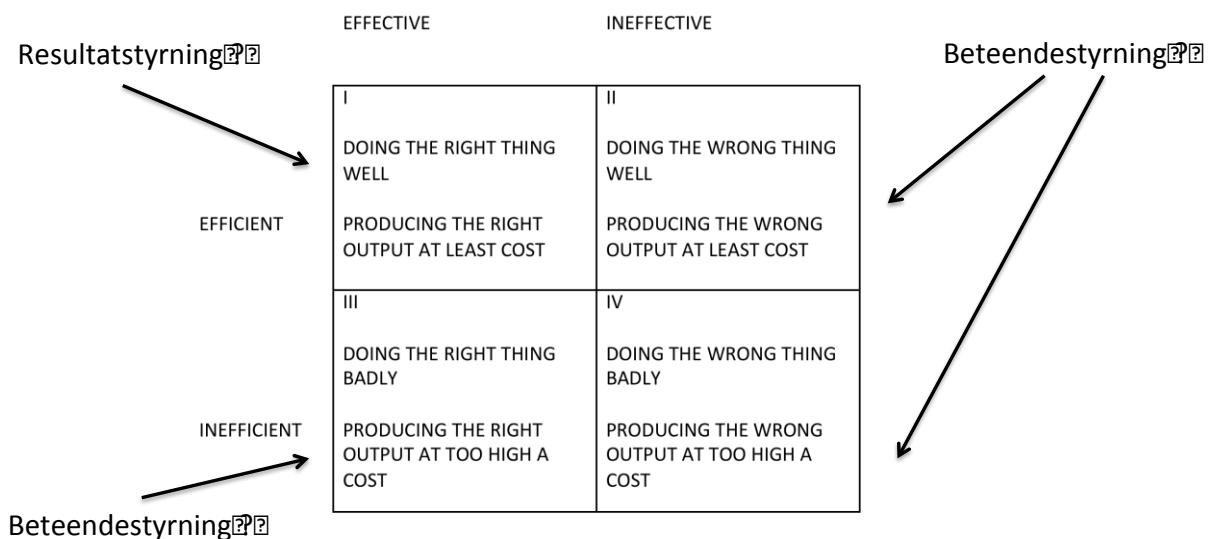
rutiner och arbetssätt, ”performativa delar”. Effektiviseringsprocesser för förändringar kan utifrån detta synsätt vara komplexa, långdragna i tiden och tröga.

Effektivitet i beteendestyrning ser jag som teknologier där både regler och rutiner förfinas i ett ständigt lärande. Myndigheter kan delegera dessa arbeten till lokala enheter där problem finns. Det handlar i vissa fall om att omfördela befogenheter, ansvar och makt. Det handlar också om att erkänna lokala enheters legitimitet, självbestämmande, jämställdhet och andra etiska aspekter på arbetsplatsen.

Det räcker inte med att ”se över regelverken” eller ”införa nya rutiner”. Det är endast ett första steg och *förutsättning för förändring och effektivisering*. Sedan återstår det stora arbetet med att förändra lokala regler, rutiner och beteenden, så att dessa tillämpas i framtiden.

## Slutord

Studiens syfte var att fördjupa vår kunskap om effektivitetsbegreppet och se det som en omvandling av mål till resultat. Det har vi gjort genom att tillämpa en teoretisk referensram om politisk rationalitet, politiska program och politiska teknologier. En annan del av referensramen handlade om att styra enheter och människor på distans. För oss har professioner, expertkunskaper, resultat- och beteendestyrning varit viktiga teknologier för att omforma mål till resultat. Detta illustreras i figur 5, där resultatmatrisen i figur 2 visas tillsammans med de olika styrteknologierna i figur 4.



Figur 5. Effektivitet som en transformering av mål till resultat (yttre och inre effektivitet).

Resultatstyrning använder kalkylativa metoder och mått för att nå mål. I figur 5 ruta I är både den yttre och den inre effektiviteten omvandlad från mål till resultat. Effektivitet i denna centrala styrteknologi innebär att jämföra mått över tid och plats. Mått i absoluta tal (kronor, antal och procent) eller jämförelsetal med tidigare perioder eller med andra enheter.

Resultatstyrning förutsätter professionella expertkunskaper för att definiera resultatmått som speglar organisationens mål och strategier och som kan transformera politik till handling, eller mål till resultat. *Resultatmått som styr människor (på distans) att effektivt omvandla mål till resultat.*

Resultatstyrning är överlägsen beteendestyrning då resultatstyrning inte kräver lika stor uppmärksamhet som beteendestyrning. Så länge resultaten håller sig inom vissa givna ramar, kan man styra verksamheter ”med ryggmärken”. Om resultaten är lägre under en viss tid, kan man vidta åtgärder för att komma tillbaka till accepterade nivåer. Det krävs i många fall lägre kompetens i denna form av styrning. Tänk på McDonald’s hamburgerkedja. Den resultatstys. Här har de utvecklat regler och rutiner som alla följer ”till punkt och pricka”. De tillverkar både rätt produkter och till lägsta möjliga pris. Exempelen på denna typ av styrning kan göras lång. I de flesta statliga myndigheter finns det automatiserade verksamheter som följer denna teknologi.

Effektivitet med beteendestyrning används i komplexa verksamheter, där samband mellan orsak och verkan är avgörande. Det kan illustreras i rutorna II, III och IV i figur 5. Här formas effektivitetsbegreppet i lärandeprocesser och i lokala utvecklingsprojekt. Regler utgörs av det formella regelverket, medan rutiner ses som ”procedures actually in use” (Burns & Scapens, 2000). *Utveckling av regler och rutiner kan här omvandla mål till resultat, mot ruta I. Det är i denna omvandling som effektivitetsbegreppet ska ses.*

Här finns troligen en mängd olika mellanformer.

1. *Resultatmätt som inte styr mot önskade mål och behöver utvecklas.*

Här kan mått utvecklas med hjälp av beteendestyrning och genom att experimentera i lokala arbetsgrupper. Mått som bättre än tidigare speglar mål och resultat.

2. *Beteenden, regler och rutiner, som har stabiliserats över tiden och kan styras med hjälp av kvantitativa resultatmätt.*

Här kan regler och rutiner översättas (kommensureras) till *effektiva* styrmått.

3. *Förbättringsprojekt som inte syns i redovisningen på många år.*

Här kan nya moderna redovisningsmetoder/tekniker användas för att analysera *effektiva* åtgärder kontra utfall (se exemplet med PIA, Trafikverket).

4. *Effektiviseringsarbeten som beror på politiska beslut.*

Politiska rationaliteter och mål kan snabbt förändra *effektiviseringsarbeten* positivt och negativt. Nya politiska rationaliteter ska synas i myndigheternas verksamheter. Det är grunden i en demokrati. Här kan nya resultatmätt, liksom nya regler och rutiner behöva utvecklas.

Det fordras mer forskning om begreppet effektivitet och hur vi bättre ska förstå omvandlingen från mål till resultat i en modern demokrati. Forskning som utgår från andra discipliner än företagsekonomi och redovisning. Jag tänker särskilt på sociologi, pedagogik, filosofi, statsvetenskap och nationalekonomi. Det är en demokratisk rättighet att vi medborgare kan lita på att allmänna medel används ”effektivt”. Vad nu det kan innebära!

Arvid Falk i Strindbergs Röda Rummet gav (tack och lov) upp efter en kort tid som statstjänsteman. Men alla andra bör reflektera över vad regeringen och myndigheter lägger i effektivitetsbegreppet. När effektivitet används 568 gånger i en proposition, då måste det vara ett viktigt begrepp!

## Litteraturlista

Abbott, A. D. (1988), *The systems of professions. An Essay on the Division on Expert Labour*. Chicago: University of Chicago Press.

Argyris, C. (1977), Organizational Learning and Management Information System. *Accounting, Organizations and Society*, 2, 113–123.

Burns, J. & Scapens, R.W. (2000), Conceptualizing management accounting change: an institutional framework. *Management Accounting Research*, 11(1), 3–25.

Carmona, S. & Grönlund, A. (1998), Learning from Forgetting: An Experiential Study of Two European Car Manufacturers. *Management Learning*, 29(1), 21–38.

Carmona, S. & Grönlund, A. (2003), Measures vs Actions: the Balanced Scorecard in Swedish Law Enforcement. *International Journal Operations & Production Management*, 23(11), 1475–1496.

Catasús, B. & Grönlund, A. (2005), More peace for less money: measures and accountability in the Swedish Armed Forces. *Financial Accountability and Management*, 21(4), 467–484.

Ek, E. (2012), *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborg, Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.

Espeland, W. N. & Stevens, M. L. (1998), Commensuration as a social process. *Annual Review of Sociology*, 24 (1), 313–343.

Feldman, M. S. & Pentland, B. T. (2003), Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. *Administrative Science Quarterly March*, 48, 94–118.

Fournier, V. (1999), The appeal to ‘professionalism’ as a disciplinary mechanism. *The Editorial Board of The Sociological Review*, 47(2), 280–307.

Foucault, M. (1979), Governmentality. *Ideology and Consciousness*. 6, 5–21.

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, ändrad SFS 2008:747, Stockholm: Riksdagen.

Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press.

Grönlund, A., Svärdesten, F. & Öhman, P. (2011), Value for Money and the rule of law: the (new) performance audit in Sweden. *Financial Accountability and Management*, 24(2), 107–121.

Grönlund, A. (2011, red.), *Styrning i statliga myndigheter*. Stockholm, Stockholms universitet, Akademin för ekonomistyrning i staten.

Hannan, M.T. & Friedman, J. (1984), Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, 49(2), 149–164.

Hedberg, B. (1981), How Organizations Learn and Unlearn, in *Handbook of Organizational Design*, Nyström, P.C. & Starbuck, W.H. Oxford, Oxford University Press.

Hedberg, B. & Jönsson, S. (1978), Designing Semi-Confusing Information Systems For Organizations in Changing Environment. *Accounting, Organizations and Society*, 47–64.

Heinrich, C.J. (2002), Outcome-based performance management in the public sector: Implications for government accountability and effectiveness. *Public Administration Review*, 62(6), 712–725.

Jackson, P.M. (2011), Governance by numbers: what have we learned over the past 30 years? *Public Money & Management*, 31(1), 13–26.

Jönsson, S. & Grönlund, A. (1988), Life with a sub-contractor: New Technology and Management Accounting. *Accounting Organizations and Society*, 13(5), 512–532.

Kristensson Ugglå, B., Guillet de Monthoux, P., Catasús, B. & Grönlund, A. (2008), *Försvaret under attack*. Stockholm, Santérus Förlag.

Lag om offentlig upphandling (SFS 2007:1091). Stockholm, Riksdagen.

Latour, B. (1987), *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

Llewellyn, S. (1996), Performance management in the social services: its meaning and measurement, in Lapsley, I & Mitchell, F. (eds.) *Accounting and Performance Management. Issues in the Private and Public Sectors*. London, Paul Chapman Publishing.

March, J.G. (1991), Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 71–87.

McSweeney, B. & Sherer, M. (1990), Value for money auditing: Some observations on its origins and theory. In Cooper, D. J. & Hopper, T. M. (eds.), *Critical Accounts*, London:Macmillan, 15–43.

Meyer, M.W. & Zucker, L.G. (1989), *Permanently Failing Organizations*, Sage, Newbury Park.

Miller, P. (2001), Governing by numbers: Why calculative practices matter. *Social research*, 68(2), 379–396.

Miller, P. & Rose, N. (1990), Governing economic life. *Economy and Society*, 19(1), 1–31.

Miller, P. & Rose, N. (2008), *Governing the present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge, Polity Press.

Modell, S. & Grönlund, A. (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund, Studentlitteratur.

- Modell, S. & Grönlund, A. (2007), Outcome-based performance management: Experiences from Swedish central government, *Public Performance and Management Review*, 31(2), 274–287.
- Nonaka, L. & Takeuchi, H. (1995), *The Knowledge-Creating Company – How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- Ouchi, W. (1977), The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control. *Administrative Science Quarterly*, 29 (March), 95–113.
- Pentland, B.T., Feldman, P.T., Becker, M.S., & Peng Liu (2012), Dynamics of Organizational Routines: A Generative Model. *Journal of Management Studies. Special Issue: Micro-Origins of Organizational Routines and Capabilities*, 49(8), 1484–1508.
- Polanyi, M. (1966), *The Tacit Dimension*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Pollitt, C. (2006), Academic Advice to Practitioners – What is its Nature, Place and Value Within Academia? *Public Money & Management*, 27(4), 257–264.
- Pollitt, C. & Hupe, P. L. (2011), Talking about Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641–658.
- Porter, T. M. (1995), *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Prop. (2012/13:1), *Budgetproposition för 2013*. Stockholm, Riksdagen.
- Radcliff, V.S. (1998), Efficiency audit: An assembly of rationalities and programmes, *Accounting, Organization and Society*, 23, 377–400.
- Radcliffe, V.S. (1999), Knowing efficiency: the enactment of efficiency in efficiency audit. *Accounting, Organizations and Society* 24, 333–362.
- Ramberg, U. (1997), *Utformning och användning av kommunala verksamhetsmått*, Lund, Lund University Press (doktorsavhandling).
- Rose, N. & Miller, P. (1992), Political Power beyond the state: Problematics of Government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 173–205.
- Rose, N. (1993), *Government, Authority and Expertise in Advanced Liberalism*. *Economy and Society*, 22(3), 283–299.
- Rose, N. (1999), *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sewell, G. & Wilkinson, B. (1992), Someone to Watch Over me!: Surveillance, Discipline and the Just-in-Time Labour Process. *Sociology*, 26(2), 271–289.
- Smith, P. (1993), Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector. *British Journal of Management*, 4(3), 135–151.

Smith, P. (1995), Performance indicators and outcome in the public sector. *Public Money and Management*, 15(4), 13–16.

Sundqvist, G. & Elam M. (2009), Sociologin, hybriderna och den sociala verkligheten – exemplet kärnavfall, *Sociologisk forskning*, 46(2), 4–25.

SFS 1974:152, *Regeringsformen*. Stockholm, Riksdagen.

SFS 2007:1091, *Lag om offentlig upphandling*. Stockholm, Riksdagen.

Statens offentliga utredningar. (2007:75), *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Stockholm, Sveriges regering.

Statens offentliga utredningar. (2009:31), *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*. Stockholm, Sveriges regering.

Statens offentliga utredningar. (2009:31), *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*. Stockholm, Sveriges regering.

Statskontoret (2010:19), *Att mäta produktivitetsutvecklingen i anläggningsbranschen*. Stockholm, Statskontoret.

Strindberg, A. (1928, [1879]), *Röda Rummet*. Stockholm, Albert Bonniers Förlag.

Svärdsten Nymans, F. (2012), *Constituting performance: Case studies of performance auditing and performance reporting*. Stockholm, Stockholm universitet (doktorsavhandling).

Tarschys, D. (2006), Mål utan mening: Om ordstyrning i landet där allt är Prioriterat. Ur Marja Lemne, red. *Förvaltningens byggstenar*. Statskontoret småskrifter 2006:1.

*Trafikverkets verksamhetsplan för 2011-2013, TDOK 2010:277: TRV 2010/81256A*. Borlänge, Trafikverket.

van Helden, J., Grönlund, A., Mussari, R. & Ruggiero, P. (2012), Exploring public sector managers' preferences for attracting consultants or academimes as external experts. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 9(3) 205–227).

van Peurse, K.A. & Pratt, M.J. & Lawrence, S.R. (1995), Health management performance: a review of measures and indicators. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 8, 34–70.