



Akademien för ekonomistyrning i staten Företagsekonomiska institutionen



Stockholms
universitet

Performance measurement in the public sector

Kirsi Mari Kallio

Varför har myndigheter så många olika styrformer?

Kim Eriksson

Internrevision i statliga myndigheter

Gunilla Eklöv Alander

Artificiell intelligens utmanar styrning och ledning

Fredrik Svärdsten

AES Forskardag 2020

Performance measurement in the public sector

Kirsi-Mari Kallio, docent

Control systems

Flamholtz (1996) defines:

An organizational control system may be defined as a set of mechanisms – both processes and techniques – which are designed to increase the probability that lead to the attainment of organizational objectives. The ultimate objective of a control system is not to control specific behavior or people *per se*, but, rather, to influence people to take action and make decisions which in their judgement are consistent with organizational goals.

Performance measurement (PM)

- PM ties together the work output of individuals and groups (behavior) with organization's effectiveness & strategic goals.
- PM is a continuous process of identifying, measuring and developing performance and output of an organization.
- In order to reach the organizations' strategic goals, the 'products' of the organization need to be defined, as well as to develop the indicators measuring the 'production'.



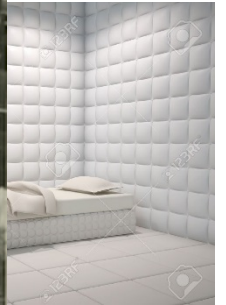
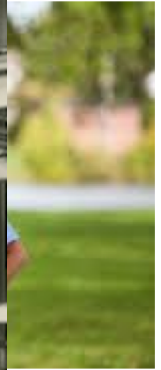
The strategic goals of public sector organizations

- Public sector and private sector organizations often differ substantially in terms of business logic and in their job descriptions.
- There are major differences between the political and administrative system characteristics of the public sector compared to those of the corporate world.
- *The purpose of business is to create a customer... and the purpose is to provide something for which an independent outsider, who can choose not to buy, is willing to exchange his purchasing power*.*
- Consequently, whereas the goal of business is to increase profit by producing commodities for markets in which customers ultimately weight the value and the quality of the commodities through their purchasing power, it is extremely difficult to evaluate the value and quality of the commodities produced in the public sector in terms of market-based criteria.

*Peter Drucker (1964)



exts



Stockholms
universitet

PM and public organizations

- In the public sector, many times we end up in measuring the output of the organization, rather than it's outcome.
- The problem in choosing the indicators is not technical; it is conceptual.
- It has been proven to be a rather difficult task to identify what actually is a good performance within the public sector organizations.

Some critical reflections on performance measurement in the public sector

- There are problems in focusing the indicators right.
- The cause and effect of the actions taken within public sector organizations has proven to be difficult to determine.
- Measurement of quality has proven to be difficult.
- The indicators do not always end up in motivating employees.
- The use of PM indicators might encourage unhealthy competition between staff.
- The use of PM has been proven to enhance bureaucracy and paper work.
- The time span of the measurements in the public sector is usually too short.

A good performance measurement system

1. Produces reliable information
2. Produces appropriate information
3. Produces comprehensive information
4. Does not bring negative side effects
5. Enables sensible rewarding

1. Reliable information

Target A
Poor Validity,
Good Reliability



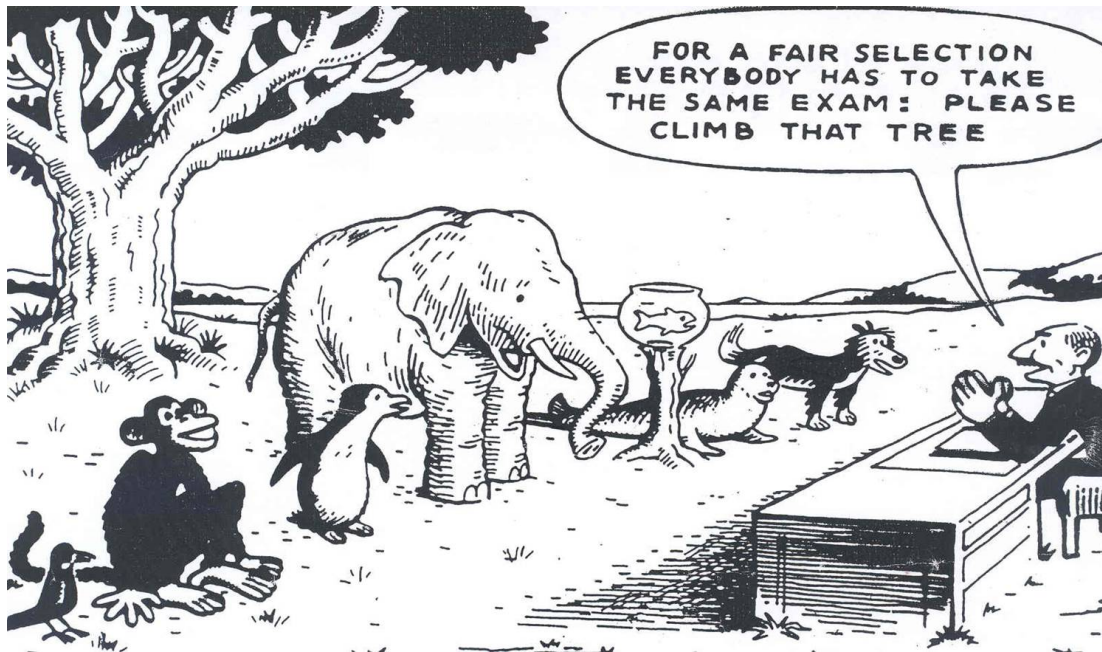
Target B
Poor Validity
Poor Reliability



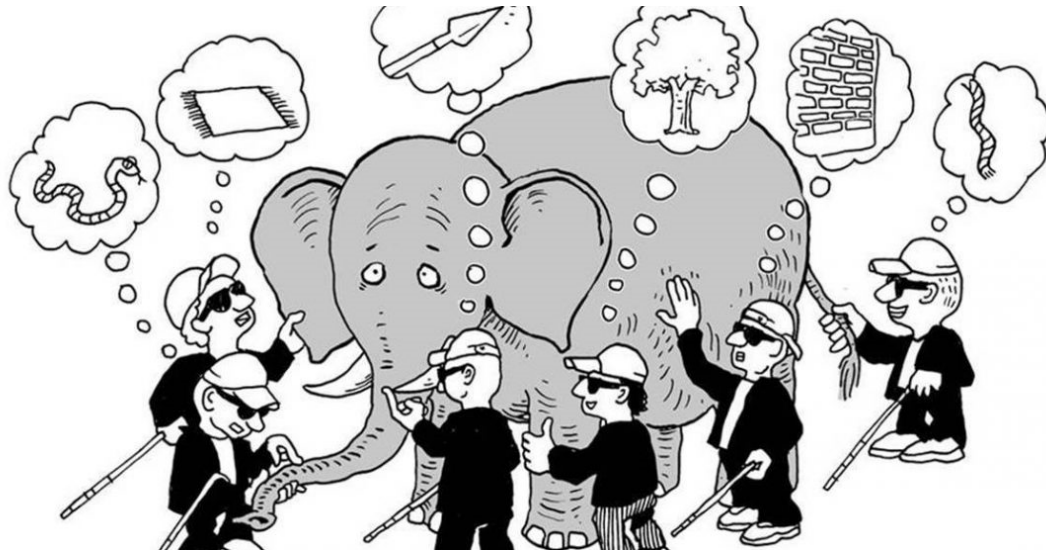
Target C
Good Validity,
Good Reliability



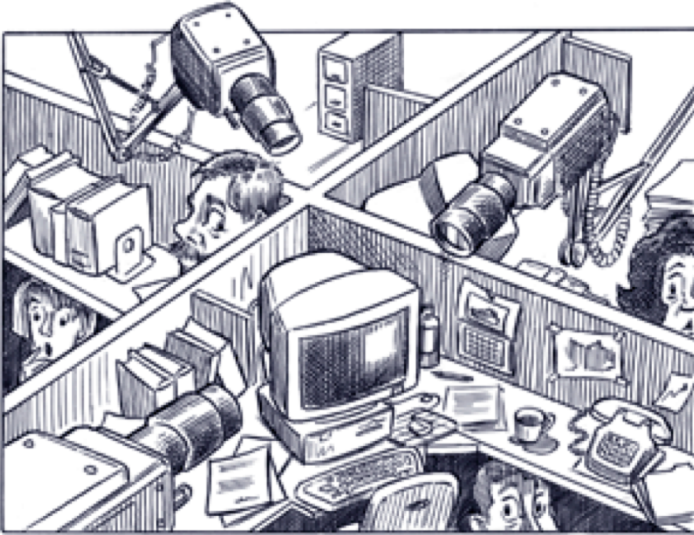
2. Appropriate information



3. Comprehensive information



4. Negative side effects



5. Sensible rewarding



A good performance measurement system

- A good PM system does not only understand and monitor the organization, but it also aims to develop the organization!
- Hofstede reminded us as early as 1981 that: *the more formalized the control system, the greater risk of obtaining pseudo-control rather than control.*



Tack!

kirsi-mari.kallio@utu.fi



Stockholms
universitet

AES Forskardag 2020

Varför har myndigheter så många olika styrformer?

Kim Eriksson, doktorand

Varför har myndigheter så många olika styrformer?

- Exempel på påståenden om mycket styrning

”Jag tycker att vi har för många styrformer som tillämpas samtidigt. Dessutom verkar de ibland i motsatt riktning och det minskar handlingsutrymmet för chefer, och gör det förvirrande för medarbetarna att förstå hur styrformerna förhåller sig till varandra och vad som är överordnat. Viss del av styrningen är alltför komplicerad, detaljerad och teoretisk vilket gör att man riskerar att missa målet. Man ser helt enkelt inte skogen för alla träden!”

Varför har myndigheter så många olika styrformer?

- Exempel på påståenden om mycket styrning

“Vi kanske behöver ett paraply för att stå emot den här *kaskaden av styrformer och dokument* och hejsan hoppsan. Kan man göra mindre av sådant och istället samordna och paketera? Är det en bättre väg att gå?

Tänker vi rätt när vi säger att vi ska fälla upp paraplyet? Eller ska vi leta efter en plats där solen skiner istället? Ska vi ta emot alla styrformer och dokument och låta dem studsa mot paraplyet eller ta ner regnmolnen lite grann? Det är en annan variant!”

Varför har myndigheter så många olika styrformer?

- Exempel på påståenden om mycket styrning

”Mångfalden och splittringen av styrningen får sannolikt effekten att ”ingen styrning fungerar” och att förändringar uteblir. Det leder till ytterligare styrningsförsök, inte sällan kortsiktiga och detaljerade.”

Tillitsdelegations medskick om att begränsa antalet mål, regler och krav på återrapportering, kan ses som ett uttryck för ett behov om att minska omfattningen av styrningen.

Några utgångspunkter

- Det är missvisande att anta att styrteknologier ersätter befintliga styrformer.
- Verksamhetsstyrningsforskning tenderar att fokusera på konsekvenserna av styrning.
- *Hur kommer det sig att vi har så många olika styrformer samtidigt?*
- Trafikverket empiriskt case
 - Trafikverket bildades bland annat utifrån behovet om en myndighet med helhetsperspektiv.

Processer som initierar styrformer

1. Styrformer återskapas mot bakgrund av historiska villkor för styrningen.
2. Nya styrformer introduceras som respons på händelser.
3. Styrformer introduceras med ambitionen att skapa mindre förändringar och att etablera en riktning för myndigheten.

1. Styrformer återskapas

- Styrformer återskapas mot bakgrund av historiska villkor för hur verksamheter bör styras (myndigheten bör styra sin verksamhet utifrån ...
 - Exempelvis mål- och resultatstyrning

”Strategiska utmaningarna utgick i stor utsträckning från de utmaningar som Vägverket och Banverket identifierat sedan tidigare.”

”Samtidigt så hade vi redan styrkortet i de gamla myndigheterna. På det sättet var det mer tryggt, där känner vi igen oss.”

2. Nya styrformer introduceras som respons på händelser

- Händelser som öppnar upp för nya styrformer (myndigheten måste fokusera mer på ...)
 - Exempelvis nytt mätningssystem med fokus på effekter

“Vi måste veta vad vi gör, varför vi gör det och för vem. Men framförallt vad det ger för effekter. Vad får vi för effekter av det vi gör? Historiskt sett har vi haft det svårt att svara på den frågan, framförallt kopplat mot drift och underhåll. Så därför infördes ett styrramverk med fokus på drift och underhåll. För där såg man de största bristerna. Man pratade om ett svart hål.”

3. Styrformer introduceras med ambitionen att skapa mindre förändringar

- Styrformer introduceras mot bakgrund av att forma en riktning för den nya myndigheten (myndigheten ska kännetecknas av ...)
 - Exempelvis värderingsstyrning

”Organisationskommittén var noga med att betona att det var något nytt som skulle skapas. Retoriken var ett sätt att tona ned kulturskillnaderna mellan Banverket och Vägverket och diskussionen om vilken myndighetskultur som skulle präglade det nya. Det är klart, jag är inte dummare än att jag förstod att det fanns olika kulturer. Jag tror att kulturfrågan nu har hamnat där den hör hemma, nämligen i värdegrundsarbetet.”

Varför har myndigheter så många olika styrformer?

- Tre processer i en adderingsprocess.
- Styrformer introduceras utifrån olika riktningar:
 1. Styrformer följer med eftersom de är inbäddade i ett historiskt sammanhang.
 2. Styformer skapas som reaktion på händelser som ska hanteras.
 3. Styrformer introduceras utifrån en logik om att betona nya värderingar och perspektiv (på myndighetsnivå)
- Förenas i helhetsperspektiv.
- Resulterar i att "Ingen av grejerna blir fel, men det blir fel när det är så mycket"



Tack!

kim.eriksson@sbs.su.se



Stockholms
universitet

AES Forskardag 2020

Internrevision i statliga
myndigheter
-hur är oberoendet konstruerat?

Gunilla Eklöv Alander, ekon.dr

Internrevision allt viktigare

- NYSE: alla börsens bolag ska ha en internrevisionsfunktion
- EU: 90 % av alla EU:s medlemsländer kräver eller rekommenderar IRF på alla börsnoterade företag
 - i princip obligatoriskt inom finanssektorn
- Sverige:
 - Privat sektor: Bolagsstyrningskoden har en följ/förklara ansats till internrevisionsfunktion
 - ca 50% av Stockholmsbörsens Large Cap lista har en internrevisionsfunktion (Eklöv Alander, 2019)
 - Staten: 71 myndigheter har krav på en internrevisionsfunktion

Sammanhang och syfte

- Forskning om oberoende framförallt inom externrevisionens område
 - Forskning om internrevisorernas oberoende?
- Dessa båda bestyrkandetjänster har mycket gemensamt men är också mycket olika
- Forskning om oberoende inom intern revision:
 - hot mot oberoendet
 - oberoendet relaterat till rollkonflikter
 - **Oberoendet har bara beforskats indirekt**
- Ett fåtal studier om oberoende inom intern revision
- Syfte: att undersöka hur den interna revisionens oberoende skapas

Internrevisionens fyra typer av o/beroende

	Löst kopplad	Hårt kopplad
Inbäddad i strategisk nivå	Suverän	Instrumentell
Inbäddad i operativ nivå	Symbiotisk	Undergiven

Källa: Eklöv Alander, in review 2019

Oberoende och påverkan

- Internrevisorer ska:
 - “oberoende bestyrka att en organisations riskhantering, styrning och system för intern kontroll fungerar tillfredsställande” (the IIA, 2019, vår översättning)
 - “Internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.” (3§ Internrevisionsförordningen)
 - **Oberoende är alltså en förutsättning för påverkan**

Fyra alternativa aspekter på internrevisionens ändamålsenlighet

	Påverkan	Ingen påverkan
Oberoende	Policy	Onyttig
Inget oberoende	Anomali	Policy

Forskning om strukturer för internrevisorernas oberoende

- Rapportering till revisionsutskott
- Revisionsutskottet godkänner internrevisionens:
 - budget
 - riskanalys och
 - revisionsplan
- Internrevisionens används inte som en plattform för chefsutveckling

Revisionsutskott betydelsefulla för internrevisionens oberoende

Styrningsformer i svenska myndigheter

- Styrelsemyndigheter
- Enrådighetsmyndigheter

Revisionsutskott

Nämndmyndigheter

Insynsråd

Frågeställningar

- Är myndigheternas internrevisionsfunktioner oberoende?
 - Innebörd i oberoende?
- Har internrevisionsfunktionen en påverkan?
 - På system för intern kontroll och riskhantering?
 - Vad betyder påverkan?
 - Hur manifesteras påverkan?
- Vilka problem finns för internrevisionsfunktionens oberoende?
 - Olikheter mellan myndighetstyperna?
 - Enrådighetsmyndigheter?
 - Styrelsemyndigheter?
 - Sätt att säkerställa oberoendet?

Kommentarer, tips och idéer?



Tack!

gunilla.eklov.alander@sbs.su.se



Stockholms
universitet

AES Forskardag 2020

Artificiell intelligens utmanar styrning och ledning

Fredrik Svärdsten, fil.dr

Projektets utgångspunkter

- AI kan sammanställa stora mängder data på kort tid som *underlag* för beslut.
- AI kan även vara programmerad för att *självständigt ta beslut* (så kallade lärande algoritmer).
- Artificiell intelligens (AI) utmanar vår syn på kontroll och styrning.

Projektets utgångspunkter

- Introduktionen av AI innebär ett skifte i kunskapssyn inom ekonomistyrning.
- Traditionell ekonomistyrning är *deduktiv*, vilket innebär att man försöker förverkliga och "testa" antaganden och ideal med hjälp av teknologi.
- AI representerar däremot en *induktiv* kunskapssyn som börjar med datainsamling vilken sedan aggregeras till antaganden och beslut.

Projektets utgångspunkter

- AI innebär många spännande möjligheter till utveckling av ekonomistyrning i organisationer.
- Men innebär även en potentiell spänning mellan olika förhållningssätt till kunskap i organisationer.
- I projektet intresserar vi oss för interaktionen mellan dessa olika förhållningssätt.

Projektets syfte och forskningsfrågor

- Projektets syfte – att generera kunskap om hur automatisering av kunskap i organisationer påverkar förutsättningarna för ekonomistyrning.
- Exempel på frågor:
 - Om kunskapssynen utmanas i en organisation, vad händer då med beslutsfattande?
 - Om kunskapssynen utmanas i en organisation, vad händer då med lärande?
 - När vår syn på transparens utmanas, vad händer då med ansvarsutkrävande?

Projektets genomförande

- Projektet kommer att bedrivas i organisationer både inom privat och offentlig sektor.
- Projektet kommer både belysa vad det innebär *att styra* med hjälp av AI och vad det innebär *att bli styrd* av AI.



Tack!

fredrik.svardsten@sbs.su.se



Stockholms
universitet



Akademien för ekonomistyrning i staten
Företagsekonomiska institutionen



Stockholms
universitet

Välkomna ut i Ljusgården
för fortsatta samtal
över något gott!