



Företagsekonomiska institutionen  
Akademien för Ekonomistyrning i Staten

# En trovärdig försvarsmakt

Strategisk verksamhetsstyrning och FM:s interna styrprocesser med  
särskilt fokus på effektivitet ur ett vidare samhälls- och  
medborgarperspektiv

## SAMMANFATTNING

Försvarsmakten måste skapa en ny identitet, från invasionsförsvar till insatsförsvar. En viktig fråga är hur FM kan styra mot denna nya identitet så att medborgarnas förtroende samtidigt förstärks. Det förtroende som medborgarna, och olika intressenter och aktörer, har för FM påverkas av deras bild av FM. Hur ska FM kunna styra och kommunicera bilder som ökar förtroendet?

För att öka kunskapen om ekonomi- och verksamhetsstyrning inom Försvarsmakten har Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) inlett ett forskningsarbete vid FM. Den generella forskningsfrågan för studierna är:

*Hur översätts förändrade effektivitetskrav som ställs på Försvarsmakten i myndighetens interna och externa styr- och kommunikationsprocesser, med särskilt fokus på ansvar och legitimitet gentemot medborgarna?*

Under hösten och våren 2003/2004 genomfördes en pilotstudie vid FM (Akademirapport 2004:1), med syfte att utveckla en teoretisk referensram. Arbetet handlade främst om att hitta modeller för att beskriva en myndighets identitet och förtroende. Under de intervjuer som gjordes växte en forskningsbild fram. Denna bild användes sedan som utgångspunkt för det fortsatta arbetet med studien.

Utifrån resultaten från pilotstudien har ett förslag på sex olika forskningsfrågor tagits fram. En angelägen forskningsuppgift är att studera de nuvarande bilderna av FM, dvs. dagens identitet som den uppfattas av interna aktörer och externa intressenter. Det är också viktigt att, med medborgarna i fokus, studera hur den ändrade legitimiteten byggs upp och hur huvudmannabegreppet utvecklas inom FM. Spårbarheten mellan FM:s otydliga målbild och den problematiska återrapporteringen till olika intressenter bör studeras, liksom sambanden mellan långsiktig planering och mer kortsiktig resultatanalys och utvärdering. Den sjätte forskningsfrågan rör relationen mellan FM:s övergripande mål och förmågan att utkräva olika former av ansvar inom myndigheten.

Ett av de första stegen blir att bilda en referensgrupp, med representanter från FM, AES, några statliga myndigheter, näringslivet och folkrörelserna. I referensgruppen ska de olika forskningsfrågorna, insamlat material, analyser och slutsatser samt fortsatta studier diskuteras. Parallellt med detta genomförs en delstudie om kommunikationsprocesser vid Försvarsdepartementet, HKV och på några lokala förband. En tredje uppgift är temastudien *Tolkning och användning av effektivitetsbegreppet i statliga myndigheter* som vänder sig till samtliga myndigheter i Akademien.

Detta projekt avses bidra till utvecklingen av ekonomi- och verksamhetsstyrningen inom Försvarsmakten. För FM medför projektet flera andra nyttoeffekter, inte minst att den företagsekonomiska forskningen kan komplettera FM:s traditionella försvarstekniska FoU-verksamhet.

I denna rapport presenteras slutsatserna från pilotstudien. Här ges också en kortfattad beskrivning av villkoren för FM som en statlig förvaltning i medborgarnas tjänst samt en presentation av de teorier och modeller som används i forskningsarbetet. De sex forskningsfrågorna presenteras och rapporten avslutas med en plan för forskningsarbetet för hösten 2004 samt projektets nytta/effekter för Försvarsmakten.

## FÖRORD

Akademien för Ekonomistyrning i Staten (AES) bildades 2002 på ett gemensamt initiativ av Ekonomistyrningsverket (ESV) och Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. Akademien består av forskare och representanter för statliga myndigheter och verk, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om ekonomistyrning i staten.

Den övergripande forskningsfrågan för Akademien kan formuleras:

*Hur utformas en, ur företagsekonomiskt perspektiv, effektiv mål- och resultatstyrning i myndigheter så att medborgarna står i centrum och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen?*

Under året har forskningsprojektet utvecklat den teoretiska referensramen utifrån pilotstudien (Akademirapport 2004:1) vid FM. Vi har också följt Försvarsberedningens arbete och deras rapport från juni 2004. Forskningsprogrammet presenterades för ÖB:s direktion i maj och behandlades vid ett seminarium i juni med representanter för ÖB Controller och HKV/Information.

Denna rapport har utarbetats av Roland Almqvist, Anders Grönlund och Matti Skoog, alla lärare och forskare vid företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och verksamma inom Akademien för Ekonomistyrning i Staten. Dan Nordin, Sven Modell, Pia Montgomery, Kaj Sköldberg, Fredrika Wiesel och Eva Wittbom har bidragit med konstruktiva förslag till det slutliga innehållet.

Stockholm 2004-09-16

God läsning önskar

Anders Grönlund  
Docent  
Akademien för Ekonomistyrning i Staten

## BAKGRUND

Försvarsmakten (FM) står inför ännu en stor förändring. Det är nödvändigt att skapa en ny identitet för FM, från invasionsförsvar till ett nytt insatsförsvar.

Några av de viktigaste målen för FM som identifierats av försvarsberedningen (DS 2004:30) innebär en utvecklad snabbinsatsförmåga, en ökad interoperabilitet samt stridskraftsgemensamt uppträdande. FM ska kunna genomföra fredsfrämjande insatser, inklusive bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga. Denna snabbinsatsförmåga bör utvecklas i samarbete med andra länder. Användning i höga konfliktnivåer och hög beredskap kräver en hög grad av internationellt samarbete, med anställd och tjänstgörande personal i samövade förband. Förmåga att uppträda i förband på lägst bataljonsnivå, med tillräcklig personell kvalitet, måste vara högt prioriterat för de fåtal förbandsenheter som ska ha sådan beredskap. Stridskraftsgemensamt uppträdande måste därför prioriteras i högre utsträckning.

Kraven som ställs på FM idag utifrån ett vidare samhälls- och medborgarperspektiv förändras ständigt. Hur kan FM styra mot en ny identitet så att förtroendet hos medborgarna samtidigt förstärks? Förtroendekommissionen konstaterar i sin rapport (SOU 2004:47) att förtroende är en samhällsfråga, och därmed en "väsentlig förutsättning för välbefinnande och tillväxt". Det är också i slutändan medborgarna som avgör hur mycket av statens budget som går till olika verksamheter, inte minst till FM.

Förtroendet hos medborgarna påverkas av deras bild av FM. Det gäller även förtroendet hos FM:s interna aktörer, t.ex. anställda, och hos de övriga externa intressenterna, framför allt riksdag/regering/departement, värnpliktiga, frivilligorganisationer, kommuner, landsting, utländska FM, NATO, EU och FN.

Hur ser då alla dessa olika intressenter på framtidens FM, dvs. hur ser framtidsbilderna för FM:s identitet ut? Vilka signaler skickar FM ut, dvs. hur ska FM styra och kommunicera de bilder som man vill att aktörer och intressenter ska anamma? Hur ska FM:s legitimitet och trovärdighet utvecklas så att utförda prestationer ger önskvärda effekter för Sverige i en ny omvärld?

## PILOTSTUDIEN

För att precisera ett antal forskningsfrågor för huvudstudien utförde AES under hösten och våren 2003/2004 en pilotstudie. *Syftet med pilotstudien var att utarbeta ett teoretiskt ramverk för de fortsatta studierna och att förankra detta inom FM.* I synnerhet studerades frågor som är kopplade till redovisning av effektivitetsaspekter och det ansvar som utkrävs av olika befattningshavare inom FM.

Under intervjuerna i pilotstudien har en forskningsbild vuxit fram. Den användes i pilotstudien och används som utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Bilden beskrivs närmare i avsnittet Teorier och modeller för ekonomistyrning i staten. Bland annat berör den FM:s ansvar och möjligheten/kraven att leva upp till det ansvaret. I anslutning till diskussionen om ansvar kom under intervjuerna ordet "växlingsstationer" fram. Det belyser kritiska möten mellan nivåer, kompetensfält och strukturer, såväl inom FM som mellan FM och regeringen.

Huvudresultaten från pilotstudien vid FM kan sammanfattas på följande sätt:

- Utifrån den modell som vuxit fram under arbetet går det att skönja ett antal olika "växlingsstationer" där styr- och mätproblematiken aktualiseras såväl inom FM och uppdragsgivaren som mellan dem.
- Den ekonomiska och verksamhetsmässiga "spårbarheten" är av olika karaktär och status vid de olika "växlingsstationerna", men ofta av bristfällig karaktär pga. exempelvis otydliga mål och lokala rutiner. Spårbarhet förutsätter att verksamhetens olika delar kan mätas, rapporteras och utvärderas med full insyn.
- Det finns problem kopplade till *tidsaspekten* i styr- och mätprocesserna. Det förefaller som om de långsiktiga försvarsbesluten påverkar den mer kortsiktiga uppdragsredovisningen och styrningen.
- Det framtidsorienterade *planeringsarbetet* och det mer historienorienterade arbetet med *resultatuppföljning och analys* har i det närmaste obefintliga kopplingar.
- Åtminstone två *huvudmän (intressenter)* har identifierats: riksdag/regering och medborgarna. Det finns dock en viss tvekan omkring medborgarnas direkta roll som huvudman inom FM.

## **FÖRSVARSMAKTEN – EN STATLIG FÖRVALTNING I MEDBORGARNAS TJÄNST**

Statliga myndigheter är sinsemellan olika. Statlig verksamhet är mångfacetterad och uppvisar många varianter. FM:s verksamhet skiljer sig på många punkter från andra myndigheters, men det finns även stora likheter i förutsättningarna för de olika verksamheter som ska bedrivas.

Myndigheterna är regeringens organ för att verkställa sin politik, där medborgarna ska vara i fokus. I regeringens program *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram* (Justitiedepartementet, 2000) framhålls att myndigheternas arbetsinnehåll och arbetssätt ständigt måste omprövas i ett samhälle som ständigt förändras. Men man påpekar också att det är myndigheterna som själva, inom de mål och ramar som fastställs av riksdag och regering, avgör hur verksamheten ska genomföras. Det ställer krav på myndigheterna men ger också stora möjligheter:

*Myndigheter som förmår att göra saker på rätt sätt, i rätt tid och med god hushållning av resurser vinner ett högt medborgerligt förtroende och ökar tilltron till politiken och till de demokratiska institutionerna.*

I Akademiens övergripande forskningsfråga, som avser just statlig verksamhet, ligger en inneboende och intressant konflikt. Å ena sidan finns företagsekonomiska managementmodeller för en effektiv mål- och resultatstyrning. Å andra sidan ska medborgarnas intressen tillgodoses, på de olika områden som statliga myndigheter tjänar, och demokrati-, jämställdhets- och miljömål nås. En angelägen forskningsuppgift blir här att fördjupa och utveckla företagsekonomiska teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga myndigheter.

## **Mål- och resultatstyrning i statlig verksamhet**

Under de senaste 20 åren har den statliga verksamheten, dess ledning och styrning förändrats på ett genomgripande sätt. Den statliga särarten har suddats ut och för att höja produktiviteten och effektiviteten har problembeskrivningar och idéer om lösningar ofta hämtats från det privata näringslivet. I många fall har detta inneburit en ökad förståelse för och insikt i de aktuella verksamheterna, deras målsättningar, prestationer och effekter.

En central del i den senaste tidens reformer har varit övergången till en s.k. mål- och resultatorienterad styrning. Politikerna avses styra förvaltningen genom att ange mål och förväntat resultat, medan det direkta utförandet, och valet av medel för att utföra de ålagda uppgifterna, i huvudsak ska avgöras av myndigheterna själva. Detta är en förenklad beskrivning av ett komplext samspel mellan den politiska nivån och myndigheter.

## **Myndighetsutövningens särpräglade villkor**

En stor del av den statliga verksamheten är fortfarande myndighetsutövning, utöver kunskaps- och tjänsteproduktion, tillsyn samt produktion och underhåll av anläggningar. Allt oftare hörs också argument för att värna de speciella värden och villkor som gör myndighetsutövning möjlig. Sedan mitten av 1990-talet har debatten tilltagit om de särpräglade villkor som statlig tjänsteutövning verkar under. På centralt håll har denna fråga behandlats av såväl den förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57) som i regeringens förvaltningspolitiska proposition (Regeringens proposition 1997/98:136) samt i ett senare förvaltningspolitiskt handlingsprogram (Justitiedepartementet 2000, *En förvaltning i demokratins tjänst*).

## **Balansen mellan tillgänglighet och effektivitet**

I korthet har dessa rapporter försökt ta fasta på vilka de särpräglade villkoren är och vilka konsekvenser de får för myndighetsutövningen. Med utgångspunkt i de tre värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet har man på ett övergripande plan försökt förstå och konkretisera den målkonflikt som myndighetsutövningen innebär. Utmaningen för den långsiktiga styrningen av myndigheterna där medborgarna hamnar i fokus handlar nämligen främst om att kunna balansera *tillgänglighet* med *effektivitet*.

Man lyfter också fram att styrningen, för att uppfylla medborgarnas krav på god myndighetsutövning, även bör följa andra principer som vårt samhälle håller högt. Bland dessa poängterar man offentlighet, jämställdhet, hållbar ekologisk utveckling och inte minst integrationspolitiken.

## **Förändrad dialog**

Övergången till mål- och resultatstyrning har varit central för att anpassa styrningen så att myndigheterna lättare kan hantera de olika målkonflikterna. Denna övergång har av naturliga skäl medfört ett ökat resultatansvar för myndigheterna. Ökade befogenheter har balanserats mot skärpta krav på resultat och det har inneburit förändringar i den dialog statsmakterna har med myndigheterna. Dialogen har kommit att fokusera på resultat och personligt ansvar och samtidigt har det även skett en anpassning i resultatstyrningen efter myndigheternas speciella förutsättningar.

## TEORIER OCH MODELLER FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN

I forskningsarbetet använder vi oss av, och hänvisar till, olika teorier och modeller för styrning i staten. Här beskriver vi accountability, vår forskningsbild, effektivitetsbegreppet samt identitet och förtroende.

### **Accountability – responsibility**

Mål- och resultatstyrningen inom staten har som utgångspunkt att målen ska vara kvantifierbara, dvs. de bör vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta ("Smart"-kriterier). Men det kan vara problematiskt att finna kopplingar mellan myndigheternas många gånger komplexa verksamheter och mätbara och kvantitativa mått.

För att undersöka hur väl myndigheten uppfyllt sina uppdrag ser vi begreppet *accountability* som centralt. Gray & Jenkins (1993: 55) definierar begreppet:

*Accountability is an obligation to present an account of and answer for the execution of responsibilities to those who entrusted those responsibilities.*

Både *accountability* och *responsibility* handlar om ansvar, eller att svara "an" mot något/någon. Men medan *responsibility* är det ansvar man får eller tar på sig, innebär *accountability* (eller redovisbarhet) att man också måste visa hur man lever upp till det ansvaret. *Accountability* är alltså behovet av att visa detta, genom att ge en pålitlig och trovärdig redogörelse för det man uppnått (Gardner, 1999).

### **Forskningsbilden**

Med utgångspunkt i FM:s situation kan teorierna om *responsibility* (ansvar), *accountability* (redovisbarhet) och legitimitet, där medborgarna och övriga intressenter finns i centrum, sammanfattas i forskningsbilden på nästa sida.

## Hur kan styrning ske effektivt utifrån medborgarens perspektiv?



Figur 1. Verksamhetsstyrning i Försvarsmakten

Forskningsbilden illustrerar årscykeln. Politiker, riksdag och regering är ansvariga inför medborgarna när de sätter mål och ger resurser till FM. Dessa mål växlar FM ned i visioner, strategier och planer, som i sin tur leder till verksamheter och prestationer (se t.ex. Axelsson m.fl., 2004). Medborgarna (och övriga intressenter) ska därefter kunna utvärdera den upplevda nyttan av dessa prestationer och kunna ställa politiker till ansvar för den samhällsservice som FM ger. Likaså ska politiker kunna ställa FM till ansvar och kräva en demokratisk, rättssäker och effektiv förvaltning.

Effektivitet handlar här om hur väl FM har uppnått politiska mål inom ramen för tilldelade medel. Det är för medborgarnas skull och i deras intresse kravet på effektiv förvaltning ställs. Detta påverkar i sin tur olika intressenters bild av FM samt FM:s legitimitet. Den kanske svåraste delen i forskningsbilden blir att översätta prestationer till upplevd nytta utifrån medborgarnas intressen.

### Effektivitetsbegreppet

Effektivitet kan delas in i *yttre* och *inre* effektivitet (se vidare bilaga 2). Yttre effektivitet handlar om att organisationer "gör rätt saker", dvs. måluppfyllelse i vidare mening. Inre effektivitet innebär att dessa saker "görs på rätt sätt", dvs. prestationer i förhållande till insats.



### *Att mäta effekter*

Den inre effektiviteten översätts ofta i termer av effektivitet i resursomvandlingen, och mäts då i nyckeltal för resursutnyttjande och produktivitet. Att mäta den yttre effektiviteten är betydligt svårare. Den avser någon form av vidare måluppfyllelse i förhållande till de målsättningar som finns för organisationen. Problemet är om, och i så fall hur, dessa målsättningar uttrycks i formella måldokument, som exempelvis regeringens regleringsbrev. Sådana måldokument är ofta mycket omfattande och innehåller en rad mer eller mindre preciserade mål som kan sägas reflektera olika intressenters krav på statliga myndigheter. Men det kan inte uteslutas att myndigheternas agerande även styrs av latent målsättningar. Ett sätt att spåra sådana målsättningar är att tydliggöra myndighetens relationer till olika intressenter.

Ett centralt problem med den yttre effektiviteten är svårigheterna att identifiera och isolera de slutliga effekterna av olika verksamhetsgrenar i termer av måluppfyllelse, ofta uttryckt i termer av levererad "nytta" eller "värde för pengarna". Hur kan FM t.ex. visa att prestationer som ett visst antal gångtimmar för en kustkorvett, utbildning av ett mekaniserat pansarförband eller X antal flygtimmar med JAS ger några (och i så fall vilka) effekter för medborgarna och FM:s övriga intressenter?

För att organisationer ska kunna styras utifrån ett sådant yttre effektivitetsperspektiv måste effekterna av verksamheten i någon mån gå att definiera och mäta. Effekterna måste också på ett meningsfullt sätt kunna sättas i relation till klart specificerade mål för verksamheten. Olika aktörer och intressenter tittar på olika effektivitetsaspekter och deras inflytande har därför stor inverkan på vilka aspekter som blir de dominerande. I statliga myndigheter har mått som reflekterar yttre effektivt använts i betydligt sparsammare utsträckning än mått på inre effektivitet, som t.ex. enklare nyckeltal som reflekterar resursinsats och interna verksamhetsprocesser.

### *Behovet av yttre effektivitetsmått*

Mått på yttre effektivitet har inte heller fått lika starkt genomslag i myndigheters interna styrning. Möjligen har politiker, men kanske framför allt ledningen för olika myndigheter, haft ett dominerande inflytande på utvecklingen av effektivitetsmätningen mot en relativt snäv, ekonomisk inriktning. Men utvecklingen på senare år, med en allt starkare fokusering på myndigheternas effektivitet ur ett vidare medborgarperspektiv och ökande krav på "värde för pengarna", kommer förmodligen att förstärka behovet av yttre effektivitetsmått.

### *De olika effektivitetsbegreppen*

För att mäta effektivitet kan ett antal olika effektivitetsbegrepp användas. Vi skiljer här, i enlighet med Sköldberg (2002), mellan följande begrepp:

- Missionseffektivitet – hur väl uppnår FM sitt uppdrag gentemot medborgarna?
- Systemeffektivitet – hur väl uppnår FM sina mer övergripande systemmål, som exempelvis överlevnad, expansion och kontroll av resurser?

- Personaleffektivitet – hur väl uppnår FM sina mer personalrelaterade mål för att säkerställa långsiktig kompetensförsörjning och att FM är en attraktiv arbetsplats?
- Insatseffektivitet – hur väl uppnår FM sina mål för maximering av kvoten mellan input (tilldelade medel) och output (prestationer), dvs. kostnadseffektivitet (jfr mer traditionella produktivetsbegrepp)?

Insatseffektivitet motsvarar i stort den inre effektiviteten och är relativt lätt att översätta i kvantifierbara termer. De övriga tre begreppen kan kopplas till det yttre effektivitetsbegreppet och är, som nämnts ovan, svårare att mäta.

### Identitet och förtroende

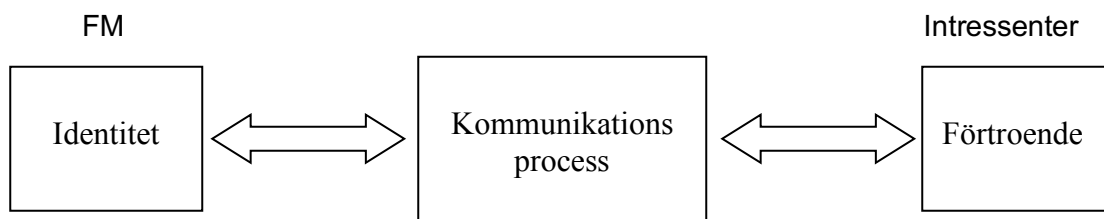
Förtroendet för en organisation hänger nära samman med organisationens *identitet*. Varje organisation har en identitet, dvs. begreppet identitet kan användas för att beskriva vad organisationen *är*. För att identifiera identiteten kan man studera organisationens mål och strategi, den övergripande missionen eller uppgiften, gemensamma kulturella värden och slutligen organisationens struktur, system och rutiner.

Identiteten kan beskrivas på många olika sätt. Olika intressenter kan även ha olika utgångspunkter och kan därför uppfatta olika identiteter hos en organisation. Identitet är följaktligen inte något entydigt begrepp.

*Hur skapas identiteten?*

Identiteten *skapas* med hjälp av kommunikation. Gray & Balmer (1998) har tagit fram en modell för hur organisationer kan styra sin identitet (identiteter) genom att kommunicera olika slags bilder av organisationen. Det handlar om vilka signaler man skickar ut till sina intressenter.

Det är alltid betraktaren som avgör hur organisationen uppfattas och vilket förtroende organisationen därmed får hos betraktaren. Därför är kommunikationsprocessen så viktig för att i slutändan skapa trovärdighet och legitimitet hos de olika intressenterna.



Figur 2. Modell för identitet enligt Gray & Balmer (1998)

### *Kommunikationsprocessen*

En organisation kan kommunicera direkt och indirekt, t.ex. genom märkesnamn, grafisk design och visuell identifikation, genom uttalanden, rapporter och slogans, genom

arkitektur och byggnader, genom förhållandet till media eller genom samspel med allmänheten.

Kommunikationsprocessen är komplicerad. Hutton et al (2001) ställer frågan i vilken utsträckning förtroendet verkligen kan styras eftersom det är resultatet av allt som organisationen gör. Kommunikationsprocessen innebär inte heller någon form av envägskommunikation, utan ett ständigt utbyte av information mellan en organisation och dess intressenter. Därför är det också desto mer angeläget att studera denna process inom FM.

### *Spontana bilder*

Bilden av en organisation skapas både spontant och under lång tid. Den spontana uppfattningen som medborgarna eller olika intressegrupper har av en organisation uppstår när de tidigare erfarenheterna av organisationen, med de idéer och känslor som organisationen gett upphov till, omvandlas till mentala bilder. Varje organisation vill förmedla en korrekt och positiv bild till sina intressenter, men bilden påverkas också av att intressenterna kommunicerar med varandra. (Gray & Balmer, 1998). Det kan t.ex. betyda att anställda inom FM även kan vara förtroendevalda i kommunen, vilket ligger helt utanför myndighetens kontroll och påverkan. Vi medborgare kan således skapa olika slags bilder av FM utifrån de olika roller vi har i samhällslivet.

Men dessa bilder är inte heller unika för varje organisation. De kan istället variera mellan de olika intressegrupperna. Riksdag/regering, anställda och blivande värnpliktiga kan ha helt olika bilder av FM, beroende på vilken typ av erfarenheter de har av organisationen och vilka kontakter de har med organisationen.

### *Förtroende är historia*

Förtroendet för en organisation bygger dels på den spontana uppfattningen, dels på den uppfattning som skapas under lång tid, alltså på det rykte organisationen har. Den innebär att allmänheten eller intressenterna gör en värdering av vad organisationen gjort hittills. Det blir en slags spegel av organisationens historia. Organisationen kan förstärka denna bedömning med hjälp av tydlig och konsekvent kommunikation till målgrupperna.

Precis som de spontana bilderna av en organisation kan variera, kan förtroendet för organisationen också variera beroende på vad som bedöms. FM:s ledning kan ha ett visst förtroende hos intressenterna, medan det internationella förtroendet eller det förtroende som ett visst förband har, kan vara ett annat. Förtroendet för hela FM blir därför summan av varje enskild intressents uppfattning av hur väl organisationen motsvarar de krav och förväntningar som många intressenter har.

### *Förtroendet och trovärdigheten – en trovärdig Försvarsmakt*

Förtroendet är viktigt för en organisations resultat, och till och med för dess överlevnad, eftersom det handlar om trovärdigheten. En organisations trovärdighet innebär "the believability of its stated intentions", dvs. om man som intressent kan tro på att organisationen kommer att fullfölja sina uttalade mål (Nguyen och Leblanc, 2001). Trovärdigheten avgörs när intressenterna jämför vad organisationen säger att den kommer att göra med vad den verkligen gör. Ett gott förtroende byggs därmed upp

genom att organisationen agerar trovärdigt - det måste finnas en överensstämmelse mellan budskap och handling.

Trovärdighet blir alltså ett honnörsord när FM vill bygga upp en ny identitet som medborgarna och övriga intressenter har förtroende för. Identiteter är svåra att förändra och det stora och viktiga verktyget är kommunikation. Om kommunikationen sker på ett trovärdigt sätt, där budskap och handling stämmer överens, kan en ny identitet skapas. Då blir även trovärdigheten nära kopplad till FM:s legitimitet.

## **FORSKNINGSFRÅGOR**

Utifrån slutsatserna från pilotstudien anser vi det nu möjligt att formulera ett antal mer preciserade och riktade forskningsfrågor som är tänkta att användas i huvudstudien. Den initiala och mer generella frågan är dock fortfarande relevant:

*Hur översätts förändrade effektivitetskrav som ställs på Försvarmakten i myndighetens interna och externa styr- och kommunikationsprocesser, med särskilt fokus på ansvar och legitimitet gentemot medborgarna?*

Förslag på specifika forskningsfrågor:

- Vilka är framtidsbilderna för FM hos dess viktigare interna aktörer och externa intressenter, hur kommuniceras dessa bilder och hur påverkar de legitimitet och verksamhetsstyrning i organisationen?
- Hur byggs den ändrade legitimiteten (legitimitetsbilderna) upp gentemot medborgare och andra intressenter i ett FM under stark omvandling?
- Hur utvecklas huvudmannabegreppet inom FM så att medborgarna och andra intressenter får en tydligare roll i verksamhetsstyrningen av myndigheten?
- Hur ser spårbarheten mellan FM:s otydliga målbild och den problematiska åiterrapporteringen till 'uppdragsgivaren' och andra intressenter ut (där prestationer i form av effekter bör synliggöras och betonas)?
- Vilka är sambanden mellan långsiktig planering och mer kortsiktig resultatanalys och utvärdering inom FM och mellan FM och Försvarsdepartementet?
- Hur ser relationen mellan FM:s övergripande mål och förmågan att utkräva olika former av ansvar inom myndigheten ut, samt vilka möjliga legitimitetsaspekter existerar i denna relation?

## **Metodologisk bas för huvudstudien**

Vår metod bygger på två grundläggande byggstenar:

- Förklaring/analys

Med inhämtad empirisk bas, dvs. kunskap och data som samlas in vid FM, analyseras och förklaras olika problem och möjligheter i Försvarmaktens verksamhetsstyrning. En annan viktig aspekt är analys och förklaring av kommunikationen med FM:s intressenter.

- Spridning

Empiri (insamlad kunskap och fakta), analyser och förklaringar kan sedan spridas inom FM genom seminarier, 'work-shops' och andra informations- och utbildningsinsatser.

Studien kan därmed bli känd, spridd, diskuterad och reflekterad inom olika delar av FM, vid HKV, på förband och skolor, och bland politiker och allmänheten.

Studien följer en projektplan. Denna plan utvecklas i nära samarbete mellan Försvarmakten och Akademin. Projektplanen uppdateras halvårsvis i samband med att lägesrapporterna redovisas.

Studien kommer att ha en blandning av kvalitativa djupstudier och observationer, liksom mer kvantitativa och breda undersökningar. Vi kommer att samla in interna dokument från FM och utredningar från andra myndigheter och samhällsorgan.

## **PROJEKTPLAN FÖR HÖSTEN 2004 – ATT STUDERA FM:S NUVARANDE IDENTITET**

För att kunna skapa nya bilder, framtidsbilder, av FM är det viktigt att känna till hur de nuvarande bilderna ser ut. Att studera de nuvarande bilderna, dvs. dagens identitet, hos interna aktörer och externa intressenter blir därför en angelägen forskningsuppgift. Under hösten kommer vi framför allt att arbeta med, och diskutera, hur vi ska besvara de sex forskningsfrågorna, dvs. vi kommer att göra en mängd olika metodval.

*Studien sker i realtid och i en turbulent miljö*

FM:s förändrade identitet håller i skrivande stund på att formos. Det pågår en livlig samhällsdebatt om ett framtida försvar. De allra flesta debattörer är överens om att ominrikta FM från ett invasionsförsvar till ett internationellt insatsförsvar. Däremot går åsikterna isär när det gäller *hur* detta ska förverkligas.

Vidare pågår en parlamentarisk process och diskussion i riksdagen hur denna förändring ska genomföras med största möjliga politiska majoritet. I höst kommer regeringen att lägga fram en proposition och den ska ligga till grund för ett försvarsbeslut. I propositionen kommer ett antal förband att föreslås att läggas ned. Det kommer också att innebära att ca 5 000 anställda blir övertaliga och förlorar sina anställningar. Därutöver kommer orter och regioner att påverkas dramatiskt av dessa nedläggningar. Det kan direkt och indirekt påverka tiotusentals människor och många småföretag.

Att studera FM och dess nya identitet i en sådan turbulent miljö får konsekvenser för metoden, dvs. hur vi ska studera våra forskningsfrågor. Vi kommer att under hela studiens gång se konsekvenser av höstens försvarsbeslut. De officerare och

civilanställda som vi kommer att träffa inom FM kommer att vara berörda av förändringen och vi måste beakta detta problem i studien. Vi kommer således att studera FM i realtid, och följa förändringen precis när den sker. Detta ger intressanta och forskningsmässiga utmaningar. Vi föreslår dock att vi enbart studerar de delar av FM som långsiktigt kommer att vara kvar och inte de delar som kommer att läggas ner.

Vi har regelbundet, ett par gånger per termin, avstämningsmöten med ÖB/Controller.

### *1. Bildandet av en referensgrupp*

Det är inte möjligt att nu i detalj forma studiens metod under de kommande åren. Vi måste kunna ha utrymme för att studera spontana och oförutsedda händelser och inriktningar. Under studiens gång kommer vi därför att söka stöd och råd från en referensgrupp, där vi forskare kan lägga fram och diskutera insamlat material, analyser och slutsatser och förslag till fortsatta studier. Ett syfte med gruppen är att diskutera de föreslagna forskningsfrågorna.

En sådan referensgrupp bör ha med någon högt uppsatt officer ur försvarsledningen, någon representant från ÖB/ Controller vid högkvarteret, liksom några lämpliga representanter från statliga myndigheter, som t.ex. ESV, Rikspolisstyrelsen och Regeringskansliet. Därutöver bör det vara en representant från näringslivet med inriktning på information och kommunikation, samt någon eller några från kretsen av folkrörelser (som kan föra fram medborgarnas intressen). Ett viktigt arbete blir därför i höst att forma en sådan referensgrupp och där förankra det fortsatta arbetet.

### *2. Delstudie: Kommunikationsprocesser vid Försvarsdepartementet, HKV och på förbanden*

Parallellt med att forma en referensgrupp kommer vi att genomföra en delstudie. Syftet är att utreda hur FM kommunicerar de förändringar som myndigheten står inför till medborgarna, och att påvisa hur FM framöver kan kommunicera dessa förändringar med bibehållet eller stärkt förtroende hos landets medborgare. Centralt kommer vi att studera högkvarterets informationsavdelning, vilka deras viktigaste intressenter är och hur de kommunicerar ut information till dessa. Vi kommer också att studera hur information från dessa grupper kommer in till och tas hand om på HKV och vad som sedan händer med denna information.

En viktig forskningsfråga att ställa blir:

*- Vilka är de mest betydelsefulla mottagarna av information från Försvarsdepartementet och HKV?*

På lokal nivå kommer vi att vända oss till minst tre förband, ett från vardera vapenslaget flyget, marinen och armén.

*- Hur kommunicerar dessa förband med sin lokala omgivning? Vilka är intressenterna och hur ser dessa kommunikationsprocesser ut?*

Det blir även intressant att studera hur FM internt kommunicerar mellan HKV och de lokala förbanden. Kommer synpunkter från ett lokalt förband vidare upp i hierarkin till HKV och hur? Hur sker denna motsatta kommunikation från HKV ut till en region/ort?

Denna studie genomförs under hösten och kommer att ligga som grund för fortsatt arbete och diskussion inom referensgruppen.

### *3. Temastudie: Tolkning och användning av effektivitetsbegreppet i statliga myndigheter*

Under våren 2004 har Akademien påbörjat arbetet med en temastudie om effektivitetsbegreppet och som vänder sig till Akademiens samtliga 17 myndigheter (se vidare bilaga 2).

Effektivitetsbegreppet har getts olika tolkningar över tiden, delvis som ett resultat av att olika styrreformer har betonat olika aspekter av effektivitetsbegreppet. Därför kommer förändringar i synen på effektivitetsbegreppet och styrningen av detta att belysas i temastudien.

Syftet med studien är:

*Att med hjälp av en jämförande ansats analysera hur effektivitetsbegreppet konstrueras genom samspelet mellan centrala aktörer och intressenter i och kring ett antal statliga myndigheter, samt:*

- a) hur detta kommer till uttryck i befintliga system för effektivitetsmätning,*
- b) hur detta analyseras i form av orsakverkan-samband mellan olika effektivitetsaspekter, samt*
- c) hur detta kan ligga till grund för förändrad/utvecklad effektivitetsmätning.*

Särskild vikt kommer att läggas vid det *yttre* effektivitetsbegreppet, eftersom forskningen visar att detta hittills inte använts i någon större utsträckning vid mätning och uppföljning av statlig effektivitet.

Den jämförande ansats som ligger till grund för temastudien förutsätter vissa avvägningar mellan bredd och djup, vilka delvis är beroende av de resurser som ställs till förfogande. Utgångspunkten är att få en så stor spridning som möjligt i det urval av myndigheter som ingår i studien samtidigt som ett visst djup i varje fallstudie måste eftersträvas. Alla myndigheter som ingår i Akademien för Ekonomistyrning i Staten bjuds in att delta. Studien kommer även att dra nytta av och använda data som insamlas i de pågående och planerade studierna inom Banverket, Försvarmakten, Naturvårdsverket, Universitetssektorn samt Vägverket.

Temastudien och studien vid FM kompletterar varandra och kan bidra med en helhetsförståelse för styrning av FM mot en ny identitet och i relation till andra statliga myndigheter.

### **NYTTA / EFFEKTER FÖR FÖRSVARSMAKTEN**

Vårt projekt avses bidra till ökad kunskap och förståelse av styrnings-, effektivitets- och ansvarsfrågor inom FM, och de därmed förknippade medborgar- och legitimitetsaspekterna. Vi ser verksamheten utifrån, och genom frågor och diskussioner kommer vi att belysa aspekter som kan bidra till FM:s verksamhetsutveckling inom ekonomistyrning. Därutöver har projektet även följande nyttoeffekter för FM:

- *Företagsekonomisk forskning* kan komplettera FM:s traditionella försvarstekniska FoU-verksamhet.
- Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen kan föra in *erfarenheter från studien i grund- och forskarutbildningen* till blivande civilekonomer och företagsekonomiska forskare. Detta kommer FM tillgodo i form av ökat förtroende och förbättrat rekryteringsunderlag på längre sikt (2-5 år).
- *Studenter och doktorander görs mer medvetna* om verksamhetsstyrningen i staten och särskilt vid FM.
- Stockholms universitet kan erbjuda *vidareutbildningar för officerare och civilanställda* inom FM. Dessa utbildningar kan ge akademiska poäng och kan ses som ett led i en långsiktig kunskaps- och kompetensuppbyggnad.
- Studien bidrar till en *ökad forskningssamverkan* mellan Stockholms universitet och FM inom det försvarspolitiska området.



## REFERENSER

Almqvist, R. M. (2004) *Icons of New Public Management – four studies on competition, contracts and control*, School of Business Research report 2004:1, Stockholm University, Stockholm.

Axelsson, M., Nordlund, P., Ternblad, S. and Wickberg, P. (2004) *Strategisk planering – förstudie; problem och hypoteser*, Underlagsrapport, FOI, januari, 2004.

Carmona S. and Grönlund A. (2003) Measures vs. Actions: the balanced scorecard in Swedish Law Enforcement, *International Journal of Operations and Production Management*, Vol. 23, pp. 1475-1496.

Collin, C., Kaiser, M. and Larsson, P. (2004) *Flexibilitet med fokus på lärandet och beslutandet i Försvarmakten*, Underlagsrapport, FOI, Stockholm

Czarniawska, B. and Joerges B. (1996) Travels of Ideas, in B. Czarniawska and G. Sevón (eds.), *Translating Organizational Change*, de Gruyter, Berlin.

ESV (2000) *Styrkortet i praktiken – Så använder myndigheterna Balanced Scorecard*, Ekonomistyrningsverket, Stockholm.

Försvarsberedningen, *Försvaret för en ny tid*, Ds 2004:30, Stockholm.

Fombrn, C. J. and B. M. Van Riel (2003) *Fame and Fortune: How Successful Companies Build Winning Reputation*, Prentice-Hall Internal, Ort?.

Gardner, David (1999), Performance measurement, *Financial Management for the public services*, Wilson, J., Open University Press, Milton Keynes, UK.

Gray E. and Balmer J. (1998) Managing corporate image and corporate reputation, *Long Range Planning*, Vol. 31, pp. 695-702.

Gray, A. and Jenkins B. (1993) Codes of Accountability in the New Public Sector, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 6, pp. 52-67.

Hood, C. (1995) The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, pp. 93-109.

Hutton J., Goodman M., Alexander J. and Genest C. (2001) Reputation management: the new face of corporate public relations?, *Public Relations Review* Vol. 27, pp. 247-261.

Johanson, U. och Skoog, M. (2001) *Att mäta och styra verksamheten – modeller med fokus på icke-materiella resurser*, Uppsala Publishing House, Uppsala.

Johansson, U. (1998) *Om Ansvar. Ansvarsbegreppet och dess betydelse för den organisatoriska verkligheten*, (Akad. avh.), Lund University Press, Lund.

Justitiedepartementet (2000) *En förvaltning i demokratins tjänst. Ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram*, Stockholm.

- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1992) The Balanced Scorecard-Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*, January-February, pp. 71-79.
- Lapsley, I. (1994) Responsibility Accounting Revived? Market Reforms and Budgetary Control in Health Care, *Management Accounting Research*, Vol. 5, pp. 337-52.
- Lapsley, I. (1996) Reflections on Performance Measurement in the Public Sector. In I. Lapsley and F. Mitchell (eds.), *Accounting and Performance Measurement. Issues in the Private and Public Sectors*, Paul Chapman Publishing, London.
- Lindvall, J. (2001) *Verksamhetsstyrning. Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*, Studentlitteratur, Lund.
- Modell, S. and Lee, A. (2001) Decentralization and Reliance on the Controllability Principle in the Public Sector, *Financial Accountability and Management*, Vol. 17, pp. 191-218.
- Modell, S. (2004) Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note, *Financial Accountability and Management*, Vol. 20, pp. 39-56.
- Nguyen N. and Leblanc G. (2001) Corporate image and corporate reputation in customers retention decisions in services. *Journal of retailing and consumer services*, Vol. 8, pp. 227-236.
- Olson, O., Guthrie, J. and Humphrey, C. (1998) *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.
- Orton, J. D. and Weick K.E. (1990) Loosely coupled systems: A reconceptualization, *Academy of Management Review*, 15(2), pp203--223.
- Sköldberg, K. (2002) *The Poetic Logic of Administration. Styles and Changes of Style in the Art of Organizin*, Routledge, London.
- SOU (1997) *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, Statens offentliga utredningar 1997:57, Stockholm.
- Weick, K.E. (1976) Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, pp 1-19.

**BILAGA 1 PRESENTATIONSBILDER VID MÖTE MED ÖB DIREKTION DEN 27 MAJ  
2004, HÖGKVARTERET**



Företagsekonomiska institutionen  
Akademien för Ekonomistyrning i Staten

2004-06-23

## **Temastudie: Tolkning och användning av effektivitetsbegreppet i statliga myndigheter**

Anders Grönlund, Sven Modell, Kaj Sköldböck

### **Bakgrund och problemställning**

Effektivitetsbegreppet har kommit alltmer i fokus i den statliga sektorn på senare år. Detta kommer kanske främst till uttryck i ökande krav på statliga myndigheter att tillhandahålla information om olika effektivitetsaspekter som ställs av riksdag, regering, medborgare och andra intressentgrupper. Detta är också mer eller mindre starkt kopplat till utkrävandet av ansvar av myndigheterna samt dessas interna, fortlöpande styrning.

Effektivitetsbegreppet samt hur detta ska definieras, operationaliseras, mätas och följas upp i statliga myndigheter är dock långt ifrån oproblematiskt. "*Inre effektivitet*" kan i korthet sägas ange kvoten prestationer i förhållande till insatser, och har traditionellt ansetts lättare att mäta än måluppfyllelse i vidare mening, s.k. "*yttre effektivitet*", som vi därför kommer att uppehålla oss mera vid. Ett centralt problem med den yttre effektiviteten är svårigheterna att identifiera och isolera de slutliga effekterna av olika verksamhetsgrenar i termer av måluppfyllelse, ofta uttryckt i termer av levererad "nytta" eller "värde för pengarna". Styrning av organisationer utifrån ett sådant yttre

effektivitetsperspektiv förutsätter dels att effekterna av verksamheten i någon mån går att definiera och mäta, dels att de på ett meningsfullt sätt kan sättas i relation till klart specificerade mål för verksamheten.

Medan dessa båda förutsättningar överensstämmer med idealmodellen för målstyrning i statliga myndigheter visar praktiska erfarenheter hur problematiskt detta kan te sig i realiteten. För det första varierar möjligheterna till uppföljning starkt på grund av myndigheternas skiftande verksamhet; de varierar också med graden av direkt koppling mellan prestationer (output) och slutliga effekter (outcome). De mättekniska problemen är också avsevärda, i synnerhet vad gäller slutliga effekter, något som försvårar och fördyrar mer kontinuerlig uppföljning av yttre effektivitetsaspekter. För det andra riktas ofta kritik mot hur politiskt fastlagda mål för myndigheterna, formuleras (Ds, 2000:63; Holmblad-Brunsson, 2002). En vanligt förekommande kritik är att dessa mål – så som de normalt specificeras i regeringens regleringsbrev – uttrycks i alltför vaga, ofta kvalitativa termer, vilket försvårar operationalisering och nedbrytning i kvantifierbara mål för styrning. Ofta råder dessutom betydande osäkerhet kring hur myndigheterna förväntas prioritera olika mål och hur olika politiska instanser i slutändan bedömer skilda effektivitetsaspekter.

Ett exempel från universitetsvärlden får illustrera denna problematik. Effekterna (outcome) av akademisk grundutbildning beskrivs ofta i termer av hur arbetsmarknaden värderar de "produkter" (output) som levereras i form av utexaminerade studenter. Vanliga approximativa mått på detta är hur snabbt och i vilken utsträckning studenterna får jobb de är kvalificerade för (employability) samt hur olikheter i utbildning avspeglas i lönestatistik. Medan mätning av utexaminerade studenter är relativt oproblematiskt och utgör viktiga, årligen kvantifierade målsättningar i den svenska universitetssektorn, har uppföljning av yttre effektivitetsaspekter som de som skisseras ovan tills nyligen varit ovanlig (Modell, 2003). De försök som gjorts i denna riktning visar också på betydande svårigheter att finna nyckeltal som till rimlig kostnad lämpar sig för mer kontinuerlig uppföljning av sådana effektivitetsaspekter på operativnivå (HSV, 2003).

Övriga problem kring uppföljning av effektivitetsaspekter av en mer styrteknisk natur är att en alltför stark och ensidig fokusering på dessa kan ge upphov en rad olika oförutsedda och dysfunktionella effekter (Smith, 1993). Utan tillräcklig kännedom om vilka kausala samband som föreligger mellan interna organisatoriska processer, prestationer och slutliga effekter är risken stor att resurser sätts in för att uppnå vissa, mindre viktiga men lättare mätbara effekter

på bekostnad av andra, viktiga men kanske svårsmätbara, effektivitetsaspekter. Möjligen är den ökande spridningen av flerdimensionella nyckeltalsmodeller som "balanserade styrkort" i statliga myndigheter ett uttryck för en ökande insikt i och uppmärksamhet kring denna typ av problem (Carmona & Grönlund, 2003). Medan detta kan vara en framkomlig väg för att konceptualisera och analysera komplexa orsak-verkansamband i samband med effektivitetsmätning är även denna typ av modeller ofta förknippade med vissa problem. Svårigheter föreligger ofta att bestämma tidseftersläpningen mellan det att resurser sätts in och att effekterna av detta. Formen och riktningen på kausala samband är också ofta svårbestämda storheter. (Norreklit, 2000). Dessutom finns alltid risk för informationsöverlastning genom att alltför många och kanske motstridiga nyckeltal inlemmas i den övergripande mätmodellen (Ballantine et al., 1998). Sammantaget resulterar dessa svårigheter och risker ofta i en accentuering snarare än lösning av problematiken att på ett klart och entydigt vis definiera vad effektivitet i statliga myndigheter egentligen "är" och hur den kan eller bör mätas och följas upp (Modell, 2004).

Ett mindre uppmärksammat problem, men som dock har klar bäring på de problemställningar som beskrivs ovan, är hur effektivitetsbegreppet *konstrueras* av olika nyckelaktörer i och kring statliga myndigheter. Modeller för effektivitetsmätning uppstår inte i ett socialt och politiskt vakuum. Vad som i slutändan bedöms vara de mest relevanta effektivitetsaspekterna samt hur dessa manifesteras i styrsammanhang kan ses som resultatet av ett socialt samspel där olika aktörers uppfattningar om vad som utgör effektivitet bryts mot varandra och leder till mer eller mindre utbredd konsensus eller konflikter. Om ökad kunskap ska nås kring vad effektivitet i statliga myndigheter "är", och hur vi gradvis kan utveckla styrningen av denna typ av effektivitetsaspekter, bör vi rikta uppmärksamheten mot de mer fundamentala frågorna kring *hur* och *varför* olika effektivitetsaspekter tillmätts olika vikt samt vilka alternativa effektivitetsaspekter som skulle kunna få genomslag. Mer systematisk kunskap om de likheter och skillnader som i detta sammanhang framträder mellan olika myndigheter är också väsentlig. Detta kan i sin tur ligga till grund för en diskussion kring hur svårhanterliga begrepp som fr. a. yttre effektivitet kan mätas, följas upp och bilda grund för styrningen av statliga myndigheter. Denna typ av frågor framstår fortfarande som i stort sett obesvarade.

I diskussioner med myndigheterna inom Akademin för ekonomistyrning i staten har vi även noterat intresset för att belysa hur effekter av verksamheten kan förklaras kausalt, genom att kopplingarna mellan olika effektmått och bakomliggande variabler analyseras. Vissa myndigheter (t.ex. Naturvårdsverket,

Centrala studiestödsnämnden) har redan inlett ett arbete med att analysera effekterna av specifika verksamhetsaspekter eller insatser och i någon mån kartlägga de bakomliggande kausala sambanden. Andra myndigheter har större svårigheter att isolera effekterna av specifika insatser, delvis på grund av att långa kedjor av variabler samverkar och att lång tidseftersläpning råder mellan insats och verkan. I dessa fall (t.ex. Nationellt centrum för flexibelt lärande) kan det falla sig naturligare att fokusera mer på det inre effektivitetsbegreppet för att gradvis utveckla sätt att styra den yttre effektiviteten. I andra fall (t.ex. Rikspolisstyrelsen) kan svårigheterna bero på en komplex organisationsstruktur. Trycket på myndigheter att rapportera och själva analysera kausala samband verkar också variera. Det är således intressant att studera vad som driver respektive försvårar analyser av denna typ av samband mellan olika effektivitetsaspekter.

Vidare har vikten av att sätta in utvecklingen av effektivitetsmätning i en bredare historisk kontext, åtminstone på övergripande nivå lyfts fram av myndigheterna. Effektivitetsbegreppet har getts olika tolkningar över tiden, delvis som ett resultat av att olika styrreformer har betonat olika aspekter av effektivitetsbegreppet. Därför bör förändringar i synen på effektivitetsbegreppet och styrningen av detta belysas i temastudien.

### **Syfte och avgränsningar**

Mot bakgrund av ovanstående problemformulering kan syftet med den föreslagna temastudien tentativt beskrivas som följande.

*Att med hjälp av en komparativ ansats analysera hur effektivitetsbegreppet konstrueras genom samspelet mellan centrala aktörer och intressenter i och kring ett antal statliga myndigheter samt hur detta:*

- d) kommer till uttryck i befintliga system för effektivitetsmätning,*
- e) analyseras i form av kausala sambandskedjor mellan olika effektivitetsaspekter samt,*
- f) kan ligga till grund för förändrad/utvecklad effektivitetsmätning*

*Särskild vikt kommer att läggas vid det yttre effektivitetsbegreppet, eftersom forskningen visar att detta hittills varit marginaliserat i mätning och uppföljning av statlig effektivitet (se nedan).*

### **Teoretiskt ramverk**

En vanlig distinktion i företagsekonomisk litteratur är den mellan *yttre* och *inre effektivitet*. Yttre effektivitet definieras normalt i termer av att organisationer "gör

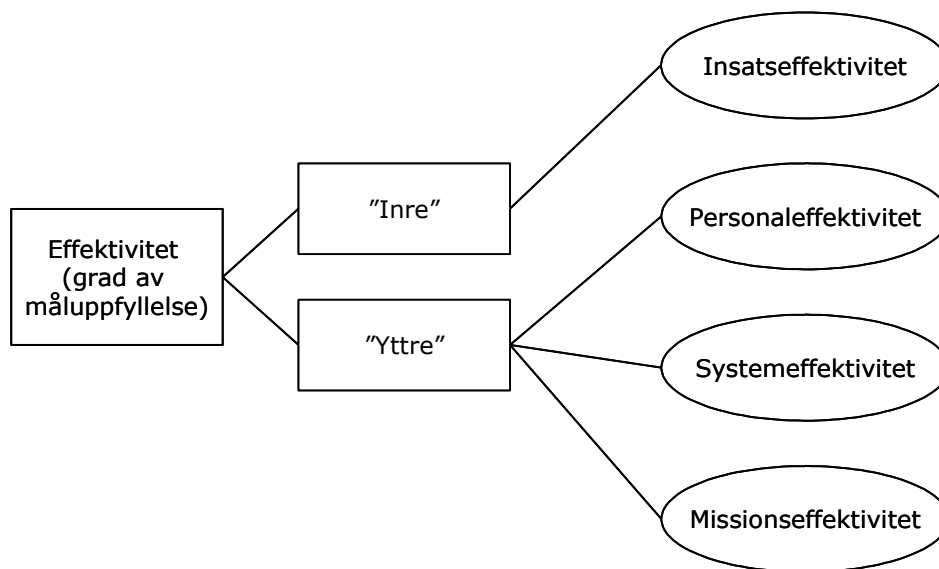
rätt saker”, medan inre effektivitet ofta innebär att dessa saker ”görs på rätt sätt”. Det senare begreppet översätts ofta i termer av effektivitet i resursomvandlingen, vilket avspeglas i nyckeltal för resursutnyttjande och produktivitet. Yttre effektivitet är dock ett mer mångfacetterat och ibland tvetydigt begrepp. Att organisationer ”gör saker rätt” innebär att någon form av vidare måluppfyllelse ligger till grund för bedömningen av huruvida organisationer är effektiva eller inte. Problemet är dock att de målsättningar som blir vägledande för organisationer i mycket varierande grad kommer till explicit uttryck i formella måldokument, som exempelvis regeringens regleringsbrev. Även om dessa ofta är mycket omfattande och innehåller en rad mer eller mindre preciserade mål som kan sägas reflektera olika intressenters krav på statliga myndigheter kan det inte uteslutas att myndigheters agerande även styrs av latent målsättningar. Dessa kan möjligen implicit spåras i myndigheternas agerande i samband med att deras relationer till olika intressenter tydliggörs. Att enbart utgå från måluppfyllelse i formell bemärkelse är dock ett alltför förenklat och snävt synsätt för bedömning av yttre effektivitet, vilket den nedanstående diskussionen förtydligar (se även Connolly et al., 1980; Covaleski & Dirsmith, 1981).

Inom Akademin för ekonomistyrning i staten har vi tidigare delat in effektivitetsbegreppet i fyra kategorier (Sköldberg, 2002), vilka ansluter till distinktionen mellan inre och yttre effektivitet. Dessa är:

- Missionseffektivitet – dvs. hur väl uppnår myndigheter sin mission gentemot medborgarna?
- Systemeffektivitet – dvs. hur väl uppnår myndigheter sina mer övergripande systemmål som exempelvis överlevnad, expansion och kontroll av resurser?
- Personaleffektivitet – dvs. hur väl uppnår myndigheter sina mer personalrelaterade mål för att säkerställa långsiktig kompetensförsörjning?
- Insatseffektivitet – dvs. hur väl uppnår myndigheter sina mål för maximering av kvoten mellan resurser (input) och prestationer (output), (jfr mer traditionella produktivitetsbegrepp)?

Som figur 1 nedan illustrerar kan de tre förstnämnda kategorierna kopplas till det yttre effektivitetsbegreppet medan insatseffektivitet i stort motsvarar den gängse definitionen av inre effektivitet.





Figur 1. Klassificering av olika effektivitetsbegrepp.

En övergripande utgångspunkt är att de olika effektivitetsaspekter som illustreras i figur 1 i varierande grad kommer att fokuseras av olika aktörer och intressenter i och kring statliga myndigheter. Dessas relativa inflytande kommer i sin tur att ha stor inverkan på vilka effektivitetsaspekter som blir de dominerande. Tidigare internationell forskning kring statliga myndigheter visar att mätning och uppföljning av effektivitet tenderar att domineras av mått på insatseffektivitet och enklare nyckeltal som reflekterar resursinsats och interna verksamhetsprocesser. Mått som i någon mån kan sägas reflektera yttre effektivitet används i betydligt sparsammare utsträckning och verkar inte ha fått lika starkt genomslag i myndigheters interna styrning (t.ex. Carter & Greer, 1993; Lapsley, 1996; Lawton et al., 2002; McKevitt & Lawton, 1996). Detta har tolkats som att politiker, men kanske framför allt myndighetsledning haft ett dominerande inflytande på utvecklingen av effektivitetsmätning och kommit att representera en relativt snäv, ekonomiskt inriktad fokusering (Brignall & Modell, 2000; Modell, 2004). Utvecklingen på senare år, med en allt starkare fokusering på myndigheternas effektivitet ur ett vidare medborgarperspektiv och ökande krav på "värde för pengarna", torde dock förstärka behovet av yttre effektivitetsmått. Vad som idag och i framtiden utgör mest relevanta och dominerande effektivitetsaspekter och hur dessa kan eller bör mätas är således en öppen fråga som förtjänar fördjupad empirisk uppmärksamhet.

Mot denna bakgrund ska den ovan skisserade teoretiska referensramen ses som i högsta grad tentativ. Exakt hur effektivitet, inre och yttre kommer till uttryck i myndigheternas system för effektivitetsmätning är själva kärnan i den empiriska studien. En sådan "empirinära" och induktiv ansats (utifrån myndigheternas verksamheter) är lämplig i föreliggande studie givet det dåligt utvecklade teoretiska kunskapsläget kring de frågor som belyses medan jämförelser mellan olika myndigheter kan ge intressanta teoretiska såväl som praktiska insikter. För att utveckla en teoretisk referensram kring de aktuella frågeställningarna kommer en återkoppling av våra empiriska resultat till mer generell litteratur kring effektivitetsmätning att göras som en del av forskningsprojektet. Huvudfokus ligger således på teorigenerering snarare än applicering och testning av befintliga teoretiska modeller. En sådan ansats är också mer dynamisk till sin karaktär och tar större hänsyn till att effektivitetsbegreppet i statliga myndigheter inte är givet utan förmodligen under pågående och fortlöpande konstruktion.

### **Övergripande metodöverväganden och tillvägagångssätt**

Den komparativa ansats som ligger till grund för temastudien förutsätter vissa avvägningar mellan bredd och djup, vilka delvis är beroende av de resurser som ställs till förfogande. Utgångspunkten är att få en så stor spridning som möjligt i det urval av myndigheter som ingår i studien samtidigt som ett visst djup i varje fallstudie måste eftersträvas. Alla myndigheter som ingår i Akademin för Ekonomistyrning i Staten bjuds in att delta. Studien kommer även att dra nytta av och använda data som insamlas i de pågående och planerade studierna inom Banverket, Försvarsmakten, Naturvårdsverket, Universitetssektorn samt Vägverket.

Tillvägagångssättet kommer att ta formen av fallstudier inom var och en av de studerade myndigheterna primärt baserade på intervjuer och sekundärdata (dokument). En naturlig utgångspunkt för studier av effektivitetsmätning inom statliga myndigheter är en analys av de mål och återrapporteringskrav som fastställs i regeringens regleringsbrev samt hur dessa förändras över tiden. En ytterligare källa är aktuella statliga utredningar och propositioner som berör de studerade myndigheterna. Dessa kan ge en kompletterande bild av de mål regering och riksdag formulerar för olika delar av den statliga sektorn, om än på en mer övergripande nivå. Till detta kommer en analys av hur dessa styrdokument översätts och bryts ner i myndigheternas interna styrning, årsredovisningar, etc. För att få en djupare insikt i de sociala och politiska processer som döljer sig bakom de effektivitetsaspekter som framträder i dessa dokument och hur olika nyckelaktörer förhåller sig till dessa kommer ett antal

djupintervjuer med representanter för dessa att genomföras i varje fallstudie. Detta omfattar både personal inom myndigheterna (centrala aktörer i styrprocessen) och utanför dessa (t.ex. företrädare för relevanta fackdepartement samt myndigheter med mer övergripande funktioner som Regeringskansliet, Statens kvalitets- och kompetensråd och Ekonomistyrningsverket). Detta torde ge en relativt god bild av hur effektivitetsbegreppet konstrueras av olika aktörer samt hur väl detta överensstämmer med befintliga system för effektivitetsmätning och möjligheter till förändring/utveckling i detta sammanhang.

Mer specifikt kommer följande frågeställningar att belysas i fallstudierna i myndigheter "i linjen" (d.v.s. med ett mer operativt ansvar).

- Vad betyder effektivitet för respektive myndighet och hur följs detta upp?
- Hur har detta förändrats över tiden?
- Hur kopplas detta effektivitetsbegrepp till centrala styrdokument (t.ex. regleringsbrev, propositioner, interna mål- och planeringsdokument)?
- I vilken mån kartlägger myndigheterna kausala samband mellan olika effektivitetsaspekter i uppföljningssammanhang?
- Upplever myndigheterna att det finns krav från politisk nivå på att kartlägga sådana kausala samband? Varför/varför inte?
- Hur djupgående verkan har analysen av kausala samband i myndigheternas interna styrning och vad är orsakerna till detta?
- Vilka interna projekt pågår för att vidareutveckla effektivitetsbegreppet och system för uppföljning av detta? Varifrån kommer initiativet till dessa projekt och hur har de växt fram?
- I vilken grad upplever man ett yttre tryck på att utveckla någon form av yttre effektivitetsbegrepp? Varifrån kommer detta tryck och varför har det uppstått? Hur påverkas utvecklingen av effektivitetsbegreppet av frånvaron av ett sådant tryck?
- Vilka faktorer (yttre såväl som inre omständigheter) främjar respektive bromsar utvecklingen av effektivitetsbegreppet i myndigheterna?

Parallellt med fallstudierna "i linjen" kommer intervjuer och dokumentstudier på central nivå (t.ex. Regeringskansliet och berörda fackdepartement) och inom myndigheter med en mer utpräglad stabsfunktion (t.ex. Ekonomistyrningsverket) att genomföras. Dessa kommer att fokusera följande övergripande frågeställningar.

- Vad betyder effektivitet utifrån dessa aktörers perspektiv?
- Hur har detta förändrats över tiden?
- Vilka riktlinjer för styrning av effektivitet, såväl generella som för specifika verksamhetsområden, har dessa aktörer utfärdat? Hur implementeras dessa?
- Hur växer olika effektivitetsaspekter fram i de måldokument (t.ex. regleringsbrev, propositioner) som blir styrande för de berörda myndigheterna "i linjen"? Hur gestaltar sig processen varigenom mål formuleras och olika effektivitetsaspekter aktualiseras?
- Finns det några diskrepanser eller konflikter mellan hur effektivitetsbegreppet tolkas och används på central nivå och hur detta översätts inom myndigheter "i linjen"? Hur hanterar man i så fall detta?
- Vilken roll spelar analyser av kausala samband mellan olika effektivitetsaspekter på den centrala nivån?
- Vilka faktorer anser man främjar respektive bromsar utvecklingen av effektivitetsbegreppet?

### **Avstämning och rapportering**

Den ovanskisserade uppläggningsen torde ge en god grund för en diskussion kring gemensamma såväl som unika aspekter rörande effektivitet och styrning i statliga myndigheter. Förutom löpande avstämning och avrapportering kommer gemensam återföring av preliminära resultat att ske i form av seminarier vid Stockholms universitet och ute på respektive myndighet i regi av Akademien för ekonomistyrning i staten. Detta kan fungera som referensgrupp för studien. Härutöver kommer Akademiens vetenskapliga råd att fungera som vetenskaplig referensgrupp.

Målsättningen är att den slutliga rapporteringen av studien bland annat kommer att ta formen av en redigerad antologi, där den mer övergripande teorin utvecklade från fallstudierna utgör ramen. Fallstudierna inom respektive myndighet utgör separata kapitel med tyngdpunkt på den insamlade empirin.

## Referenser

Ballantine J., T.J. Brignall, & S. Modell (1998) Performance Measurement and Management in Public Health Services: A Comparison of UK and Swedish Practice, *Management Accounting Research*, 9: 71–94.

Brignall, T.J. & Modell, S. (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the “new public sector”, *Management Accounting Research*, 11: 281–306.

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

Carter, N. & Greer, P. (1993) Evaluating agencies: next steps and performance indicators, *Public Administration*, 71: 407–416.

Connolly, T., Conlon, E.J. & Deutsch, S.J. (1980) Organizational effectiveness: a multiple-constituency approach, *Academy of Management Review*, 5: 211–217.

Covaleski, M.A & Dirsmith, M.W. (1981) MBO and goal directedness in a hospital context, *Academy of Management Review*, 6: 409–418.

Ds (2000:63) *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*, Stockholm: Finansdepartementet.

Holmblad-Brunsson, K. (2002) Management or Politics – Or Both? How Management by Objectives May be Managed – A Swedish Example, *Financial Accountability and Management*, 18: 189–209.

HSV (2003) *Etableringen på arbetsmarknaden*, Stockholm: Högskoleverket.

Lapsley, I. (1996) Reflections on Performance Measurement in the Public Sector, in Lapsley, I. & Mitchell, F. (eds) *Accounting and Performance Measurement. Issues in the Private and Public Sectors*, London: Paul Chapman Publishing.

Lawton, A., McKevitt, D. & Millar, M. (2000) Coping with Ambiguity: Reconciling External Legitimacy and Organizational Implementation in Performance Measurement, *Public Money and Management*, 20: 13–19.

McKevitt, D. & Lawton, A. (1996) The Manager, the Citizen, the Politician and Performance Measures, *Public Money and Management*, 16: 49–54.

Modell, S. (2003) Goals versus institutions: the development of performance measurement in the Swedish university sector, *Management Accounting Research*, 14: 333–359.

Modell, S. (2004) Performance measurement myths in the public sector: a research note, *Financial Accountability and Management*, 20: 39–55.

Norreklit, H. (2000) The Balance on the Balanced Scorecard – A Critical Analysis of Some of Its Assumptions, *Management Accounting Research*, 11: 65–88.

Sköldberg, K. (2002) *The Poetic Logic of Administration. Styles and Changes of Style in the Art of Organizing*, London: Routledge.

Smith, P. (1993) Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector, *British Journal of Management*, 4: 135–151.