

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT2011]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Oskar Johansson -

Handledare: Anna Cregård

Examinator: Stig Montin

# Lika men olika?

– redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter

## Sammanfattning

Effektivitet är ett vanligt förekommande begrepp inom den svenska statsförvaltningen. Begreppet återfinns i en mängd olika regler och förordningar, och är ett av de övergripande förvaltningspolitiska målen. Dock är begreppet mångtydigt; dess innebörd varierar med olika användare och med olika syften. Med utgångspunkt i detta är syftet med denna uppsats att studera hur begreppet effektivitet redovisas av de statliga myndigheterna, samt utifrån detta studera hur och varför redovisningen varierar efter myndigheternas olika egenskaper.

Uppsatsens forskningsdesign kan i korthet beskrivas som följer; med hjälp av ett teoretiskt förankrat analysverktyg analyseras 47 statliga myndigheters årsredovisningar från 2009. Analysverktyget känner igen och registrerar fyra olika kategorier av effektivitetsredovisning; totala produktivetsmått, partiella produktivetsmått, effekter för samhället i stort samt effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper. Analysen sker i form av en kvantitativ innehållsanalys och resulterar i en datamatrix där myndigheternas effektivitetsredovisning är sorterad och kategoriserad. Uppsatsen analyserar sedan det kategoriserade empiriska materialet efter myndigheternas olika egenskaper storlek, departementstillhörighet och verksamhetsområde.

Analysen sker utifrån en teoretisk referensram som lägger fram troliga förklaringar till de variationer som finns i det empiriska resultatet. Med hjälp av tydliga tabeller och en enkel analysmodell analyseras variationer i det empiriska resultatet. Analysen leder fram till slutsatsen att redovisningen av effektivitet är mycket varierande inom den statliga förvaltningen, och att en av orsakerna till denna variation är myndigheternas olika förutsättningar att definiera olika moment i sin arbetsprocess. Möjligheten att kunna definiera verksamhetens resurser, prestationer, aktiviteter och effekter är nämligen grundläggande för att kunna redovisa effektivitet. Uppsatsen drar slutsatsen att myndigheternas olika egenskaper såsom storlek, departementstillhörighet och verksamhet påverkar deras möjligheter att definiera sin verksamhet; därav varierar redovisningen av effektivitet. För att skapa en mer heltäckande redovisning av effektivitet bör stöd riktas mot de myndigheter som tycks ha svårast att definiera de olika momenten i sin verksamhet. Uppsatsens resultat visar inom vilka områden dessa myndigheter finns.

## Innehåll

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund och problemformulering	1
1.2	Syfte och frågeställningar	3
1.3	Disposition	4
2	Effektivitetsbegreppets utveckling	6
2.1	Effektivitet som begrepp	6
2.2	Begreppets framväxt i den svenska offentliga sektorn	7
2.2.1	Från rekordår till ekonomisk kris – en historisk förståelse	7
2.2.2	Det tidiga effektivitetsbegreppet inom offentlig sektor	8
2.2.3	Ett dynamiskt och mångdimensionellt synsätt	10
2.2.4	Förändrade kriterier för effektivitet	12
2.2.5	En fusion mellan produktivitet och effektivitet	13
2.2.6	Effektivitet i den senaste förvaltningspolitiska propositionen	15
2.3	Teoretisk definition och utveckling av analysverktyg	16
2.3.1	Resursomvandlingskedjan – produktionsprocessen inom myndigheten	17
2.3.2	Effektivitet i kedjans olika skeden – yttre och inre	20
2.3.3	Operationalisering av inre effektivitet - produktivitet	22
2.3.4	Koppling till analysverktyget	23
2.3.5	Operationalisering av yttre effektivitet – effekter utanför verksamheten	24
2.3.6	Koppling till analysverktyget	26
2.3.7	Ett analysverktyg presenteras	26
3	Myndigheternas varierande egenskaper	28
3.1	Påverkas redovisningen av storlek?	28
3.2	Påverkas redovisningen av departementet?	30
3.3	Påverkas redovisningen av verksamheten?	31
3.4	Sammanfattning av uppsatsens teoretiska referensram	33
4	Uppsatsens genomförande	34
4.1	Forskningsdesign	34
4.2	Val av material - årsredovisningar	34
4.2.1	Årsredovisningar och dess funktion	34
4.2.2	Varför välja årsredovisningen som empiriskt material?	35
4.2.3	Sammanfattande diskussion kring materialval	36
4.3	Val av analysenheter – de statliga myndigheterna	37
4.3.1	En diversifierad population	37
4.3.2	En välanvänd indelning av statsförvaltningen – COFOG	38
4.3.3	COFOG:s användbarhet	40
4.3.4	Urvalsmetod	41
4.3.5	Urvalets utfall	42
4.3.6	Sammanfattande diskussion kring urval	45
4.4	Metodval	45
4.4.1	Frågeställning 1 – kategorisering av det empiriska materialet	46
4.4.2	Frågeställning 2 – analys av materialet utifrån myndigheternas egenskaper	47
4.5	Resultatets tillförlitlighet och generaliserbarhet	49
5	Empirisk redovisning	51
5.1	Besvarande av frågeställning 1	53
6	Analys av det empiriska resultatet	55
6.1	Variationer avseende myndigheternas storlek	55

6.1.1	Variationer i total redovisningsfrekvens	56
6.1.2	Variationer inom kategorier	56
6.1.3	Sammanfattning	58
6.2	Variationer avseende myndigheternas departementstillhörighet	59
6.2.1	Variationer i total redovisningsfrekvens	60
6.2.2	Variationer inom kategorier	61
6.2.3	Sammanfattning	61
6.3	Variationer avseende myndigheternas verksamhetsområde	62
6.3.1	Variationer i total redovisningsfrekvens	63
6.3.2	Variationer inom kategorier	64
6.3.3	Sammanfattning	66
6.4	Besvarande av frågeställning 2	67
7	Slutsatser, reflektioner och fortsatt forskning	69
7.1	Slutsats	69
7.2	Reflektioner och vidare undersökningar	70
8	Referenslista	73
8.1	Tryckta källor	73
8.2	Offentligt tryck	74
8.3	Elektroniska källor	77

# 1 Inledning

Ända sedan den moderna rättstatens bildande har frågan om grundläggande värderingar inom statsförvaltningen varit aktuellt. Olika värden har ackompanjerat olika skeden i statens utveckling. Den gamla ämbetsmannaförvaltningen byggde exempelvis på strikt tillämpade regler inom en tydlig hierarki – ett system som fungerade väl så länge statens uppgifter inte sträckte sig utanför myndighetsutövning och rättstillämpning. Men i takt med att tiderna och statens åtaganden förändrades kom nya värden till. Tjänstemän med andra kompetensområden än de klassiskt juridiska och administrativa tog plats i statsapparaten – och förde med sig professionella värdegrunder kopplade till yrkeskategorier. Utvecklingen gjorde också att omgivningen ställde nya krav på statsförvaltningen. I och med det skattefinansierade välfärdsamhällets framväxt ställdes exempelvis krav på ett ändamålsenligt resursanvändande. Effektivitet blev till ett begrepp tätt sammankopplat med statsförvaltningen.<sup>1</sup>

Inom ramen för ett regeringsuppdrag undersökte Statskontoret 2010 hur värdegrunden inom statsförvaltningen såg ut i dagsläget. Undersökningen inkluderade bland annat intervjuer med tjänstemän på olika nivåer från ett antal statliga myndigheter. Ur intervjuerna framkom att begreppen rättsäkerhet, objektivitet och effektivitet var de vanligast förekommande. Av dessa tre var effektivitet det mest dominerande – många av de intervjuade tjänstemännen ansåg att effektivitet fått en allt mer framträdande och övergripande roll inom den statliga verksamheten. Men häri låg också ett problem; effektivitet sades vara ett mångtydigt begrepp – det kunde ha olika innebörd i olika sammanhang. Svårigheterna med att hantera begreppet visade sig i Statskontorets intervjuer genom att effektivitet var det begrepp som oftast ansågs skapa de statsanställdas vardagsdilemman.<sup>2</sup>

## 1.1 Bakgrund och problemformulering

Som Statskontorets undersökning visade är effektivitet ett vanligt förekommande begrepp inom statsförvaltningen. Det återfinns i ett flertal olika regler och förordningar och inte minst på förstasidan i de två senaste förvaltningspolitiska propositionerna.<sup>3</sup> I den senaste, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* benämns effektivitet vara ett övergripande mål för förvaltningspolitiken.<sup>4</sup> Vidare skriver regeringen att, ”en utgångspunkt för statsförvaltningens verksamhet är det i lagen (1996:1 059) om statsbudgeten reglerade kravet på effektivitet och god hushållning med statens medel. Det är viktigt att beständigt hushålla med de offentliga resurserna, inte minst mot bakgrund av att belastningen på välfärdssystemen ökar.”<sup>5</sup> Detta krav på effektivitet gäller inte bara inom statsförvaltningen: även andra organisationer i samhället ställer liknande krav, exempelvis fackföreningar och ideella organisationer. Kraven på effektivitet har tilltagit och genomsyrar idag samhället på ett helt annat sätt än för bara tio år sedan.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Statskontoret (2010) *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*, sida 13

<sup>2</sup> Statskontoret (2010) sida 44-45

<sup>3</sup> VERVA 2007:12 *Styrning för ökad effektivitet*, sida 23, Prop. 1997/98:136, Prop. 2009/10:175

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:175, sida 1

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:175, sida 86

<sup>6</sup> Karlöf och Lövingsson (2007) *Management från A till Ö*, sida 84

Med tanke på att effektivitet är ett så vanligt och välanvänt begrepp inom staten är det överraskande att statstjänstemän i vissa fall verkar vara förvirrade av begreppets betydelse och användning. Dock är de inte ensamma; även inom den akademiska världen finns olika uppfattningar om begreppets betydelse. Enligt Björn Brorström och Gustaf Kastberg vid Förvaltningshögskolan i Göteborg finns det inom samhällsvetenskapen ett flertal olika effektivitetsbegrepp. Ofta betecknar de samma sak, men ibland talar man också om helt olika fenomen.<sup>7</sup> Denna åsikt tycks vara vanlig bland forskare. Robert Ragneklint identifierar i sin avhandling inte mindre än femton olika typer av begreppet effektivitet.<sup>8</sup> Sven Modell och Anders Grönlund beskriver i antologin *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter* hur begreppet länge har varit föremål för omfattande diskussion, bland annat inom den organisationsteoretiska litteraturen. De menar i likhet med Brorström, Kastberg och Ragneklint att begreppet är mångfacetterat.<sup>9</sup> Modell och Grönlund påpekar också att det saknas djupare empirisk forskning kring hur begreppet används i olika typer av offentliga organisationer.<sup>10</sup>

Den inom akademien uppmärksammade svårigheten att finna en enhetlig definition av begreppet effektivitet återfinns även inom statsförvaltningen. Som tidigare nämnts är begreppet vanligt, men definieras på olika sätt av olika aktörer. Exempelvis definierar Ekonomistyrningsverket (ESV) effektivitet som ett förhållande uttryckt som en kvot mellan någon form av resultat (måluppfyllelse, effekt, samhällsnytta etc.) och en uppoffring (kostnader, resurser etc.).<sup>11</sup> Den numera nedlagda myndigheten Verket för förvaltningsutveckling (VERVA) konstaterade dock att ESV:s definition är oprecis – det är stor skillnad på att definiera effektivitet i termer av måluppfyllelse, effekter eller samhällsnytta. VERVA menade att denna skillnad kan vara avgörande när man redovisar effektivitet eller ska försöka utvärdera organisationen i fråga.<sup>12</sup> Att det praktiskt förekommer varierande typer av effektivitetsredovisning ute i statsförvaltningen kan illustreras av ett exempel. Vägverket definierar i sin årsredovisning effektivitet som förhållandet mellan de prestationer som myndigheten åstadkommit och dess effekter ute i samhället; CSN menar å andra sidan att effektivitet bygger på myndighetens kostnad per kund.<sup>13</sup> Här tycks det alltså röra sig om två helt olika definitioner, eller kategorier av begreppet – en rörande effekter och en rörande kostnader.

Begreppet effektivitet förefaller vara mycket populärt och använt; samtidigt tycks det finnas en mängd olika uppfattningar om vad det egentligen innebär och hur man kan använda det i olika sammanhang; både inom myndighetsvärlden och inom akademien. Trots denna uppsjö av olika typer av begreppet finns det författaren veterligen ingen studie som fokuserar på hur

<sup>7</sup> Brorström och Kastberg (2006) sida 11. Kapitel i ESS 2006:2, *Mått på välfärdens tjänster*

<sup>8</sup> Ragneklint (2002) *Man kan bli bättre om man vet vad bättre är*, sida 62

<sup>9</sup> Modell och Grönlund (2006) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, sida 13

<sup>10</sup> Modell och Grönlund (2006), sida 17-18

<sup>11</sup> ESV 2004:14 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*, sida 16

<sup>12</sup> VERVA 2007:12, sida 23-24

<sup>13</sup> Vägverkets årsredovisning 2009 sida 19, CSN:s årsredovisning 2009, sida 15

effektivitet redovisas inom den statliga förvaltningen. Däremot har det genomförts intressanta studier som undersökt de statliga myndigheternas redovisningar av resultat mer generellt. Exempelvis genomförde ESV 2002 en studie som syftade till att kartlägga kvaliteten på resultatinformationen i de statliga myndigheternas årsredovisningar. Studien motiverades med att just årsredovisningarna var en viktig kanal för återkopplingen inom mål – och resultatstyrningen. Undersökningen visade att kvaliteten på resultatinformationen varierade kraftigt mellan de 84 undersökta myndigheterna – ”myndigheternas årsredovisningar har lika varierande kvalitet som det finns myndigheter.”<sup>14</sup> Att kvaliteten och typen av information som presenterades varierade så kraftigt kunde enligt ESV bero på myndigheternas olika egenskaper. Två egenskaper ansågs påverka redovisningen mest; den undersökta myndighetens storlek och myndighetens departementstillhörighet. En tredje egenskap, myndighetens huvudsakliga verksamhet föreföll också påverka; dock kunde detta inte säkerställas.<sup>15</sup>

ESV framlade hypotesen att myndighetens storlek påverkade dess resultatredovisning genom att stora myndigheter helt enkelt hade mer resurser att tillgå än små. Således kunde de lägga ned mer arbete på resultatredovisning. Dock fanns det fall där små myndigheter överglänste stora – hypotesen kunde således inte styrkas till fullo. Gällande departementstillhörighet framlade ESV hypotesen att vissa departement hade kommit längre i arbetet med den så kallade resultatdialogen med sina myndigheter än andra. Detta skulle då kunna påverka vilken typ av information myndigheterna återrapporterade. ESV ansåg dock att departementstillhörighet var en komplex faktor som innehöll ett antal olika påverkansfaktorer. Sist men inte minst ansåg ESV att myndighetens verksamhet påverkade dess resultatredovisning. Denna påverkan kunde dock inte säkerställas i studien; enligt ESV berodde detta kanske på att man i studien använde en verksamhetsindelning som endast täckte en bråkdel av all statlig verksamhet. ESV ansåg således att sambandet mellan myndigheternas verksamhet och resultatredovisningen kunde analyseras djupare och man uttryckte att, ”det går att borra djupare än så här”.<sup>16</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Med bakgrund i denna inledning och problemformuleringen uppstår ett mycket intressant och pockande forskningsproblem. Begreppet effektivitet är välanvänt inom staten, det förekommer i en rad centrala dokument och anges vara ett krav och övergripande mål för den svenska statsförvaltningen. Samtidigt finns det studier som visar att statstjänstemän anser att begreppet är mångtydigt och därmed problematiskt; likaså finns en uppsjö av olika definitioner och typer inom den akademiska världen. Situationen tycks vara densamma bland de statliga myndigheterna, där olika myndigheter lämnar olika definitioner av begreppet och använder det i varierande syften. Vid sidan av detta återfinns en myndighetsstudie som pekar på att myndigheternas resultatredovisningar varierar beroende på myndigheternas olika egenskaper. Studien uppmanar dessutom till fortsatta och fördjupade analyser inom området,

<sup>14</sup> ESV 2002:14 *Effektiv resultatredovisning*, sida 9-11

<sup>15</sup> ESV 2002:14, sida 29-30

<sup>16</sup> ESV 2002:14, sida 29-33

särskilt när det gäller myndigheternas olika verksamheter. En annan uppmaning i linje med denna återfinns inom akademien, där två forskare menar att det saknas djupare empiriska studier kring effektivitetsbegreppets användning inom offentliga organisationer. Det finns helt enkelt ett behov av mer kunskap kring effektivitetsbegreppets användning inom offentliga organisationer - följande uppsats lokaliserar detta kunskapsbehov.

Syftet med följande uppsats är alltså att utifrån effektivitetsbegreppets mångtydighet studera hur effektivitet redovisas inom den statliga förvaltningen, samt hur och varför redovisningen varierar efter myndigheternas olika egenskaper. Uppsatsen låter sig här inspireras av den ovan beskrivna studien av ESV avseende variationer i myndigheternas redovisning. Uppsatsen replikerar dock inte ESV:s studie utan bryter ut begreppet effektivitet och studerar det enskilt i de statliga myndigheternas årsredovisningar. Syftet uppfylls med hjälp av följande två frågeställningar:

- 1) Hur redovisar de statliga myndigheterna effektivitet avseende begreppets mångtydighet?
- 2) Hur varierar redovisningen av effektivitet avseende myndigheternas olika storlek, departementstillhörighet och verksamhetsområde; och, hur kan variationerna förklaras?

Uppsatsens resultat är relevant av framförallt två orsaker. För det första, eftersom effektivitetsbegreppet är så pass välanvänt och vanligt är det av intresse att veta mer om hur det används i de statliga myndigheternas årsredovisningar. Uppsatsens resultat kan tydliggöra inom vilka områden som redovisningen är välutvecklad, och inom vilka områden den kan förbättras. Ökad kunskap kring detta kan leda till utvecklad redovisning och således en tydligare bild - både för regeringen och för samhället i övrigt - av hur staten hanterar de gemensamma resurserna. För det andra är uppsatsens resultat relevant för forskningen kring redovisning av effektivitet inom offentliga organisationer - uppsatsen bidrar med ökad empirisk kunskap samt analyser av hur redovisningen varierar olika myndigheter emellan.

### **1.3 Disposition**

Efter detta inledande första kapitel går uppsatsen i kapitel två närmare in på begreppet effektivitet. Begreppet behandlas och förankras grundligt, vilket leder fram till att uppsatsens analysverktyg presenteras vid kapitlets slut. I kapitel tre förankras sedan de tre valda egenskaperna teoretiskt - detta kapitel utgör den teoretiska referensram mot vilken variationer i redovisningen av effektivitet analyseras. Efter dessa två teorikapitel följer uppsatsens metodkapitel, i kapitel fyra. Här redogörs för uppsatsens val av material, analysenheter och metodologiska genomförande. Efter metodkapitlet följer uppsatsens resultatredovisning. Resultatredovisningen sker i två kapitel - i kapitel fem redovisas resultatet av den empiriska analysen utifrån analysverktyget - här besvaras alltså frågeställning 1. I kapitel sex analyseras sedan detta resultat utifrån den teoretiska referensramen i kapitel tre - här besvaras alltså



frågeställning 2. Resultatet summeras sedan gentemot syftet i uppsatsens sjunde och avslutande kapitel.

## 2 Effektivitetsbegreppets utveckling

Som inledningen visat finns det en diskrepans gällande innebörden av begreppet effektivitet. På grund av detta krävs en gedigen teoretisk genomgång av begreppet. Följande kapitel syftar således till att teoretiskt förankra effektivitetsbegreppet. Detta görs genom att begreppet inledningsvis presenteras etymologiskt – därefter beskrivs begreppets utveckling inom den svenska statsförvaltningen. Beskrivningen av utvecklingen sker kronologiskt, och syftar dels till att ge läsaren förståelse för begreppets bakgrund och nuvarande status inom statsförvaltningen; dels till att ge läsaren förståelse för hur begreppets mångtydighet utvecklats historiskt. Utifrån denna observerade mångtydighet bryts begreppets sedan ned i olika underkategorier – dessa underkategorier skapar det analysverktyg som uppsatsens empiriska analys bygger på.

### 2.1 Effektivitet som begrepp

Ordet effektivitet härstammar historiskt från det latinska verbet *efficio*, vilket betyder frambringa. De svenska orden verksamhet, verkan och framgång har sin latinska motsvarighet i *Efficacitas* (eng. efficacy). Etymologiskt vilar begreppet effektivitet på effekt, som i beskrivande form kan sägas vara vad som helst som ger en förändring i ett tillstånd. Effektiv däremot, bär med sig en normativ innebörd; effekten innebär inte bara en förändring i ett tillstånd - förändringen kan i ett eller annat avseende beskrivas som bättre eller mer önskvärd än en annan förändring. Således har begreppet effektivitet ett inneboende positivt, normativt ställningstagande. Detta är grundläggande för att förstå hur begreppet används i vårt samhälle.<sup>17</sup>

Kårt barn har många namn. Effektivitet, kostnadseffektivitet, produktivitet, arbetsproduktivitet, verkningsgrad, totalproduktivitet, yttre och inre effektivitet, måluppfyllelse, resultat, värde för pengarna, samhällsekonomisk lönsamhet och så vidare. Alla är de uttryck för den så heta önskan att få ut så mycket som möjligt av en viss mängd resurser. Utöver alla dessa begrepp finns det en stor mängd företeelser som gör anspråk på att kopplas till begreppet effektivitet; kompetens, kvalitet, service, rationalitet, ändamålsenlighet med flera. Likväl som det finns en stor mängd namn och företeelser kopplat till begreppet, finns det en lika stor mängd uppfattningar om hur man kan och bör mäta effektivitet – till detta kopplas en rad företeelser som antas kunna säga något om effektiviteten, exempelvis handläggningstid, overheadkostnader, kundnöjdhet, kostnadsmedvetande med flera. Trots denna uppsjö av termer och begrepp verkar det dock finnas en generell definition av ett så generellt begrepp som effektivitet – som också kopplar i det rent etymologiska ursprunget; det handlar helt enkelt om en relation mellan uppoffringar och uppnådda förbättringar i ett tillstånd.<sup>18</sup>

Denna allmänna definition kan tyckas enkel och logisk – i viss mån ger den en bra överblick över begreppets generella innebörd. Men likväl som den är enkel, kan den ställa till problem i

<sup>17</sup> Ragneklint (2002), sida 29

<sup>18</sup> Murray (2006) *Vad är effektivitet och hur mäta den i kommunal verksamhet?* Kapitel i ESS 2006:2, sida 121

många sammanhang. Vad är exempelvis en förbättring i ett tillstånd, och för vem? Det finns naturligtvis olika sidor av myntet beroende på vilken utgångspunkt betraktaren har.<sup>19</sup> Exempelvis kan begreppet effektivitet ha olika innebörd för ett enskilt affärsdrivande företag och en statlig förvaltningsmyndighet. För det affärsdrivande företaget är det primära målet att utifrån en företagsekonomisk synpunkt uppnå ett tillfredsställande resultat. För den statliga förvaltningsmyndigheten däremot, är huvudmålet oftast att uppfylla ett antal uppställda samhällsmål som inte med enkelhet låter sig kvantifieras. För de verksamheter som kallas statliga affärsverk kan målen ha både företagsekonomisk och samhällsmässig karaktär.<sup>20</sup>

Följande kapitel ämnar ta läsaren närmare de olika sätten att se på begreppet effektivitet. Trots en inneboende komplexitet, kan begreppet beskrivas utifrån ett antal olika vinklar och på så sätt låta sig struktureras. Eftersom denna studie berör den offentliga sektorn kommer tyngdpunkten på följande genomgång naturligt att ligga på begreppet såsom det beskrivs och används gällande den offentliga sektorn – detta innebär dock att även litteratur av mer ekonomisk art kommer att behandlas. Effektivitet och produktivitet som begrepp har sin förhistoria inom den ekonomiska forskningen, och den kan därför inte förbises.<sup>21</sup>

## **2.2 Begreppets framväxt i den svenska offentliga sektorn**

Nedan följande avsnitt ger läsaren en översikt över effektivitetsbegreppets framväxt inom den svenska offentliga sektorn. Avsnittet tar sin utgångspunkt i den ekonomiska krisen i början av 1970-talet och avslutas med en närmare titt på effektivitetsbegreppet i regeringens senaste förvaltningspolitiska proposition. Avsnittet baseras till största delen på litteratur i form av statliga utredningar, skrivelser och rapporter av statliga myndigheter. Översikten gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av begreppets framväxt – snarare är syftet att genom ett antal historiska nedslag belysa begreppets roll i den svenska förvaltningen. Genom att göra detta placeras studien i en relevant historisk kontext, och läsaren får ökad förståelse för effektivitetsbegreppet såsom det definieras och används i uppsatsen.

### **2.2.1 Från rekordår till ekonomisk kris – en historisk förståelse**

Människan har alltid ställts inför olika val av resursfördelning och resursanvändning. I grund och botten kan själva evolutionen sägas bygga på en ständig förbättring av resursutnyttjande. Tillgången av resurser i naturen är dock begränsad och valen av olika resurskrävande aktiviteter bestämmer ramarna för utvecklingen.<sup>22</sup> Tyngden och allvaret i dessa val ökar när resurserna minskar – att välja det till synes mest effektiva sättet att förbruka sina resurser på blir således allt viktigare i en allt mer resursknapp situation. Om man utifrån denna bakgrund ska välja en tidpunkt i den moderna svenska historien att starta en överblick av effektivitetsbegreppet ifrån - faller valet rimligtvis på slutet av de så kallade rekordåren.

---

<sup>19</sup> Statskontoret m.fl. (1975) *Effektiv statsförvaltning*, sida 9

<sup>20</sup> Statskontoret m.fl. (1975), sida 9-10

<sup>21</sup> Hjalmarsson (2010) *Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet*. Bilaga 2 till Statskontoret 2010:19, sida 13

<sup>22</sup> Uppsala universitet, institutionen för evolutionär ekologi

Efter andra världskriget stod svensk industri intakt och redo att möta den enorma efterfrågan som återuppbyggnaden av det sönderbombade Europa innebar. Från krigets slut och fram till början av 1970-talet upplevde Sverige en stark ekonomisk tillväxt. Det svenska folket vände sig vid ständiga satsningar och reformer gällande den offentliga sektorns uppbyggnad. Målen var ambitiösa, resursinsatserna stora; ett välfärdssamhälle skulle byggas.<sup>23</sup> Perioden är starkt kopplad till sociala reformer såsom den allmänna sjukförsäkringen, barnbidraget, ATP, utökad semester och kortare arbetsvecka. Den svenska ekonomiska modellen blandade privatkapitalism och reglerad planekonomi och kom att bli världsberömd som *the middle way*. Tillväxten var god, och under 1960-talet var Sverige ett av världens rikaste länder mätt i BNP per invånare. Men i början av 1970-talet svängde plötsligt den uppgående trenden och Sveriges ekonomiska tillväxt stannade drastiskt av. Industrins produktivitet avtog och BNP sjönk – under perioden 1973-1982 hade Sverige ingen tillväxt alls. Inflationen steg i takt med arbetslösheten och skapade en situation av stagflation.<sup>24</sup>

Denna ekonomiska kris stod naturligtvis i bjärt kontrast till de tidigare åren, då resurserna för den offentliga sektorn nästintill varit outtömliga. De flesta bedömare insåg att situationen krävde radikala förändringar. Istället för satsningar och reformer var nu fältropen för den offentliga sektorn omprioritering, omprövning, nedläggning och besparing. Politikerna tvingades ägna uppmärksamheten åt *resultatet* av den redan bedrivna verksamheten inom den offentliga sektorn, istället för att fortsätta bygga ut. Denna utveckling ledde till att högre krav började ställas på myndigheterna gällande deras resultat, de reella effekterna av deras verksamhet. Vad fick man egentligen ut av den offentliga sektorn, och vart fanns det utrymme för besparingar? Mot denna bakgrund är det helt naturligt att det är just kring 1970-talets början som begreppet effektivitet mer frekvent börjar dyka upp i skrifter, rapporter och forskning kring offentlig sektor. Nu gällde det att få ut så mycket som möjligt för de resurser som fanns att tillgå – det gällde att vara effektiv.<sup>25</sup>

## 2.2.2 Det tidiga effektivitetsbegreppet inom offentlig sektor

Även om begreppet effektivitet blev allt vanligare i samband med den ekonomiska nedgången i början på 1970-talet så får man backa ytterligare några år för att finna begreppets verkliga vaggas inom den svenska statsförvaltningen. I litteraturen anges att effektivitetsbegreppet introducerades inom statsförvaltningen av bland annat programbudgetutredningen (SOU 1967:11–13) som kom i slutet av 1960-talet.<sup>26</sup> Utredningens effektivitetssyn grundade sig till stor del på ekonomiska teorier och förespråkade att en ökad ekonomisk rationalitet borde eftersträvas inom statsförvaltningen. Dock innehöll utredningen även en syn på effektivitet som byggde på uppnådda effekter. De offentliga verksamheternas effekter skulle bedömas med utgångspunkt från de mål som statsmakterna hade satt upp. Således rörde utredningens syn på begreppet effektivitet inte bara ekonomisk rationalitet – utan även resultat.

<sup>23</sup> Berggren (1985) *Effektiva myndigheter – effektiv verksamhet. Skilda utgångspunkter för att bedöma offentlig sektor*. Kapitel i Palmlund (1985) *Effektiva myndigheter inom snäva ramar*, sida 22

<sup>24</sup> Eklund (2007) *Vår ekonomi*, sida 388-389

<sup>25</sup> Berggren (1985), sida 22

<sup>26</sup> Se exempelvis Berggren (1985) sida 21-23, och Lind (1979) *Några synsätt på effektivitet i offentlig förvaltning*. Kapitel i RRV (1979), *Är verksamheten effektiv*, sida 221-222

Utredningen menade att effektiviteten kunde ses som en grad av måluppfyllelse, relaterad till de resurser som satts in i verksamheten. Utredningen gjorde också ett viktigt ställningstagande genom att skilja begreppet effektivitet från produktivitet.<sup>27</sup> Följande citat sammanfattar på ett bra sätt utredningens syn på begreppet effektivitet;

”De statliga myndigheterna har till uppgift att uppfylla vissa mål för samhällelig verksamhet. Den enskilda myndigheten har sålunda inte endast att utföra bestämda prestationer, utan det förväntas i regel också att dessa prestationer ska leda till bestämda effekter för att realisera målen. Dessa effekter utgör det egentliga resultatet av myndighetens verksamhet.

Det räcker i dessa fall inte att mäta produktiviteten, dvs. att ställa kostnader mot myndighetens prestationer som sådana. Man måste också kunna undersöka i hur hög grad myndigheten har uppfyllt de givna målen. Utredningen använder här termen effektivitet för att få ett uttryck för detta mera omfattande begrepp som syftar till att beteckna relationen mellan å ena sidan en myndighets resultat – graden av måluppfyllelse – och å andra sidan uppoffringarna (kostnaderna) för att uppnå detta resultat. Även om det ofta kan vara svårt att precisera målet för en myndighets verksamhet är det mot den bakgrunden att man måste bedöma dess effektivitet.”<sup>28</sup>

Denna syn på effektivitet rimmade väl med det ovan nämnda kravet på ökad fokusering på effekterna av den offentliga verksamheten. Det är också här man finner upprinnelsen till det som senare kom att kallas mål- och resultatstyrning. Istället för att styra genom tilldelning av resurser, skulle man nu enligt programbudgetutredningen styra med hjälp av mål. I korthet innebar detta att politikerna skulle ange målen för myndigheternas verksamhet; myndigheterna skulle sedan ha stor frihet att välja med vilka medel målen skulle nås. Men, de skulle redovisa graden av måluppfyllelse – det vill säga, i vilken mån deras verksamhet verkligen hade gett de effekter i samhället som politikerna efterfrågat. Måluppfyllelsen skulle vara det yttersta uttrycket för myndigheternas effektivitet.<sup>29</sup> Dock visade det sig vara mycket svårt att mäta själva måluppfyllelsen – ibland rent omöjligt – på grund av målens abstrakta eller långsiktiga karaktär. Dessutom var det inte alltid målen i sig, utan medlen för att komma dit som väckte störst politiskt intresse.<sup>30</sup> Programbudgetutredningen var dock väl medveten om dessa svårigheter. Av citatet ovan framgår tydligt att man insåg att vissa mål var för komplexa för att kunna mätas entydigt. I dessa fall skulle man vara tvungen att bryta ned effektivitetsbegreppet och ”nyansera” det. Utredningen sammanfattade problemen med komplexa mål genom att konstatera följande: ”när målen för en myndighet endast uttrycks i allmänna ordalag är det inte möjligt att få ett exakt uttryck för effektiviteten. Det måste bli en fråga om en fri bedömning”.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Lind (1979), sida 222-223

<sup>28</sup> SOU 1967:13 *Programbudgetutredningen*, sida 11. Citatet hämtat ur RRV (1979), sida 222

<sup>29</sup> Berggren (1985) sida 22

<sup>30</sup> Berggren (1985) sida 22

<sup>31</sup> SOU 1967:13, sida 11. Citatet hämtat ur RRV (1979), sida 222

### 2.2.3 Ett dynamiskt och mångdimensionellt synsätt

Den syn på effektivitetsbegreppet som programbudgetutredningen presenterade undgick dock inte kritik. I en antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning som publicerades 1979 kritiserade dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) programbudgetutredningens effektivitetssyn. RRV menade att det ur ekonomisk – teoretisk synvinkel inte fanns någon anledning att kritisera det resultatorienterade effektivitetsbegreppet – dock kunde den praktiska användbarheten ifrågasättas. För det första var det svårt (eller inte aktuellt) för politikerna att formulera precisa mål som myndigheterna sedan kunde inrikta sin verksamhet mot. Till detta lades att myndigheterna själva upplevde stora svårigheter med att bedöma och mäta effekterna av sina verksamheter ute i samhället. RRV konstaterade med bakgrund i dessa problem, att det var naturligt att man sökte finna andra vägar för att bedöma den offentliga sektorns effektivitet.<sup>32</sup>

Dessa andra vägar härleddes från organisationsteorin. RRV lyfte fram att forskare inom organisationsteorin hade fört fram ett effektivitetsperspektiv som betonade vikten av att en organisation har god kunskap om och är väl anpassad till sin omvärld. Denna syn hade i sin tur sitt ursprung i ett så kallat systemsynsätt. Utgångspunkten var att en myndighet som organisation ingår i ett större samhällssystem. Inom samhällssystemet finns många olika intressenter som ställer vitt skilda krav på verksamheten. För att överleva måste organisationen, myndigheten, anpassa sig till dessa externa krav. De mest tongivande intressenterna för myndigheterna är naturligtvis regering och riksdag, men myndigheterna måste även tillgodose andra intressenter, exempelvis medborgarna och andra myndigheter inom samma verksamhetsfält. Utöver dessa aktörer påverkas myndigheterna också av miljön de verkar i; samhällsklimatet, rådande värderingar, och den ekonomiska och tekniska utvecklingen.<sup>33</sup>

Denna mer dynamiska syn på effektivitet skilde sig från programbudgetutredningens mer statiska syn på begreppet. Myndighetens effektivitet skulle bedömas utifrån dess kapacitet att anpassa sig till förändringar i dess omvärld; byråkratisk seghet och tröghet måste motverkas. Stelhet måste ersättas med flexibilitet och dynamik; detta innebar att myndigheten måste anamma en realistisk bild av sig själv samt kunna initiera och genomföra förändringar. Den nya synen på effektivitetsbegreppet sades vara *miljöorienterad* istället för resultatorienterad.<sup>34</sup> Statskontoret sammanfattade den miljöorienterade synen på en effektiv myndighet i en rapport som publicerades 1974. I rapporten slog man fast att den effektiva och reflekterande myndigheten hade god kännedom om sin omvärld och de faktorer som påverkade den; den hade en realistisk uppfattning om sig själv och sina resurser; den var medveten om sina styrkor och svagheter, och kunde utifrån detta bedöma sin verksamhet och dess effekter på ett

---

<sup>32</sup> Lind (1979), sida 223

<sup>33</sup> Lind (1979), sida 224

<sup>34</sup> Lind (1979), sida 224-225

korrekt sätt.<sup>35</sup> Denna mer dynamiska organisationssyn öppnade upp för ett nytt synsätt både på effektivitet och på myndigheter som organisationer.

Utöver den organisationsteoretiskt grundade kritiken mot programbudgetutredningens effektivitetssyn kritiserades också det faktum att utredningen bortsåg från myndigheternas interna verksamhet. Kritikerna framhöll att det fanns flera förhållanden inom myndigheterna som var väsentliga förutsättningar för att ett effektivt resultat skulle kunna uppnås. Exempelvis måste fungerande styrsystem finnas, budgetar och verksamhetsplaner. Det fanns också en mängd kvalitetskrav som måste räknas in, såsom rättsäkerhet och offentlighet. Således ansåg RRV att den offentliga förvaltningens effektivitet inte enbart grundade sig på måluppfyllelse eller miljöanpassning, utan också på interna strukturer och processer. Mot bakgrund av detta förde man fram det som kallades ett mångdimensionellt effektivitetsperspektiv. Häri angavs ingen specifik definition av begreppet; istället angavs vissa kännetecken på en effektiv myndighet. Effektivitetsbedömningen måste grunda sig på dels myndighetens resultat, dels dess kunskap och anpassning, och dels olika interna förhållanden. Det mångdimensionella synsättet som växte fram definierades redan 1975 i en skrift utgiven av Statskontoret, RRV, Statens personalnämnd och Statens personalutbildningsnämnd.<sup>36</sup>

”En effektiv myndighet kännetecknas av att den når målen för verksamheten under god hushållning med resurserna. I bedömningen måste hänsyn även tas till de särskilda krav på garantier för rättsäkerhet som gäller för statsförvaltningen och som bl.a. kommer till uttryck genom allmänna handlingars offentlighet, ett i lag reglerat förvaltningsförfarande, statstjänstemännens ämbetsansvar och medborgarens besvärsmätt.”<sup>37</sup>

Det mångdimensionella synsättet lade alltså samman det miljöbaserade och det målbaserade synsätten på effektivitet inom statliga myndigheter. Detta resulterade i en mer komplex syn på begreppet effektivitet, och också, ur analytisk synvinkel, nya svårigheter för bedömaren. Frågor rörande hur man skulle väga de olika dimensionerna mot varandra uppkom. Vad skulle anses viktigast?<sup>38</sup> RRV försökte lösa de uppkomna problemen genom att introducera ännu ett synsätt, där effektivitetsbedömning knöts till särskilda situationer där det gällde att utifrån en given uppsättning mål och alternativ, analysera om myndigheten uppnått optimalt resultat. RRV menade att det var nödvändigt att söka utforma situationsanpassade effektivitetskriterier som ett svar på de mer generella effektivitetsdefinitionerna. Genom att göra detta kunde man undvika att analyserna blev vaga och abstrakta. Situationsanpassningen skulle dock medföra att det blev fråga om bedömning från fall till fall – effektivitetsbegreppet skulle därmed komma att ges olika innebörd i olika sammanhang.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Statskontoret (1974) *Statsförvaltningen planerar*, sida 102. Citatet hämtat ur RRV (1979) sida 224

<sup>36</sup> Lind (1979), sida 226

<sup>37</sup> Statskontoret med flera (1975) *Effektiv statsförvaltning*, sida 10

<sup>38</sup> Lind (1979), sida 226

<sup>39</sup> Lind (1979), sida 230

## 2.2.4 Förändrade kriterier för effektivitet

Under början på 1980-talet förändrades långsamt synen på effektivitet inom den offentliga sektorn.<sup>40</sup> Den svenska ekonomin återhämtade sig tillfälligt som en följd av de devalveringar som genomfördes 1981 och 1982 – men fortfarande var budgetunderskottet i statsfinanserna stort.<sup>41</sup> De försök att mäta och bedöma den offentliga sektorns effektivitet under 60- och 70-talen sågs som icke fruktsamma. Att bedöma effektiviteten som måluppfyllelse hade visat sig mycket svårt, och en mängd problem hade uppstått. Någon verklig bedömning av effektiviteten hade egentligen inte genomförts; i verkligheten hade man oftast begränsat sig till en prövning av de grundläggande förutsättningarna för en rationell verksamhet.<sup>42</sup>

Samtidigt som synen på effektivitetsbegreppet under 1980-talet förändrades i takt med de ekonomiska förutsättningarna, förändrades även synen på välfärdssamhället som sådant. Den grundläggande inställningen till den offentliga verksamheten och dess effekter på människor började diskuteras allt mer livligt. Vissa menade att den offentliga sektorn skapade en hjälplöshet, och förhindrade människor från att påverka sin egen situation. Incitamentsfrågorna hamnade i centrum – att arbeta skulle löna sig för individen, och myndigheterna skulle tjäna på att spara och öka sin produktivitet.<sup>43</sup> Att den offentliga sektorn stod utanför all konkurrens började ses som ett problem. Bristen på konkurrens gjorde att myndigheterna inte kunde jämföra sig med andra, eller veta när de egentligen presterade bra. Än mer besvärligt ansågs vara att de som anlidade och konsumerade de offentliga tjänsterna, inte hade något val om de var missnöjda. Produktiviteten hamnade i fokus, och vissa menade att bristen på konkurrens obestridligt minskade effektiviteten och produktiviteten.<sup>44</sup> Ökad konkurrens och en möjlighet för myndigheterna att tävla med andra aktörer ansågs av många vara den rätta medicinen.<sup>45</sup>

Denna syn på ökad konkurrens som något positivt inom den offentliga sektorn under 1980-talet sammanföll med den reformvåg som kom att kallas New Public Management (NPM). 1985 lämnades en särskild skrivelse till riksdagen med namnet *Den offentliga sektorns förnyelse*. Skrivelsen var ett resultat av socialdemokraternas så kallade förnyelsearbete, och innehöll förslag på att den offentliga sektorn skulle bli mer serviceinriktad, mer fokuserad på medborgarinflytande och mer effektiv och rationell.<sup>46</sup> Detta var ett tidigt steg i riktningen mot New Public Management – det organisationsrecept som kraftigt kom att påverka Sveriges och andra västländers offentliga sektorer under 1980-talet.<sup>47</sup>

NPM ska inte ses som någon enhetlig teori – snarare är det ett samlingsnamn för en uppsättning olika recept på styrning och ledning av offentlig verksamhet. När begreppet

<sup>40</sup> Berggren (1985) sida 22

<sup>41</sup> Eklund (2007) sida 412

<sup>42</sup> Berggren (1985) sida 23

<sup>43</sup> Berggren (1985) sida 25-26

<sup>44</sup> Fock (1987) *Från produktion till styrning*, sida 74-75

<sup>45</sup> Jonsson, (1985) *Mät resultat i förvaltningen – det förbättrar effektiviteten*. Kapitel i Palmlund (1985) *Effektiva myndigheter inom snäva ramar*, sida 29

<sup>46</sup> Christensen et al (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*, sida 159-160

<sup>47</sup> Montin (2002) *Moderna kommuner*, sida 110



introducerades var det också ett uttryck för ett nytt förhållningssätt gentemot den offentliga sektorn. Detta förhållningssätt kom att påverka synen på effektivitet; dels genom att det förespråkade en uppdelning inom den offentliga verksamheten – produktion skulle exempelvis skiljas från beställning, och privata aktörer skulle släppas in som producenter av offentliga tjänster; dels genom att det förespråkade införandet av prestations- och individbaserade lönesystem. Genom skapandet av konkurrens skulle effektiviteten höjas. Förhållningssättet innehöll även en ny syn på kontrollen av den offentliga verksamheten: den klassiska byråkratiska processkontrollen skulle ersättas av efterkontroller genom effektivitets- och produktivitetmätningar, bland annat för att skapa jämförbarhet. Här återfinns också den heta önskan att bedöma verksamhetens måluppfyllelse. Förhållningssättet inom NPM ökade även betoningen på medborgarnas individuella rättigheter – valfriheten introducerades allt mer. Detta resulterade i att medborgarna i allt högre grad skulle ses som kunder på en marknad, vilket också ökade betoningen på konkurrens.<sup>48</sup>

Genom NPM:s inflytande och ett ökat fokus på konkurrens som ett sätt att uppnå effektivitet i den offentliga sektorn under 1980-talet, ökade influenserna från det privata näringslivet. Detta avspeglade sig också i den ESO-rapport som lämnades till Finansdepartementet 1986. Rapporten syftade till att belysa produktivitetens utvecklingen i stora delar av den svenska offentliga sektorn, och som tumregel för projektet skulle detta i så stor utsträckning som möjligt göras med hjälp av beräkningsmodeller som användes inom den privata sektorn.<sup>49</sup> Rapporten gjorde också en viktig definition av begreppet effektivitet, och dess förhållande till produktivitet. Med produktivitet avsågs förmågan att göra saker på rätt sätt, medan effektivitet avsåg förmågan att göra rätt saker; det vill säga produktiviteten relaterat till vissa uppställda mål.<sup>50</sup> Denna definition kom att bli allt vanligare, och i samklang med ökat fokus på medborgarna som kunder kom den även till uttryck under tidigt 1990-tal i rapporten *Demokrati och effektivitet* som lämnades till dåvarande Civildepartementet 1991.

## 2.2.5 En fusion mellan produktivitet och effektivitet

I den ovan nämnda rapporten kopplade man samman demokrati och effektivitet och menade att demokrati inte alltid var förenligt med effektivitet. Det fanns en risk att fastna enbart i effektivitetstermer när man arbetade med att förnya verksamheten inom den offentliga sektorn.<sup>51</sup> Rapporten ställde också frågan; vad är effektivitet? Definitionen man kom upp med låg väl i linje med den som ESO-rapporten presenterat ett par år tidigare. Effektivitet, menade man, förväxlades ofta med produktivitet – detta eftersom en hög produktivitet inte automatiskt innebar att verksamheten åstadkom det den skulle åstadkomma. Oavsett en hög produktivitet kunde man alltså missa målet med verksamheten, om man helt enkelt gjorde fel saker. Effektivitet handlade enligt rapporten i huvudsak om måluppfyllelse. Rapporten slog fast att effektivitet är ”vår förmåga att nå mål som är satta av den politiska församlingen utifrån de politiska partierna och efter de behov som medborgare/samhället har”, och ”olika

<sup>48</sup> För beskrivning av NPM som koncept, se Montin (2007), sida 111-112

<sup>49</sup> Ds Fi 1986:13 *Public services – a searchlight on productivity and users*, sida 12

<sup>50</sup> Ds Fi 1986:13, sida 12

<sup>51</sup> Ds Fi 1991:25 *Demokrati och effektivitet – en balansgång*, sida 7-8

verksamheters förmåga att tillfredställa behovet som medborgare har". Effektivitet var enligt rapporten måluppfyllelse kombinerat med kvaliteten i verksamheten.<sup>52</sup> I denna definition kan man se tydliga kopplingar till målfokuseringen i programbudgetutredningen på 1960-talet.

Från att på 1970-talet ha antagit mer organisationsinriktade former verkade nu effektivitetsperspektivet inom den statliga förvaltningen åter handla om måluppfyllelse. I en ESO-rapport som lämnades till Finansdepartementet 1994 utvecklade man den definition som angetts av ESO-rapporten 1986 och tog definitionen till en ny nivå när man slog fast att;

"Effektivitet är att man kommer dit man vill och att företaget gör vinst. Det är givetvis det viktiga. Samtidigt är det uppenbart att utan motorer eller produkter kommer man ingenvart. Denna uppdelning i produktivitet och effektivitet hjälper måhända till att klargöra begreppen, men är samtidigt missledande. Det har sagts många gånger att effektivitet både är frågan om att göra saker på rätt sätt och att göra rätt saker. Att effektivitet är frågan om båda dessa saker gör dock inte att de behandlas frikopplade från varandra. De hänger naturligtvis ihop. Effektivitet är att göra rätt saker på rätt sätt."<sup>53</sup>

Här särskiljde man inte längre produktivitet från effektivitet, utan ansåg att de båda var beroende av varandra. Denna relation var viktig, men också problematisk. Effektivitet handlade om måluppfyllelse, men kunde för den skull inte frikopplas från produktivitet. Här uppkom problemet med att väga den uppnådda nyttan mot de insatta resurserna, för att bedöma om det mest angelägna resultatet hade uppnåtts till lägsta möjliga kostnad. Svårigheten med att bestämma vad som ansågs vara rätt resultat återstod också; vilka behov var mest önskvärda att tillgodose? Den före detta statssekreteraren och generaldirektören Per Borg formulerade problemet på följande vis; "det handlar om att prioritera olika önskemål och behov samt att värdera nyttan och angelägenheten. Utifrån sådana bedömningar skall det mest angelägna resultatet preciseras. Det rätta resultatet är således *inte* det som har begränsad angelägenhet eller som endast i någon omfattning efterfrågas. Den högsta effektiviteten nås inte om det näst mest angelägna resultatet tas fram, även om det sker till lägsta möjliga kostnad."<sup>54</sup>

Denna syn på effektivitet avspeglade sig också i den tidigare nämnda ESO-rapporten från 1994. När man skulle beräkna effektiviteten i den offentliga förvaltningen var det värdet av prestationerna, eller den nytta de gav, som var i fokus. Effektivitet uppnåddes när värdet av prestationerna översteg kostnaden för att åstadkomma dem. Detta beräknades med en så kallad samhällsekonomisk kostnads - intäktskalkyl. I kalkylen ingick också utöver den ekonomiska beräkningen, en bedömning av om effekterna verkligen var de efterfrågade. Rapporten satte upp effektivitet som kvoten *Effektivitet = Värde (nytta) / kostnader*. Om man inte kunde eller lyckades värdera nyttan av prestationerna kunde man istället sätta effekterna i

<sup>52</sup> Ds Fi 1991:25, sida 61-62

<sup>53</sup> Ds Fi 1994:24 *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992*, sida 39

<sup>54</sup> Borg (1996) *Effektivitet i offentlig sektor*, sida 12

relation till kostnaderna utan värdering – detta kallades då kostnadseffektivitet och skrevs ut som, *Kostnadseffektivitet = Effekter/kostnader*.<sup>55</sup>

1996 fördes också begreppet effektivitet in i lagen om statsbudgeten. I den inledande paragrafen slår riksdagen fast att statens verksamhet ska eftersträva effektivitet och god hushållning med resurser. Den utredning som föranlett lagtexten ansåg att kravet på hög effektivitet och god hushållning skulle vara grundläggande för statens verksamhet. Utredningen slog fast att hög effektivitet innebar att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser.<sup>56</sup>

Effektivitet som måluppfyllelse tycks ha präglat 1990-talet. I decenniets slutskede presenterade dåvarande regering den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*. I denna slog regeringen fast att, ”förmågan att med oväld och med respekt för medborgarna förverkliga politiska intentioner är ett mått på förvaltningens effektivitet.”<sup>57</sup> Den svenska statsförvaltningen mötte alltså millennieskiftet med en effektivitetssyn som byggde på förmågan att uppnå mål – dock utifrån tillgängliga resurser.

## 2.2.6 Effektivitet i den senaste förvaltningspolitiska propositionen

Under 2000-talet kom den fortsatta synen på effektivitet inom statsförvaltningen att följa det inslagna spåret. När Statskontoret 2003 gjorde en granskning av effektiviteten inom kriminalvården definierade man effektivitet som organisationens förmåga att nå uppsatta mål i förhållande till de resurser som fanns tillgängliga för att göra detta. Vidare skrev Statskontoret att Kriminalvårdens definition av begreppet väl avspeglade statsmakternas uppsatta mål. Kriminalvårdens definition löd, ”effektivitet är graden av måluppfyllelse vad avser brottsförebyggande åtgärder, med hänsyn till god hushållning med tilldelade resurser, rättsäkerhet, humana värden och ett rimligt samhällsskydd”.<sup>58</sup> Definitionen tog med flera av de aspekter som tidigare hade lyfts fram i samband med effektivitet. Förmågan att uppnå mål kompletterades med att målen måste nås i förhållande till de givna resurserna, och värden som rättsäkerhet och humanism syftade på en god intern verksamhet som på ett bra sätt uppfylla de yttre målen.

I ESS-rapporten *Mått på välfärdens tjänster* som lämnades till Finansdepartementet 2006 tydliggjorde man synen på effektivitetsbegreppets olika sidor. Effektivitet kunde delas upp i inre och yttre effektivitet. Inre effektivitet syftade på relationen mellan insatta resurser och de prestationer som genomfördes – det som ibland kallades produktivitet. Den yttre effektiviteten däremot, syftade på själva måluppfyllelsen i ett resursomvandlingssammanhang. Yttre effektivitet uppnåddes när verksamheten uppfyllde de mål som ställts upp – resultatet av

<sup>55</sup> Ds Fi 1994:24, sida 40

<sup>56</sup> SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Bilaga 10 *Ett offentligt etos för statsförvaltningen*, sida 315

<sup>57</sup> Prop. 1997/98:136, sida 14

<sup>58</sup> Statskontoret 2003:20 *Effektivitetsgranskning av kriminalvården*, sida 54

verksamheten ställdes mot målet eller intentionen. Detta synsätt gjorde en viktig poäng tydlig; en organisation som kännetecknades av hög inre effektivitet, behövde inte nödvändigtvis ha en hög grad av yttre effektivitet. Ett förvaltningsorgan kunde således producera en mängd tjänster på ett föredömligt sätt, och på så sätt uppnå en hög inre effektivitet – men om tjänsterna som producerades inte var politiskt efterfrågade eller utryckta som mål för verksamheten, var den yttre effektiviteten låg.<sup>59</sup>

Således kan man konstatera att innebörden av begreppet effektivitet är och har varit varierande – genom åren har ett flertal definitioner använts, dimensioner har lagts till och dragits bort – olika skeden i den svenska förvaltningens utveckling har knuffat begreppet i olika riktningar. Med denna utveckling i tanken är det inte förvånande att statliga tjänstemän ibland blir konfunderade över begreppets betydelse. Som nämndes inledningsvis framkom det i Statskontorets interjuver med tjänstemän att begreppet effektivitet ansågs mångtydigt, men viktigt. Begreppet har enligt tjänstemännen getts mer och mer plats inom den statliga verksamheten, trots svårigheten att definiera det.<sup>60</sup> Att begreppet i dagsläget har en framträdande roll inom staten exemplifieras väl i den senaste förvaltningspolitiska propositionen. Redan på andra raden, på den första sidan gör regeringen klart att ”en rättsäker och effektiv förvaltning stärker demokratin”. Några sidor längre fram i propositionen definierar regeringen vad effektivitet inom staten innebär;

”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas. Kravet innebär att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Varje myndighet har att sträva efter en hög effektivitet men bör samtidigt beakta statens samlade effektivitet.”<sup>61</sup>

På den ovan citerade propositionens förstasida innehar begreppet en plats bland de tre begrepp som anses vara grundläggande inom den svenska statsförvaltningen i dagsläget; demokrati, rättsäkerhet och *effektivitet*.

### 2.3 Teoretisk definition och utveckling av analysverktyg

Genomgången ovan belyste hur effektivitetsbegreppets innebörd skiftat mellan olika tidsepoker och perspektiv. Genomgången visade också, att trots variationen i innebörden, tycks begreppet alltid i grund och botten handla om någon form av resursanvändning. Programbudgetutredningen 1967 fokuserade på vilka effekter som uppstod av myndigheternas användning av resurser, likaså fokuserar den senaste förvaltningspolitiska propositionen på ett ändamålsenligt användande av resurser, för att uppnå avsedda resultat. Denna tolkning går hand i hand med den inledande övergripande definitionen av effektivitetsbegreppet; det handlar helt enkelt om en relation mellan uppoffringar (resurser)

<sup>59</sup> ESS 2006:2, sida 13

<sup>60</sup> Statskontoret (2010) sida 44-45

<sup>61</sup> Prop. 2009/10:175, sida 29

och uppnådda förbättringar i ett tillstånd.<sup>62</sup> Eftersom uppsatsen riktar in sig på statliga myndigheter är det inledningsvis relevant att titta närmare på hur dessa i teorin hanterar sina tilldelade resurser. Detta är ett första grundläggande steg för att kunna precisera och definiera effektivitetsbegreppet såsom uppsatsen använder det i analysverktyget. Följande avsnitt inleds således med att förklara den så kallade resursomvandlingskedjan och dess betydelse för uppsatsens definition av effektivitet. Därefter presenteras effektivitetsbegreppet såsom det används i uppsatsen. Begreppet förankras, definieras och operationaliseras slutligen i uppsatsens analysverktyg.

### 2.3.1 Resursomvandlingskedjan – produktionsprocessen inom myndigheten

Den offentliga sektorn i Sverige består av stor mängd olika verksamheter. Dessa verksamheter skiljer sig ofta från varandra i viktiga avseenden såsom tillgång till resurser, storlek, syfte och mål. Denna heterogenitet gör det naturligtvis svår att beskriva och analysera verksamheternas produktion och resultat på ett enhetligt sätt.<sup>63</sup> Det finns dock en metod som anses vara teoretiskt tillämplig på ett brett spektrum av verksamheter när det gäller att tydliggöra resursanvändning inom den offentliga sektorn: den så kallade resursomvandlingskedjan.<sup>64</sup> Resursomvandlingskedjan beskriver i ett antal steg den offentliga myndighetens verksamhet som process.<sup>65</sup> Nedan ses en modell över denna process:

Figur 1: Enkel resursomvandlingskedja



Resursomvandlingskedjan inleds med att man tillför myndigheten resurser. Resurserna tar sig vanligast uttryck i form av en budget som har bestämts i förhandlingar mellan olika politiska partier och departement. Därefter använder sedan myndigheten de tillgängliga resurserna för att införskaffa sig olika produktionsfaktorer såsom personal, lokaler, utrustning med mera – det är detta som innefattas av boxen aktiviteter. Aktiviteterna leder sedan till att myndigheten kan producera prestationer. Prestationer definieras som ”tjänst eller produkt som levererats av en myndighet – en myndighets expedierade ärenden, skrivna rapporter, inspektioner etc. är exempel på prestationer”.<sup>66</sup> Den sista boxen, effekter, innefattar de effekter som uppstår som

<sup>62</sup> Murray (2006) *Vad är effektivitet och hur mäta den i kommunal verksamhet?* Kapitel i ESS 2006:2, sida 121

<sup>63</sup> Premfors et.al. (2009) *Demokrati och byråkrati*, sida 93

<sup>64</sup> Modell och Grönlund (2006), sida 15

<sup>65</sup> Thorburn (1979) *Metodproblem vid bedömning av en offentlig myndighets verksamhet*, Kapitel i RRV (1979), sida 232

<sup>66</sup> ESV 2011:9 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*, sida 23

en följd av den verksamhet myndigheten bedriver och de prestationer myndigheten producerar.<sup>67</sup>

Resursomvandlingskedjan är ingalunda en ny företeelse inom forskningen. ESV listar i en rapport ett antal forskare som använt denna teoretiska modell sedan 1980-talet.<sup>68</sup> Den svenske ekonomiprofessorn Thomas Thorburn lade redan 1979 fram en variant i en rapport till dåvarande Riksrevisionsverket.<sup>69</sup> Modellen har skiftat i utseende genom åren och innehållet och benämningen av de olika stegen eller boxarna har förändrats. Gemensamt för alla typer av modellen är dock att de i grunden bygger på det som brukar kallas produktionsmodellen – en enkel modell över hur input i form av resurser förs in i en verksamhet, och output i form av prestationer eller resultat kommer ut.<sup>70</sup> Denna grundläggande tanke bygger även den ovan beskrivna resursomvandlingskedjan på.

ESV kallar denna modell för verksamhetslogik, eftersom begreppet logik enligt ESV är centralt för dess funktion (för att undvika begreppsförvirring använder sig uppsatsen dock av den mer allmänna benämningen resursomvandlingskedja – uppsatsen väljer även detta namn på grund av att just hanteringen av resurser är central för uppsatsens definition av effektivitet) Logik innebär enligt ESV att tänka klart och följdriktigt samt att ha förståelse för konsekvens och ordning. Utifrån logiska resonemang kan man sedan dra riktiga slutsatser. Resursomvandlingskedjan är således en teoretisk modell som intresserade parter (regeringskansliet, riksdag, myndigheter) kan använda för att beskriva tänkta förlopp och bakomliggande antaganden i den statliga verksamheten med – om resurser läggs in här, leder detta till nya/fler prestationer, som i sin tur leder till dessa effekter. Givetvis kan inte alla samband och faktorer identifieras i en enkel modell – verkligheten som en statlig myndighet existerar i är ofta mycket komplex. En effekt ute i samhället kan exempelvis observeras utan att den har någon logisk koppling till myndighetens verksamhet. Dock menar ESV att det är just på grund av verklighetens komplexitet som förenklade teoretiska modeller behövs. De skapar en gemensam referensram, ger överblick och möjliggör ett logiskt resonemang om verksamhetens utformning och tänkta effekter.<sup>71</sup>

Just detta resonemang om logik och förmågan att härleda konsekvenser till genomförda aktiviteter och producerade prestationer är centralt för att uppsatsens analysverktyg ska kunna känna igen och registrera redovisning av effektivitet. Som resursomvandlingskedjan göt gällande, kopplas de olika boxarna ihop i en kedja – man antar således att en viss typ av prestationer leder till en viss typ av effekter. Om en ökning av dessa effekter är önskvärda,

<sup>67</sup> För närmare beskrivning av resursomvandlingskedjan, se ESV 2001:16 *Verksamhetslogik*, sida 7-8, ESV:2003:17 *Resultatanalys för nybörjare*, sida 13, Thorburn (1979), sida 232, samt ESV 2007:32 *Resultatindikatorer, en idéskrift*, sida 14-15

<sup>68</sup> ESV 2001:16, sida 8, listar bland annat följande författare som fört fram input-output baserade varianter av verksamhetslogik (resursomvandlingskedjan): 1980-talet: L. Bickman, J. S. Wholey, R. Corbeil, och under 1990-talet: H. T. Chen B. Rush och A. Ogborne, G. B. Jordan och J. C. Mortensen, Hans Torvatn, M. Q Patton, S. Montague, R. McDonald och G. Teather.

<sup>69</sup> Thorburn (1979)

<sup>70</sup> ESV 2001:16 *Verksamhetslogik*, sida 7-8

<sup>71</sup> ESV 2001:16, sida 6-8

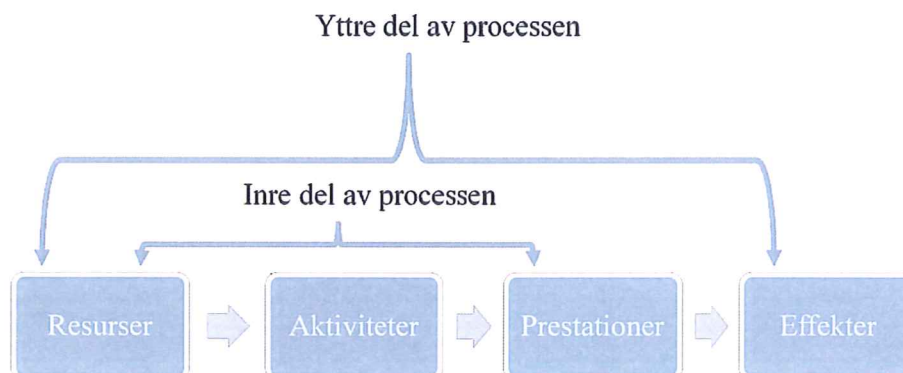
ökar man helt enkelt resurserna som omvandlas till prestationer och sedan effekter. Uppsatsens empiriska analys utgår just från denna härledning, eller redovisning av en *relation* mellan prestationer och effekter, eller mellan resurser och prestationer. För att en myndighet enligt denna definition ska kunna sägas redovisa effektivitet måste den således redovisa en härledning, en relation mellan några av de olika boxarna. I teorin kan exempelvis en myndighet i sin årsredovisning beskriva en effekt man observerat ute i samhället – färre rökare. Myndigheten i sig har som mål att minska rökningen – och redovisar således minskningen. Men, minskningen av antalet rökare kan bero på flera faktorer – den behöver inte bero på myndighetens prestationer. Här gäller det alltså för myndigheten att redovisa relationen mellan de effekter man beskriver och de prestationer man producerat. Detta är en grundförutsättning i uppsatsens empiriska analys. Redovisningen i sig kan se olika ut – det kan röra sig om en matematisk mätning, en uppskattning efter bästa förmåga eller ett analytiskt resonemang där myndigheten i kvalitativa termer resonerar kring relationer på ett tillfredställande sätt.

Resursomvandlingskedjan lägger således grunden till uppsatsens definition av *redovisning* av effektivitet. Som nämndes ovan lägger den också grunden till själva definitionen och operationaliseringen av begreppet effektivitet. Den ovan presenterade modellen utgör en grundläggande bild av resursomvandlingskedjan - dock kvarstår en utveckling av kedjan innan den kan utgöra grunden för uppsatsens definition av effektivitetsbegreppet. Denna utveckling är i form av en uppdelning av kedjan, i en inre och en yttre del. Denna uppdelning tydliggör att kedjan, och processen den representerar, kan delas in i olika delar och således analyseras var för sig och mer detaljerat. Resursomvandlingskedjan delas helt enkelt upp. Den inre delen består i relationen mellan resurser och prestationer – alltså den process som sker internt i myndigheten. Denna inre del ligger till grund för en beskrivning av hur väl myndigheten lyckas omsätta tillgängliga resurser till producerade prestationer. Den yttre delen består i relationen mellan de prestationer som skapats (med hjälp av resurserna) och de effekter dessa har lett till. Denna yttre del ligger till grund för en beskrivning av hur väl myndigheten lyckas producera prestationer som leder till önskade effekter.<sup>72</sup> Nedan ses återigen en modell av resursomvandlingskedjan men nu med den inre och den yttre delen markerade. Pilarna markerar relationerna mellan de olika boxarna.

---

<sup>72</sup> Thorburn (1979), sida 232

Figur 2: Inre och yttre del av resursomvandlingskedjan



### 2.3.2 Effektivitet i kedjans olika skeden – yttre och inre

Att utgå från resursomvandlingskedjan är ett vanligt sätt att närma sig effektivitetsbegreppet när det gäller offentliga organisationer. När uppsatsen nu har den på plats är det dags att ta nästa steg och introducera effektivitetsbegreppet. Som resonemanget och modellen ovan gjorde gällande kan kedjan delas upp i en inre och en yttre del: det är dessa delprocesser som effektivitetsbegreppet enligt uppsatsens definition kan brytas ned för att mäta.<sup>73</sup> Den del som kallas den inre delen, relationen mellan resurser och prestationer, kallas då *inre effektivitet*. Den yttre delen, relationen mellan de observerade effekterna och de producerade prestationerna kallas då *yttre effektivitet*.<sup>74</sup> Uppdelning känns igen ifrån bland annat ESS 2006:2 i den teoretisk-historiska genomgången ovan.

#### 2.3.2.1. Relationen är central

Nedan visas åter en modell av resursomvandlingskedjan – men nu med några för sammanhanget viktiga tillägg. Som nämndes ovan bygger uppsatsens definition av *redovisning* på just relationen och härledningen mellan de olika boxarna. Nedan förtydligas detta ytterligare med hjälp av den utvecklade modellen. I modellen är effektivitetsbegreppet uppdelat i en inre och en yttre del; den inre delen rör förhållandet mellan box 2 och box 3, och den yttre delen rör förhållandet mellan box 4 och de övriga boxarna. Dessutom är politiska mål adderat – detta för att öppna upp för att analys av måluppfyllelse i vissa fall kan räknas in som yttre effektivitet. Detta förklaras närmare i avsnitten nedan. Vidare har aktiviteter och prestationer förts samman i en box – myndighetens inre verksamhet (box 3). Modellen visar på ett tydligt sätt vad som kan definieras som inre respektive yttre effektivitet, men den visar också på något annat som för sammanhanget är mycket centralt: det är, som nämnts ovan, relationen mellan de olika boxarna som är i fokus. För att en myndighet enligt den här definitionen av begreppet ska kunna sägas redovisa effektivitet, krävs det alltså att en *relation* mellan boxarnas olika innehåll uppvisas. Att exempelvis enbart beskriva effekter i samhället (box 4), utan att på något sätt sätta dessa i relation till resursförbrukningen, de prestationer

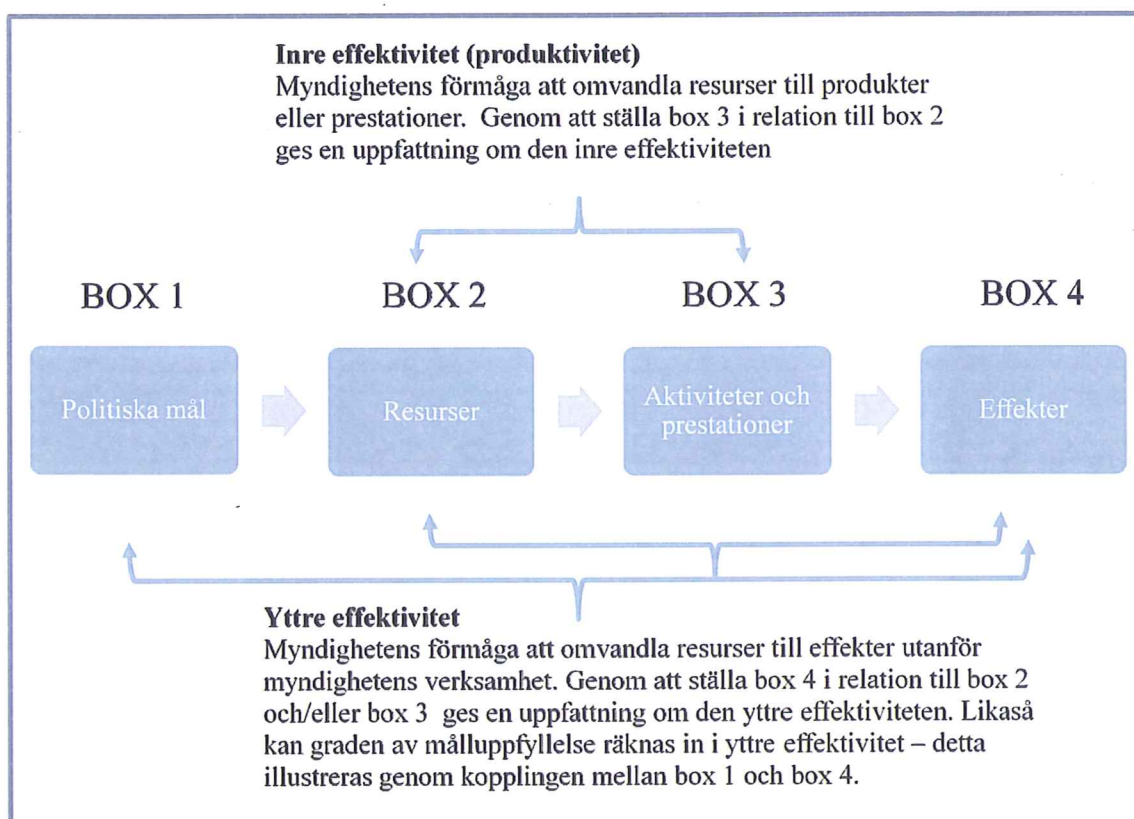
<sup>73</sup> Modell och Grönlund 2006, sida 15

<sup>74</sup>Sjöblom (1990) *Produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*, sida 54-55, se även Thorburn (1979), sida 232 och Brorström och Kastberg (2006), sida 13-14



som skapats *eller* de mål man arbetat mot, klassificeras i uppsatsen *inte* som yttre effektivitet då det är sambandet och relationen som är central. Samma sak gäller naturligtvis för den inre effektiviteten. Detta innebär alltså att en myndighet som redovisar en relation mellan effekter och *antingen* resurser, politiska mål, eller prestationer registreras för yttre effektivitet – relationen behöver inte gälla samtliga bakomliggande boxar. Detta förtydligas längre fram under avsnittet yttre effektivitet.

Figur 3: Utvecklad resursomvandlingskedja med effektivitetsbegreppet



Denna ovan gjorda nedbrytning av effektivitetsbegreppet har inom ekonomistyrningslitteraturen varit föremål för en omfattande diskussion: distinktionerna är svåra och gränsdragningen inte alltid glasklar.<sup>75</sup> För att minska svårigheterna med distinktioner kring vad som egentligen är vad och samtidigt underlätta uppsatsens empiriska analys bryts effektivitetsbegreppet ned ytterligare. Den inre och den yttre delen operationaliseras utifrån den teoretiska diskussionen ovan. Operationaliseringen tar sig uttryck i att respektive del bryts ned i två underkategorier som i sin tur innehåller beskrivningar av olika typer av mått och metoder för att bedöma effektiviteten. Denna operationalisering av effektivitetsbegreppet utgör i sig uppsatsens analysverktyg, där varje nedan beskriven kategori utgör en kategori i analysverktyget. Analysverktyget blir således utrustat för att känna igen olika kategorier av effektivitetsredovisning i det empiriska

<sup>75</sup> Modell och Grönlund (2006), sida 16

materialet. På detta sätt förankras uppsatsens empiriska analys i det teoretiska referensmaterialet.

### 2.3.3 Operationalisering av inre effektivitet - produktivitet

Inre effektivitet syftar som tidigare nämnts på relationen mellan input och output, alltså relationen mellan satsade resurser och antalet producerade prestationer. Den inre effektiviteten kan enligt denna definition också benämnas *produktivitet*. När man mäter produktivitet vill man alltså ha svar på frågan "hur bra är organisationen på att omvandla resurser till prestationer?". Detta har tidigare benämnts som att *göra saker på rätt sätt* till skillnad från att *göra rätt saker*. Produktivitet handlar således om alstringskraft - förmågan att omvandla insatta resurser till det som verksamheten syftar till att producera.<sup>76</sup> Produktivitet kan emellertid mätas på många olika sätt. Gemensamt är att produktiviteten är lika med output genom input, men input och output kan variera i definition och innehåll: således kan mätningarna utformas olika.<sup>77</sup>

Produktivitetsmått kan delas upp i *deskriptiva mått* respektive *analytiska mått*. Deskriptiva mått är vanligast, eftersom de kan beräknas direkt utifrån tillgänglig statistik utan användandet av någon formell modell. Analytiska mått är däremot mått som beräknas med hjälp av en konstruerad modell, exempelvis DEA-modellen.<sup>78</sup> För att kunna använda DEA-modellen vid beräkningar av produktiviteten krävs att man har uppgifter om kostnader, prestationer och resursförbrukning på det enskilda produktionsstället, exempelvis ett daghem eller ett sjukhus. På grund av detta stora databehov låter sig DEA-studier inte alltid göras – därav är det vanligare med deskriptiva mått.<sup>79</sup> Utöver denna uppdelning i deskriptiva och analytiska mått, kan produktivetsmått delas upp i *partiella* och *totala* mått.<sup>80</sup> Med partiella produktivetsmått mått menar man då mått som endast inkluderar en produktionsfaktor – (exempelvis arbetad tid) totala mått inkluderar däremot samtliga produktionsfaktorer (arbetad tid, kapital, lokaler etc.).<sup>81</sup> Här är det viktigt att poängtera att uppsatsens definition av totala produktivetsmått *inte* syftar på mått som är beräknade för en organisation totalt – men inte innehåller samtliga produktionsfaktorer. Definitionen totalt produktivetsmått syftar alltså på att *samtliga* produktionsfaktorer är inräknade. Nedan förklaras detta närmare.

#### 2.3.3.1. Partiella produktivetsmått

*Arbetsproduktivitet* är ett deskriptivt mått och det vanligaste *partiella* produktivetsmättet. För att beräkna arbetsproduktivitet dividerar man helt enkelt antalet producerade enheter med antal arbetade timmar. Måttet visar då hur mycket tid varje producerad enhet tar i anspråk –

<sup>76</sup> Se Karlöf (2007), sida 279, Modell & Grönlund (2006), sida 16, Sjöblom (1990), sida 54-55, Brorström & Kastberg (2006), sida 13-14

<sup>77</sup> Murray (1987) *Den offentliga sektorn*, sida 21

<sup>78</sup> Hjalmarsson (1991) *Teorier och metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på produktionen av tjänster*. Kapitel i (1991) *Hur mäta produktivitet?* sida 91, Produktivitetsdelegationens betänkande

<sup>79</sup> Ds Fi 1994:24, sida 28

<sup>80</sup> Modell & Grönlund (2006) sida 16

<sup>81</sup> Murray (1987), sida 21

förändringar över tid kan studeras. Arbetsproduktivitet tar emellertid inte hänsyn till insatsen av andra resurser såsom material eller kapital.<sup>82</sup> Detta till synes enkla mått används ofta, men det har inneboende risker just på grund av att det inte tar hänsyn till kringliggande faktorer. Ett partiellt produktivetsmått är således ett mått på produktivitet som beräknas som en kvot mellan produktion och *en* produktionsfaktor. Dessa mått kallas ibland även för nyckeltal.<sup>83</sup> Själva begreppet nyckeltal kan innebära en mängd olika saker – de flesta har dock funktionen att ge komprimerad information om verksamheten för att möjliggöra jämförande analyser. Nyckeltal kan vara inriktade på exempelvis finansiering, interna processer, prestationer eller kvalitet.<sup>84</sup> Uppsatsens definition av inre effektivitet förutsätter dock att nyckeltalen måste uppvisa en relation mellan input (resurser) och output (prestationer) för att kunna räknas som partiella produktivetsmått – nyckeltal rörande exempelvis personalomsättning registreras således inte.

### 2.3.3.2. Totala produktivetsmått

För att fördjupa produktivetsberäkningen kan man (förutsatt att data finns) beräkna produktionsresultatet av *samtliga* produktionsfaktorer (arbetad tid, kapital, administrativa kostnader etc.). Beräkningen utgår då från volymindikatorer för olika prestationer som vägs samman med kostnadsandelen för de olika prestationerna - dessa divideras sedan med produktionskostnaderna. Detta ger ett deskriptivt produktivetsmått som brukar kallas *totalproduktivitet*, men kan också benämnas *kostnadsproduktivitet*. Detta kräver, till skillnad från arbetsproduktivitet, att resursförbrukningen uttrycks i pengar.<sup>85</sup> Detta mått ska inte blandas ihop med det analytiska och mer komplicerade måttet som kallas *totalfaktorproduktivitet* (TFP). TFP definieras generellt som kvoten mellan ett produktionsvolymindex och ett produktionsfaktorindex – oftast är det förändringen i TFP som man är intresserad av.<sup>86</sup> Vidare används begreppet *styckkostnad* inom produktivetsberäkningar. Styckkostnad beskriver hur mycket en prestation eller produkt kostar – det är alltså ett *inverterat* mått på kostnadsproduktivitet. Man kan förklara skillnaden genom att säga att kostnadsproduktivitet svarar på frågan, ”hur många prestationer åstadkoms för en viss kostnad”, och styckkostnaden svarar på frågan, ”hur mycket kostar en viss prestation”.<sup>87</sup> Eftersom styckkostnaden bygger på samma data som kostnadsproduktivitet, alltså den totala kostnaden för en producerad prestation, räknas även styckkostnad in under totala produktivetsmått.

### 2.3.4 Koppling till analysverktyget

Inre effektivitet har ovan brutits ned i två underkategorier och operationaliserats genom beskrivningar av olika sätt att mäta produktivitet. Genom att ha klara och tydliga definitioner av de olika beståndsdelarna inom inre effektivitet minimeras risken att i den empiriska analysen missa intressanta och relevanta mått som används bland de studerade objekten. Som

<sup>82</sup> Karlöf (2007), sida 279

<sup>83</sup> Hjalmarsson (1991), sida 93

<sup>84</sup> ESV 2004:14 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*. Sida 30

<sup>85</sup> Hjalmarsson (1991) sida 91, Murray (1987) sida 21, Karlöf (2007) sida 280

<sup>86</sup> Hjalmarsson (1991) sida 91-92

<sup>87</sup> ESV 2004:14, sida 48

nämndes ovan kopplas dessa två kategorier direkt till det kommande analysverktyget: redovisning av inre effektivitet registreras med hjälp av beskrivningarna av partiella och totala produktivetsmått som "känslspröt". Desto känsligare spröt, desto mer effektivt blir analysverktyget i sin uppgift att sortera och klassificera verkligheten för att möjliggöra en intressant analys. Analysverktyget är nu rustat att plocka upp olika kategorier av inre effektivitet. Med hjälp av den grundläggande definitionen - inre effektivitet handlar om en relation mellan insatta resurser och producerade prestationer - kan analysverktyget plocka upp de mått som genom mätning, uppskattning eller analytiskt resonemang uppvisar denna relation. På detta sätt maximeras verktygets funktion.

### **2.3.5 Operationalisering av yttre effektivitet – effekter utanför verksamheten**

Yttre effektivitet handlar om effekter utåt – utanför organisationen eller i det här fallet, myndigheten. Vilket resultat får de prestationer som produceras? Det finns många synsätt på vad som egentligen är yttre effektivitet – men de flesta verkar överens om följande; om produktivitet kan liknas vid en bil, så bestäms produktiviteten av hur långt motorn kan gå på en viss mängd bensin. Hög verkningsgrad är lika med hög produktivitet – bilen har en hög inre effektivitet. Den höga graden av inre effektivitet hjälper dock inte bilen att hitta till rätt destination – sitt mål. Denna förmåga liknas vid den yttre effektiviteten – förmågan att uppnå de mål som organisationen syftar till. En myndighet som har en hög inre effektivitet, behöver alltså inte nödvändigtvis ha en hög grad av yttre effektivitet.<sup>88</sup> Detta kopplar väl i det redan nämnda, *att göra rätt saker på rätt sätt*. Bilen går bra, men kör den fel är den ändå inte effektiv i sitt syfte.<sup>89</sup> Yttre effektivitet kan alltså generellt definieras som organisationens förmåga att nå uppsatta mål, att göra rätt saker, att skapa de önskade yttre effekterna. För att tydliggöra och på ett bättre sätt rusta analysverktyget bryts yttre effektivitet ned i två underkategorier.

En vanlig fråga i samband med yttre effektivitet är vilken grupp i samhället som myndighetens arbete syftar till att påverka. Är verksamheten inriktad mot särskilda grupper överhuvudtaget, eller är den av mer allmän karaktär? Denna distinktion är ibland mycket svår att göra – en producerad tjänst kan i vissa fall både vara inriktad mot en speciell grupp och samtidigt syfta till att nå ett mål som rör samhället i stort.<sup>90</sup> Thorburn gjorde uppdelningen 1979 genom att dela upp myndighetens externa effekter efter om de var avsedda att fylla särskilda klienters behov, eller avsedda för att fylla ett samhällsbehov.<sup>91</sup> Uppsatsen följer denna linje och delar in yttre effektivitet i två underkategorier.

#### **2.3.5.1. Effekter för enskilda brukare eller brukargrupper**

Den första underkategorin avser redovisning av effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper. Uppsatsen faller här tillbaka på grunddefinitionen av effektivitet; relationen

<sup>88</sup> Brorström och Kastberg (2006), sida 13-14

<sup>89</sup> ESO 1994:24, sida 41, se också Borg (1996), sida 8, Sjöblom (1990), sida 54-55

<sup>90</sup> Modell och Grönlund (2006) sida 18

<sup>91</sup> Thorburn (1979), sida 232, se även Modell och Grönlund (2006) sida 18

mellan insatta resurser och uppnådda förbättringar i ett tillstånd. Om myndigheten på något sätt genom mätningar, uppskattningar eller analytiska resonemang redovisar en relation mellan insatta resurser och förbättringar i tillståndet för enskilda brukare eller särskilda grupper av brukare, registreras detta som yttre effektivitet och effekter för enskilda brukare eller grupper. Denna relation behöver som tidigare nämnts inte uttryckas i pengar; men det behöver vara någon form av relation. Här blir bedömningen ibland svår – om den aktuella myndigheten enbart diskuterar effekterna av sitt arbete för en särskild grupp, men inte genom kvantitativ eller kvalitativ analys visar på en relation, registreras inget. Inte heller kvalar rena beskrivningar av en grupps sociala eller ekonomiska tillstånd in; dessa är just endast beskrivningar. Myndigheten måste alltså på något sätt redovisa en relation mellan sina prestationer och uppnådda effekter inom den givna gruppen för att analysverktyget ska registrera yttre effektivitet, enskilda brukare eller grupper av brukare. Härefter ligger också en bedömningsfråga angående vad som är en grupp och inte. I vissa fall är kanske definitionen klar och tydlig – i andra mer svårhanterlig. Exempelvis kan man i teorin tänka sig att viss förändring i skattesystemet leder till effekter för en så stor del av befolkningen att man kan tala om effekter på samhällsnivå – medan en utökad produktion av punktskriftsböcker påverkar en särskild brukargrupp. Här är det i slutändan dock en bedömningsfråga.

#### 2.3.5.2. Effekter för samhället i stort

Den andra underkategorin avser redovisning av resultat eller effekter som rör samhället i stort. Även här är distinktionen ibland mycket svår. Dock finns det några punkter för analysverktyget att hålla sig vid. Effektivitet i denna samhälleliga bemärkelse brukar mätas eller uppskattas genom så kallade *samhällsekonomiska kostnads- intäktsanalyser*, eller *cost-benefitkalkyler*. Dessa beräkningar genomförs ofta i samband med infrastruktursatsningar såsom vägbyggen och liknande. I värdet av dessa beräkningar ingår ofta nyttan, alltså en uppskattning av om de utförda prestationerna hade de avsedda effekterna i samhället.<sup>92</sup> Beräkningar av denna typ kallas ibland också för *totala effektivitetsmått* – den samhälleliga nyttan ställs i relation till kostnaderna.<sup>93</sup> Dessa typer av beräkningar klassar in som yttre effektivitet, effekter för samhället i stort.

Beräkningarna behöver inte grunda sig på enbart ekonomiska mått: andra värden än pengar kan ingå i kalkylen. Det handlar alltså om beräkningar av och mått på samhällsekonomisk lönsamhet, men inte nödvändigtvis endast om just ekonomiska mått.<sup>94</sup> Intäktssidan i en cost-benefitkalkyl kan exempelvis utgöras av den tid människor tjänar på att genomföra en viss investering – exempelvis en flygplats eller en järnväg. Tiden värderas sedan med hjälp av analyser av hur människor i andra situationer väljer mellan fritid och inkomster. Denna typ av kalkyler låter sig dock endast göras på ett begränsat antal områden där det är möjligt att uppskatta ett samhällsekonomiskt värde av den offentliga sektorns output.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Ds Fi 1994:24, sida 40

<sup>93</sup> Sjöblom (1990) sida 56

<sup>94</sup> Murray (2006) sida 122-123

<sup>95</sup> Murray (1987), sida 29

Denna definition för kategorin effekter för samhället i stort kan tyckas lite snäv. Myndigheten kan kanske redovisa relationen mellan de använda resurserna och uppnådda yttre effekter på något annat sätt än med cost- benefitkalkyl. Graden av måluppfyllelse är en sådan väg. Detta gör att denna kategori också inkluderar graden av måluppfyllelse, med förbehållet att myndigheten på något sätt måste ställa graden av måluppfyllelse i relation till resursförbrukning och/eller prestationer – detta för att fortfarande hålla fast vid den grundläggande definitionen av effektivitet – relationen mellan uppoffringar och uppnådda förbättringar i ett tillstånd. Om den aktuella myndigheten enbart redovisar graden av måluppfyllelse, utan att på ett tillfredställande sätt relatera detta, antingen kvantitativt eller kvalitativt, till resursförbrukning och prestationer registreras ingen yttre effektivitet, effekter för samhället i stort.

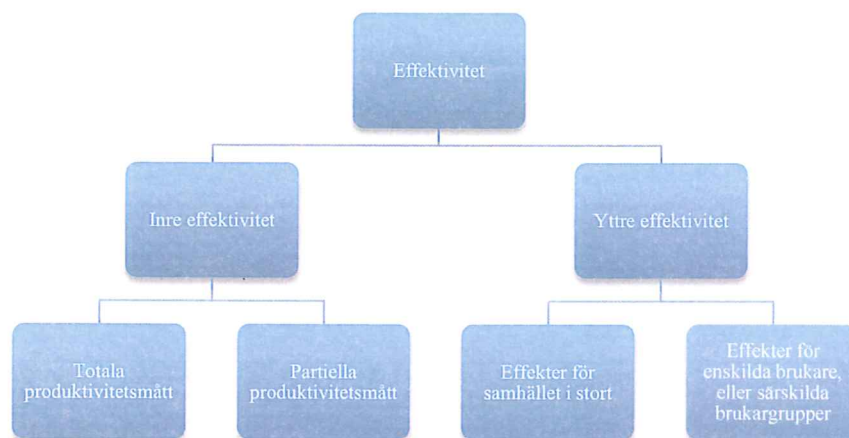
### **2.3.6 Koppling till analysverktyget**

Yttre effektivitet har ovan i likhet med inre effektivitet brutits ned i två underkategorier och operationaliserats genom beskrivningar av olika sätt att mäta yttre effekter. Den yttre effektiviteten är i vissa fall svårare att ringa in då den enligt uppsatsens definition innehåller fler vaga begrepp såsom grupper och måluppfyllelse. Dock minimeras felregistreringar på samma sätt som inom inre effektivitet - genom en konsekvent hållning till definitionen av *redovisning*: mätning, uppskattning eller analytiskt resonemang kopplat till den grundläggande definitionen av yttre effektivitet: effekter utanför verksamheten som kan härledas till de producerade prestationerna. De två olika kategorierna av yttre effektivitet fungerar på samma sätt som de två olika kategorierna av produktivitet som känslspröt. Analysverktyget kan i det här avseendet liknas vid en blind robot som utforskar botten av ett djupt hav: i totalt mörker tar sig roboten fram och känner med hjälp av sina instrument av botten – osorterad data registreras och struktureras vilket leder till att en bild av botten framträder. Analysverktyget är nu väl rustat för att plocka upp mätningar, uppskattningar eller analytiska resonemang rörande yttre effekter.

### **2.3.7 Ett analysverktyg presenteras**

Utifrån de ovan presenterade modellerna, definitionerna och operationaliseringarna presenteras nedan uppsatsens empiriska analysverktyg. Analysverktyget bygger som nämndes ovan på de olika underkategorierna av effektivitet som presenterats och definierats. Verkygets funktionssätt förklaras kortfattat, och argument för verktygets utformning och applicerbarhet förs fram. Ett mer djupgående metodresonemang förs naturligtvis i metodkapitlet.

Figur 4: Uppsatsensanalysverktyg



### 2.3.7.1. Analysverktygets funktionssätt och applicerbarhet

Analysverktyget möjliggör en teoretisk kategorisering av verkligheten. Denna typ av teoretiska konstruktioner finns i alla typer av empiriska undersökningar – att kunna sortera och kategorisera data är en grundförutsättning för att kunna göra vidare analyser av det fenomen som studeras. Det handlar helt enkelt om att skapa en teoretisk härledd bild av det verkliga fenomenet för att kunna närma sig det. Analysverktyget bestämmer hur det empiriska materialet kategoriseras och är därför grundläggande för hela undersökningen. Man kan säga att verktyget svarar på frågor som, ”vad är egentligen vad”, och ”vad ska jag leta efter - hur ser det ut”.<sup>96</sup> Ett fördjupat resonemang om dessa metoder, verktygets användning och dess för- och nackdelar förs i metodkapitlet.

Analysverktyget är i grunden utformat efter de ovan presenterade modellerna av resursomvandlingskedjan. Dessa teoretiska modeller av myndigheternas omsättande av resurser till prestationer och effekter är väl förankrade och vedertagna – därför är det naturligt att analysverktyget utgår från dem och de processer de avbildar. Vidare har uppsatsen antagit den grundläggande definitionen av effektivitet som; relationen mellan insatta resurser och uppnådda förbättringar i ett tillstånd. Därför faller det sig också naturligt att analysverktyget hela tiden sätter just relationen mellan resurser, prestationer och effekter i fokus. Dessa relationer tydliggjordes också i modellen ovan. Analysverktyget är således applicerbart på den empiri det är avsett för; de statliga myndigheternas årsredovisningar.

<sup>96</sup> Esaiasson et al. (2007) *Metodpraktikan*, sida 155-156

### 3 Myndigheternas varierande egenskaper

Kapitlet ovan lade fast uppsatsens definition av begreppet effektivitet. Begreppet bröts ned och operationaliserades i ett analysverktyg som sorterar in det empiriska materialet efter olika kategorier. Detta möjliggör besvarandet av uppsatsens första frågeställning – hur redovisar myndigheterna effektivitet avseende begreppets mångtydighet? Följande kapitel fortsätter det teoretiska bygget och lägger grunden för besvarandet av uppsatsens andra frågeställning – hur varierar redovisningen av effektivitet avseende myndigheternas olika storlek, departementstillhörighet och verksamhetsområde; och, hur kan variationerna förklaras? Kapitlet utgår från de tänkbara förklaringar som ESV lade fram i den inledningsvis nämnda rapporten, men fördjupar de teoretiska resonemangen kring varje egenskaps möjliga påverkan på redovisningen av effektivitet. Följande kapitel utgör alltså den teoretiska referensram utifrån vilken variationer i det empiriska resultatet analyseras i uppsatsens sjätte kapitel.

#### 3.1 Påverkas redovisningen av storlek?

Den första egenskapen som behandlas är myndigheternas olika storlek. ESV slog i sin studie fast att storleken påverkade kvaliteten i myndigheternas resultatredovisningar. En möjlig, och mycket enkel förklaring till detta kunde enligt ESV vara att stora myndigheter kan lägga mycket mer resurser på sina årsredovisningar än små. Även om stora myndigheter kan vara mer sammansatta, inrymma både lokala och regionala nivåer samt involvera en större mängd människor i arbetet med redovisning kan de oftast ändå lägga mer resurser än små myndigheter med mindre komplexa organisationer. Om en mindre myndighet skulle lägga lika mycket resurser som en stor, skulle detta enligt ESV antagligen påverka andra verksamheter inom den lilla myndigheten mer än inom den stora. ESV framhöll dock att det fanns undantag i studien som bröt mot trenden; vissa stora myndigheter uppvisade sämre kvalitet i sin redovisning än vissa små.<sup>97</sup> Enligt detta resonemang kan det således vara troligt att större myndigheter i högre grad redovisar effektivitet än mindre myndigheter. Det kan också vara troligt att den empiriska analysen uppvisar variationer i redovisning av effektivitet mellan stora och små myndigheter, gällande vilken kategori av effektivitet myndigheten redovisar.

Utöver den rena resursförklaringen lägger uppsatsen fram ytterligare en tänkbar förklaring till varför myndigheternas storlek skulle kunna påverka redovisningen av effektivitet. Denna förklaring bygger på teorier om förvaltningens roll i ett demokratiskt system och den typ av legitimitet som ibland kallas *utflödeslegitimitet*. Resonemanget lyder som följer: legitimitet kan ses som en egenskap hos ett politiskt system – legitimitet uppstår när systemets medlemmar anser att det fungerar väl och utför korrekta och befogade handlingar. Om systemet däremot börjar uppföra sig på ett sätt som medlemmarna inte finner befogat, riskerar legitimiteten att försvinna. Exempelvis skulle detta kunna hända om olika delar av systemets förvaltning, som ju i ett demokratiskt system är till för att skapa service och producera vissa tjänster<sup>98</sup>, inte når upp till de krav och mål de politiska företrädarna utlovar. Om exempelvis

<sup>97</sup> ESV 2002:14, sida 30

<sup>98</sup> ESV 2010:32 *Basbok – grunderna i statlig redovisning*, sida 14



sjukvården i ett samhälle slutar fungera korrekt skulle befolkningen i teorin tappa förtroendet för systemets förmåga att leverera utlovade tjänster – i det här fallet viktiga och livsavgörande sådana. Utflödeslegitimiteten – systemets förmåga att lösa prioriterade problem och leverera efterfrågade resultat – skulle således försämrats.<sup>99</sup> Eftersom en väl fungerande förvaltning som innehar ett högt förtroende hos befolkningen är en viktig byggsten i det demokratiska systemet kommer den sjunkande utflödeslegitimiteten ses som ett hot; därmed kommer den politiska och administrativa ledningen bekämpa och förebygga den.<sup>100</sup>

Så hur kopplas detta resonemang till myndigheternas redovisning av effektivitet? Varför skulle deras storlek i det här hänseendet påverka deras redovisning? Resonemanget är mycket enkelt: eftersom förvaltningens förmåga att leverera det som efterfrågas är en viktig del av legitimiteten i det demokratiska systemet faller det sig naturligt att den politiska ledningen ställer högre redovisningskrav på de myndigheter som har hand om stora, viktiga system som dagligen berör ett stort antal människor. Eftersom kunskap om verksamhetens framgång eller misslyckande är en förutsättning för ansvarutkrävande,<sup>101</sup> finns det helt enkelt en större politisk vilja att tydligt redovisa de stora och (de av majoriteten ansedda som) viktiga verksamheterna; exempelvis verksamheter som ansvarar för och producerar delar av det offentliga trygghetssystemet.

Resonemanget kan tydliggöras med ett exempel. Försäkringskassan är en av Sveriges största myndigheter och ansvarar för en stor del av det offentliga trygghetssystemet. I myndighetens uppdrag ingår att utreda och besluta om utbetalning av olika bidrag och ersättningar – exempelvis barnbidrag, sjukpenning och föräldrapenning.<sup>102</sup> Myndighetens arbete har alltså en stor påverkan på många människors dagliga liv. Enligt resonemanget om utflödeslegitimitet som fördes ovan är det av stor vikt för det politiska systemets legitimitet att Försäkringskassan lyckas med sitt uppdrag: att bidragen betalas ut, att människor får den hjälp de enligt lag är berättigade till, och att skattepengarna används till det de är avsedda för och så vidare. Skulle Försäkringskassan i stor omfattning misslyckas med att fullgöra dessa uppgifter, skulle enligt resonemanget utflödeslegitimiteten sjunka – systemet förmår inte omvandla de politiska besluten till praktisk verklighet. Detta skulle i längden innebära att det politiska systemet i sin helhet riskerade försämrade legitimitet. Således ligger det i myndighetens politiska och administrativa lednings intresse att se till att Försäkringskassan levererar de tjänster som beslutats i demokratisk ordning – och för att kunna kontrollera detta ställs också krav på kunskap om verksamheten – bland annat krav på redovisning av effektivitet.

Om vi istället tänker oss en myndighet som inte har samma beröringsgrad hos medborgarna som Försäkringskassan, en myndighet som varken synligt eller direkt påverkar särskilt många

<sup>99</sup> Bäck och Larsson (2006), sida 23-24, Christensen et.al.(2005), sida 189-190

<sup>100</sup> Se resonemang om Robert Putnams studie av den fungerande demokratin i Rothstein (2005) *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*, sida 10-11

<sup>101</sup> Öberg Shirin Ahlbäck (2010) *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället*. Kapitel i Rothstein (2010) *Politik som organisation*, sida 171.

<sup>102</sup> Försäkringskassan.se ”om försäkringskassan”

svenskar i deras vardag – exempelvis Statens geotekniska institut (SGI) – så borde kraven på redovisning, enligt resonemanget ovan, inte vara lika höga på SGI som på Försäkringskassan. Detta grundar alltså sig på antagandet att en misslyckad leverans i stor skala från Försäkringskassan får en mycket kraftigare negativ inverkan på legitimiteten, än ett misslyckande i stor skala från SGI.

Enligt de ovan förda resonemangen kan alltså myndighetens storlek påverka dess redovisning av effektivitet på två sätt: dels kan det rena resursövertaget hos större myndigheter möjliggöra en bättre och mer heltäckande redovisning; dels kan den större myndigheten ha hårdare krav på sig uppifrån när det gäller redovisning av effektivitet. Detta på grund av att den större myndigheten har bredare inverkan på många människors vardag, och således finns en större risk för minskad politisk legitimitet om verksamheten misslyckas utifrån de uppsatta målen.

### **3.2 Påverkas redovisningen av departementet?**

Den andra egenskapen som behandlas är myndigheternas departementstillhörighet. ESV slog i sin studie fast att kvaliteten på myndigheternas resultatredovisningar påverkades av departementstillhörigheten. Detta kunde enligt ESV bero på att vissa departement hade kommit längre i arbetet med den så kallade resultatdialogen än andra.<sup>103</sup> Resultatdialogen kallas numera myndighetsdialogen, och utgör ett led av regeringens styrning av myndigheterna. Det grundläggande syftet med myndighetsdialogen är att följa upp myndighetens verksamhet under det gångna året och utifrån detta diskutera den fortsatta verksamheten.<sup>104</sup> Enligt ESV kunde således en mer utvecklad och tydlig dialog påverka kvaliteten i myndigheternas redovisning. Detta skulle i så fall kunna förklara att de myndigheter som sorterade under Finans-, Närings-, Justitie-, Försvars- och Socialdepartementet fick höga kvalitetspoäng i ESV:s studie. De myndigheter som utgjorde mellangruppen sorterade i huvudsak under Utbildnings-, Miljö-, och Kulturdepartementet, och de myndigheter som fick sämst poäng sorterade under Utrikes- och Jordbruksdepartementet. ESV framhöll dock att det var komplicerat att utreda departementstillhörighetens påverkan, och att fler faktorer än bara myndighetsdialogen mycket väl kunde påverka redovisningen.<sup>105</sup>

För att fördjupa analysen kring departementens påverkan på myndigheternas resultatredovisning lägger uppsatsen fram en tänkbar förklaring som bygger på teorier om förvaltningens byråkratiska organisation. En byråkratisk organisationsform präglas ofta av hierarki, arbetsfördelning och rutiner. Själva begreppet hierarki innebär att systemets olika delar delas in i en över- och underordning, där makten kanaliseras vertikalt, uppifrån och ned. Den som befinner sig i en överordnad position har rätt att dela ut order och styra den eller de som befinner sig i en underordnad position. Den byråkratiska organisationsformen kännetecknas också ofta av en mängd regler och procedurer som styr verksamheten. Vem som utför en viss uppgift och sättet på vilket den utförs regleras ofta i föreskrifter, handböcker

<sup>103</sup> ESV 2002:14, sida 30-31

<sup>104</sup> ESV:s internetbaserade ordbok, "myndighetsdialog"

<sup>105</sup> ESV 2002:14, sida 31-32

eller cirkulär.<sup>106</sup> I styrningen av myndigheterna syns den byråkratiska organisationsformen bland annat i att myndigheternas verksamhet styrs och regleras av olika förordningar och lagar – men den syns också i och med det faktum att regeringen har stora möjligheter att styra den enskilda myndighetens verksamhet.<sup>107</sup>

Trots att det i andra länder vanliga fenomenet ministerstyre är förbjudet i Sverige kan regeringen styra myndigheterna på olika sätt, utöver den generella administrativa och juridiska styrningen. Denna styrning utövas främst i de så kallade regleringsbrev; det dokument som styr varje enskild myndighets verksamhet från år till år. Regleringsbrev utformas i och beslutas om i Regeringskansliet inom respektive myndighets departement. I regleringsbrevet står det vanligen vilka mål myndigheten ska uppnå, vilka medel som finns att tillgå, samt hur återrapporteringen till regeringen ska se ut.<sup>108</sup> Således kan det i teorin förhålla sig så att de myndigheter som sorterar under samma departement får en liknande utformning av återrapporteringskrav i sina regleringsbrev. En liknande utformning av återrapporteringskrav leder naturligtvis till liknande årsredovisningar, och, enligt resonemanget, också till en liknande rapportering av effektivitet. Utifrån detta resonemang torde således myndigheternas redovisning av effektivitet formas efter det departement de sorterar under. Oavsett vilken verksamhet myndigheten ägnar sig åt, eller vilken storlek den har, får den sina instruktioner, mål och återrapporteringskrav utformade av en högre instans – det ansvariga departementet - regeringen.

### 3.3 Påverkas redovisningen av verksamheten?

Den tredje och sista egenskapen som behandlas är myndigheternas olika verksamheter. ESV framhöll i sin studie att verksamheten tycktes påverka kvaliteten i myndigheternas resultatredovisningar, men man kunde inte säkerställa detta. Inte heller genomförde ESV någon djupare analys av verksamhetens påverkan, utan slog fast att verksamhet var ”det stora frågetecknet”.<sup>109</sup> I genomförandet av studien valde ESV att särskilja myndigheter med informationsproducerande verksamhet och kontrollera resultatet mot denna faktor endast. Detta resulterade i att studien endast täckte in en bråkdel av all den statliga verksamhet som finns. Utan att lägga fram några analyser om hur verksamheten skulle kunna påverka innehållet i årsredovisningarna slog ESV fast att, ”verksamhet är emellertid en komplicerad materia att mäta och den verksamhet vi lyckats särskilja utgör bara en bråkdel av all verksamhet som finns. Vi tror dock att sambandet mellan verksamhetstyp och informationskvalitet kan analyseras ytterligare”.<sup>110</sup>

Uppsatsen tar som bekant fasta på ESV:s uppmaning och analyserar i uppsatsens sjätte kapitel variationer i det empiriska resultatet efter egenskapen verksamhet (jämte storlek och

<sup>106</sup> Christensen et al (2005), sida 36-37

<sup>107</sup> Sweden.gov, ”så styrs statliga myndigheter”

<sup>108</sup> Sweden.gov, ”så styrs statliga myndigheter”, se även ESV 2010:32, sida 16-17, samt det förda resonemanget om regleringsbrev i uppsatsens metodkapitel

<sup>109</sup> ESV 2002:14, sida 30

<sup>110</sup> ESV 2002:14, sida 29

departementstillhörighet). För att kunna genomföra analysen lägger uppsatsen fram ett förklaringsresonemang som bygger på den så kallade contingency-teorin. Contingency-teorin är en gren inom organisationsteorin som enkelt uttryckt anser att en organisations struktur skapas utifrån det arbete som organisationen utför. Den formella organisationsformen antas alltså avspegla arbetsaktiviteternas tekniska krav – om en organisation plötsligt byter arbetsuppgift och förnyar sin teknik ändras också dess struktur.<sup>111</sup> Contingency-teorin har framförallt använts för att förklara variationer mellan olika typer av företag, men teorin är också användbar för att förklara variationer mellan olika typer av offentliga organisationer.<sup>112</sup> Exempelvis menar forskaren Apostolis Papakostas att contingency-teorin kan fungera väl i analyser av hur statliga myndigheter är organiserade. Papakostas menar också att teorin, i kombination med ett historiskt synsätt, exempelvis skulle kunna belysa problematiken med att politiska program inte alltid leder fram till avsedda konsekvenser.<sup>113</sup>

Contingency-teorin är alltså användbar för att förklara variationer i olika offentliga organisationers struktur – variationen beror enligt teorin på organisationens omgivning, det arbete den utför samt den teknik den har till sitt förfogande. I uppsatsens fall analyseras variationer i redovisning av verksamheten – vars struktur enligt contingency-teorin är beroende av omgivningen. Om verksamheten i sig är utformad och beroende av organisationens omgivning och arbetsuppgifter, borde rimligen även dess redovisning av denna verksamhet vara beroende av omgivningen och arbetsuppgifterna. Eftersom effektivitet enligt uppsatsens övergripande definition handlar om förbättringen i ett tillstånd i relation till insatta resurser, borde således redovisningen av effektivitet variera efter de statliga myndigheternas olika uppgifter. Detta bygger på antagandet att förbättringar i ett tillstånd kan vara svårare eller enklare att urskilja och mäta, beroende på förbättringens natur och vilket tillstånd det rör sig om.

Resonemanget kan exemplifieras på följande sätt: myndighet A har som uppgift att handlägga ärenden rörande migrationsfrågor. Myndighet B har som uppgift att främja kulturen i Sverige. Myndighet A är strukturerad efter sin uppgift; ett antal handläggare arbetar på olika enheter med ungefär samma uppgifter. Varje inkommet ärende registreras, behandlas och avslutas när handläggningen är färdig. Denna arbetsprocess och den avgränsade produktionen möjliggör en relativt enkel mätning av hur väl myndighet A lyckas utföra sin uppgift – om 100 årsarbetskrafter handlägger 1000 ärenden ett år, men efter en förändring i arbetsprocessen lyckas handlägga 1500 ärenden nästa år, kan man anta att myndighet A har ökat sin inre effektivitet. Myndighet A:s arbetsuppgifter och det område som myndigheten är verksam inom, påverkar således myndighetens möjlighet att mäta och redovisa en viss kategori av effektivitet.

Myndighet B däremot, handlägger inga ärenden. Myndigheten ägnar sig helt åt hållet åt att sponsra olika kulturella projekt såsom utställningar och konserter. Beroende på projektens

---

<sup>111</sup> Eriksson - Zetterquist (2009) *Institutionell teori*, sida 9-11

<sup>112</sup> Ahrne (1998) *Stater som organisationer*, sid 13

<sup>113</sup> Papakostas (1998) *Tröghet och anpassning i stater och företag*. Kapitel i Ahrne (1998), sida 221-222

skiftande omfattning ger en jämförelse av antal sponsrade projekt över tiden ingen rättvis bild av verksamheten – ett stort projekt kan ju främja kultur på ett sätt, och många små på ett annat. Myndighet B har alltså, till skillnad från myndighet A, ingen löpande arbetsprocess och ingen väl avgränsad och definierad produktion. Således ställs myndighet B inför ett helt annat problem än myndighet A; hur ska vi mäta och redovisa vår verksamhet? Myndighet B genomför sedan en enkätundersökning där man frågar besökarna på utställningarna och konserterna om de känner sig mer kulturella efter genomfört besök. Enkätundersökningen visar att en stor del av besökarna känner sig mer kulturella – myndighet B slår således fast att myndigheten har främjat kulturen i Sverige – för den grupp människor som har lockats av myndighetens utvalda projekt. Myndighet B:s arbetsuppgifter och det område som myndigheten är verksam inom, påverkar således myndighetens möjlighet att mäta en viss kategori av effektivitet – istället för att mäta inre effektivitet, som myndighet A, mäter B yttre effekter för enskilda brukare eller särskilda grupper av brukare.

Enligt dessa exempel torde de statliga myndigheternas olika arbetsuppgifter och omgivningar påverka deras redovisning av effektivitet. Således bör contingency-teorin kunna erbjuda intressanta analyser kring variationer i det empiriska resultatet. Det ska dock påpekas att contingency-teorin ofta avser analyser av hela organisationer, och inte en avgränsad aktivitet inom organisationer. Detta utgör dock inget problem för uppsatsens analys, snarare tvärtom - resonemanget ovan visar att redovisningen av effektivitet speglar den verksamhet som organisationen utför i sin helhet, och även den omgivning den befinner sig i. Effektivitetsredovisning är därmed en bra indikator på hur organisationen påverkas av sin omgivning och sina arbetsuppgifter.

### **3.4 Sammanfattning av uppsatsens teoretiska referensram**

De två ovan presenterade kapitlen utgör tillsammans uppsatsens teoretiska referensram. Kapitel två förklarar och definierar effektivitetsbegreppet, och presenterar det analysverktyg som gör den empiriska analysen möjlig. Kapitel tre ovan utgör sedan uppsatsens teoretiska referensram gällande observerade variationer i det empiriska materialet. Genom att analysera materialet fördelat efter de tre egenskaperna, kan uppsatsen med hjälp av kapitel tre lägga fram rimliga förklaringar till *varför* redovisningen varierar. Således samspelar de två teoretiska kapitlen – och tillsammans möjliggör de uppfyllandet av uppsatsens syfte. I det följande kapitlet skiftar fokus från teori till metod – här beskrivs uppsatsens metodologiska genomförande.

## **4 Uppsatsens genomförande**

Med utgångspunkt i den ovan presenterade teoretiska genomgången syftar följande kapitel till att beskriva uppsatsens genomförande. Kapitlet inleds nedan med en kortfattad beskrivning av uppsatsens forskningsdesign. Denna beskrivning ger läsaren en bild av hur uppsatsens olika delar hänger ihop och tillsammans bildar en helhet. Helhetsbilden bryts sedan ned och uppsatsens olika moment förklaras och beskrivs var sig. Efter beskrivningen av forskningsdesignen följer en beskrivning av uppsatsens val av empiriskt material - årsredovisningar. Därefter följer ett avsnitt som beskriver urvalet av analysenheter- alltså vilka myndigheter vars årsredovisningar som används. Efter detta beskrivs sedan de metoder som anses mest lämpade för att studera och analysera det valda materialet. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion kring tillförlitlighet och generaliserbarhet i uppsatsens resultat.

### **4.1 Forskningsdesign**

Uppsatsens forskningsdesign kan med enkelhet beskrivas i fyra olika steg. I steg ett skapas ett teoretiskt förankrat analysverktyg. Detta analysverktyg används sedan i steg två, där det valda empiriska materialet analyseras utifrån analysverktyget. Detta resulterar i ett empiriskt material som är kategoriserat och sorterat. Det kategoriserade empiriska materialet analyseras sedan i steg tre utifrån de tre valda egenskaperna med hjälp av tre datamatriser och en enkel analysmodell. I steg fyra dras slutsatser utifrån de genomförda analyserna, och uppsatsens syfte uppfylls. Läsaren kan med lätthet följa uppsatsens design genom kapitelindelningen; i kapitel 2 skapas analysverktyget; i kapitel 3 förankras myndigheternas olika egenskaper teoretiskt; i kapitel 5 redovisas det kategoriserade empiriska materialet; i kapitel 6 analyseras samma material utifrån de tre egenskaperna – slutsatser redovisas sedan i kapitel 7.

### **4.2 Val av material - årsredovisningar**

Uppsatsens empiriska material består av ett urval av de statliga myndigheternas årsredovisningar för år 2009. Nedan följande avsnitt syftar till att förklara, förankra och argumentera för uppsatsens val av material. Detta görs genom att avsnittet inledningsvis kort beskriver årsredovisningar och dess funktion i regeringens styrning av de statliga myndigheterna. Utifrån denna beskrivning presenteras sedan tre argument som förklarar uppsatsens val av empiriskt material. Dessa argument visar tydligt att årsredovisningen som dokument är väl lämpad som material för uppsatsens syfte och frågeställningar. Avsnittet avslutas med att valet av material diskuteras övergripande.

#### **4.2.1 Årsredovisningar och dess funktion**

Syftet med statlig verksamhet är att ge service till medborgarna och påverka olika tillstånd i samhället, utifrån politiska beslut. Verksamhetens inriktning och omfattning bestäms i den så kallade budgetprocessen. Budgetprocessen är en årlig process inom vilken resurser fördelas till de olika delarna av den statliga verksamheten. Genom budgetprocessen genomförs också riksdag och regering sina politiska prioriteringar för det kommande året. Budgetprocessen är alltså en mycket viktig del i samordningen och styrningen av den statliga verksamheten.

Processen kan under året delas in i tre huvudsakliga moment: det första momentet kallas planering. Här lämnar myndigheterna in ett så kallat budgetunderlag till regeringen – ofta i form av en verksamhetsplan för nästkommande år. Det andra momentet kallas genomförande. I detta moment har myndigheternas budget fastslagits och den enskilda myndigheten ansvarar för att genomföra den så kallade operativa verksamheten i enlighet med de mål och finansiella ramar som gäller. Det tredje momentet är grundläggande för uppsatsens val av empiriskt material – här handlar det nämligen om uppföljning och efterkontroll. Det är här som årsredovisningen har en viktig roll.<sup>114</sup>

Vid slutet av varje räkenskapsår är myndigheterna skyldiga att lämna en årsredovisning till regeringen. Årsredovisningens utformning bestäms av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Där anges att årsredovisningen ska innehålla en resultatredovisning och en finansiell redovisning. I resultatredovisningen ska myndigheterna kommentera resultatet från det gångna året i förhållande till uppställda mål, krav och finansiella ramar.<sup>115</sup> Det är denna del av årsredovisningen som uppsatsens empiriska analys riktar in sig på – uppsatsens definition av effektivitet, samt analysverktygets utformning bygger just på förhållandet mellan resurser (finansiella ramar) och uppnådda effekter och resultat. Citatet nedan är hämtat ur FÅB:en och beskriver på ett bra sätt vad resultatredovisningen ska innehålla:

”Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer om inte regeringen har beslutat annat.”<sup>116</sup>

Citatet gör gällande att minimikravet på myndigheterna är att redovisa hur prestationerna har utvecklats avseende volym och kostnader. Hur detta minimikrav uppfylls kan dock se olika ut för olika myndigheter. För en myndighet kan det exempelvis röra sig om redovisning av styckkostnader, för en annan om redovisning av kostnader i förhållande till effekter och utfall.<sup>117</sup> Det är här uppsatsens analysverktyg kommer in och analyserar vilken typ av redovisning den enskilda myndigheten använder, och vart denna placerar in i analysverktygets olika kategorier av effektivitet.

#### **4.2.2 Varför välja årsredovisningen som empiriskt material?**

Utifrån denna korta beskrivning av årsredovisningarnas innehåll och funktion formuleras två grundläggande argument som stödjer uppsatsens val av empiriskt material. Ett tredje

<sup>114</sup> ESV:s hemsida, ”Budgetprocessen”

<sup>115</sup> ESV 2010:32 *Basbok – grunderna i statlig redovisning*, sida 16-17

<sup>116</sup> Förordning om årsredovisning och budgetunderlag 2000:605, kap.3, § 1

<sup>117</sup> ESV 2010:32, sida 30

argument som bygger på materialets stabilitet och användbarhet för denna typ av studie presenteras också.

**Argument 1:** Det första argumentet bygger på det faktum att årsredovisningen är en vital del i budgetprocessen. Årsredovisningen fungerar där som en källa för uppföljning och utvärdering av myndighetens arbete och uppnådda resultat i förhållande till de givna finansiella ramarna. Eftersom uppsatsens syfte är att studera hur de statliga myndigheterna redovisar effektivitet, med definitionen av effektivitet som förhållande mellan insatta resurser och uppnådda resultat/effekter är årsredovisningen väl lämpad som empiriskt material. Likaså är uppsatsens analysverktyg väl utformat för att bryta in i det ovan beskrivna moment tre i budgetprocessen och fånga upp myndigheternas redovisning av effektivitet.

**Argument 2:** Det andra argumentet bygger på det faktum att årsredovisningarnas utformning styrs av en förordning. Detta gör att årsredovisningarna är jämförbara som dokument; även om myndigheterna har viss frihet att utforma resultatredovisningen efter eget tycke finns det generella minikrav som alla måste uppfylla. Detta innebär att det finns gemensamma punkter för analysverktyget och den empiriska analysen att utgå ifrån. Den reglerade utformningen gör således att årsredovisningen lämpar sig väl som material för en uppsats med syfte att med hjälp av ett analysverktyg kategorisera ett empiriskt material och sedan analysera det gentemot en teoretisk referensram.

**Argument 3:** Det tredje argumentet bygger på att årsredovisningar är ett stabilt, tillgängligt och för denna typ av studier lämpligt empiriskt material. Stabilt därför att myndigheter även i framtiden kommer att lämna årsredovisningar; detta innebär att studien kan återupprepas med ett nytt empiriskt material vilket i sig är mycket intressant om man vill studera utvecklingen över tid. Tillgängligt därför att varje myndighet är skyldig att lämna en årsredovisning – dessa är offentliga dokument, och således enkla att få tag på. Vidare har årsredovisningar tidigare använts som material för studier kring myndigheternas redovisning av resultat. Exempelvis kan nämnas att dåvarande Riksrevisionen tillsammans med Statskontoret 1997 använde årsredovisningar som underlag för en kartläggning av olika produktivets- och effektivitetsmått inom staten.<sup>118</sup> Även ekonomen Richard Murray använde i en bilaga till SOU 2002:118 de statliga myndigheternas årsredovisningar för att kartlägga användningen av olika produktivetsmått.<sup>119</sup> Detta tyder på att både forskare och myndigheter anser att årsredovisningar är ett tillförlitligt material när myndigheternas resultat ska studeras.

### 4.2.3 Sammanfattande diskussion kring materialval

Sammanfattningsvis kan konstateras att valet av årsredovisningar som empiriskt material passar uppsatsens syfte väl. Det bör dock påpekas att en myndighet i teorin kan redovisa effektivitet i någon annan typ av rapport vid sidan av årsredovisningen – antingen på eget bevåg eller på uppdrag av regeringen. Men att på grund av detta välja något annat material,

---

<sup>118</sup> Statskontoret 1997:6/RRV 1997:11 *Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna*.

<sup>119</sup> Murray (2002) *Kan och bör produktiviteten i statens verksamhet mätas*, sida 201



eller att blanda olika typer av dokument (rapporter, årsredovisningar, studier etc.) anses inte erbjuda ett bättre empiriskt underlag. Styrkan i årsredovisningarna som empiri ligger i jämförbarheten, den fastställda utformningen, tillgängligheten och det faktum att uppsatsens definition av effektivitet går i linje med regeringens redovisningskrav på myndigheterna. Det finns författaren veterligen inget annat empiriskt underlag som för denna typ av studie erbjuder ett material som har dessa egenskaper samlade.

### 4.3 Val av analysenheter – de statliga myndigheterna

Efter att ovan ha presenterat det material – årsredovisningar – som uppsatsens empiriska analys bygger på är det nu dags att redogöra för uppsatsens urval av analysenheter. Detta innebär i praktiken ett urval av statliga myndigheter vars årsredovisningar analyseras med hjälp av uppsatsens analysverktyg. Analysenheterna väljs i ett så kallat strategiskt urval vilket innebär att urvalet medvetet försöker täcka in alla olika aspekter inom populationen för att leta efter det fenomen som ska undersökas.<sup>120</sup> Följande avsnitt redogör således för uppsatsens val av analysenheter. Avsnittet inleds med en beskrivning av populationen som urvalet tar sig an och avslutas med att urvalet presenteras. Argument för tillvägagångssättet diskuteras däremellan.

#### 4.3.1 En diversifierad population

Uppsatsens syfte är som bekant att studera hur statliga myndigheter redovisar effektivitet och utifrån detta undersöka variationer i redovisningen efter myndigheternas olika egenskaper – storlek, departementstillhörighet och verksamhet. Av dessa tre egenskaper låter sig urvalet styras av myndighetens huvudsakliga verksamhet. Detta val motiveras med att ESV i den inledningsvis beskrivna studien av resultatredovisningen i myndigheternas årsredovisningar fann att egenskapen verksamhet påverkade resultatet. Dock kunde inte sambandet fastställas och ESV uppmanade till fler och djupare studier av hur just verksamhet påverkade resultatredovisningen.<sup>121</sup> Med bakgrund i detta utgår uppsatsens urval ifrån myndigheternas olika verksamheter. Att försöka dela in statens verksamhet efter områden är dock inte okomplicerat – många olika försök har gjorts genom åren. Att den statliga verksamheten är komplex, växlande och svårindeldad fastslog Gunnar Heckscher redan 1952 i en bok som ställde frågan ”vad sysslar den statliga förvaltningen med?”.<sup>122</sup> Men trots svårigheterna finns det idag relativt stabila utgångspunkter.

Som nämnts uppmanade ESV till fördjupade analyser kring verksamhetens påverkan på informationskvaliteten i resultatredovisningen. ESV påpekade dock också att man i studien endast lyckats särskilja en bråkdel av all den statliga verksamhet som finns. Detta var inte en underdrift, då ESV endast analyserade myndigheter med vad man kallade *informationsproducerande* verksamhet. Denna indelning av myndigheternas verksamheter som ESV använde kallas *verksamhetstyper* eller *verksamhetsformer*. Indelningen syftar helt

---

<sup>120</sup> Teorell och Svensson (2007) *Att fråga och att svara – samhällsvetenskaplig metod*, sida 83-84

<sup>121</sup> Se ESV 2002:14 sida 29-33

<sup>122</sup> Premfors et al. (2009) sida 93

enkelt till att klassificera varje myndighets verksamhet efter dess inriktning eller sätt att arbeta – exempelvis beredskap, bevarande, normerande, producerande, kontrollerande, utbildande, utredande med flera. Denna indelning introducerades av Statskontoret och dåvarande Riksrevisionsverket i en rapport publicerad 1997 - det är till denna rapport som ESV hänvisar när man talar om verksamhetstyper.<sup>123</sup> Ett annat exempel på indelning efter verksamhetstyp eller verksamhetsform är den som presenteras av Premfors med flera i boken *Demokrati och byråkrati* från 2009. Författarna delar där in statsförvaltningen på ett sätt som liknar den indelning som Statskontoret och Riksrevisionen gjorde 1997, men använder lite annorlunda benämningar. Författarna talar om sju olika verksamhetsformer - exempelvis myndighetsutövning, tillsyn och kontroll, information och rådgivning, policyutformning med flera.<sup>124</sup> Det är dock fortfarande myndigheternas arbetsformer som är i fokus.

Dessa indelningar av myndigheterna baseras alltså på *formen* eller *typen* av myndigheternas verksamhet. Denna typ av indelning kan tyckas logisk och enkel, men det finns en rad stora nackdelar med den. För det första är en kategorisering efter verksamhetstyp eller verksamhetsform mycket svår att göra. Detta beror på att många myndigheter sorterar under flera olika typer eller former – mycket få myndigheter sorterar under endast *en* benämning. En myndighet kan i teorin ägna sig åt både informationsproduktion, kontroll, myndighetsutövning och utbildning – kategorierna är inte uteslutande.<sup>125</sup> Denna svårighet förvärras av att det inte finns någon tillgänglig statistik som kan tala om *hur* stor del av myndighetens verksamhet som ska kategoriseras under respektive verksamhetsform – det går alltså inte i dagsläget att beskriva en myndighets verksamhet som 25 % informationsproducerande, 25 % kontrollerande och 50 % utbildande.<sup>126</sup> Eftersom denna beskrivning inte kan göras, är det heller inte meningsfullt att dela in myndigheterna efter verksamhetstyp eller verksamhetsform – det finns helt enkelt för många fallgror och för stora osäkerheter. Vidare kan påpekas att denna indelning av myndigheterna enligt uppgift i praktiken är mycket ovanlig – den används inte inom statsförvaltningen – kanske på grund av de ovan beskrivna svårigheterna.<sup>127</sup> På grund av dessa svårigheter använder uppsatsen inte denna typ av indelning av de statliga myndigheterna. Istället använder sig uppsatsen av en annan typ av indelning av statsförvaltningen som är mycket välanvänd – inte bara i Sverige, utan även internationellt.

#### 4.3.2 En välanvänd indelning av statsförvaltningen – COFOG

COFOG är en förkortning för *classification of the functions of government* vilket slarvigt kan översättas till ”klassificering av statens funktioner”. COFOG utvecklades 1999 av organisationen OECD och används idag som ett standardiserat klassificeringssystem av FN:s statistikbyrå.<sup>128</sup> COFOG klassificerar den offentliga sektorns utgifter efter vilket ändamål

<sup>123</sup> Statskontoret 1997:6/Riksrevisionsverket 1997:11, sida 23

<sup>124</sup> Premfors et al. (2009), sida 102 ff.

<sup>125</sup> Statskontoret 1997:6/Riksrevisionsverket 1997:11, sida 23

<sup>126</sup> Premfors et al. (2009) sida 102

<sup>127</sup> Uppgiften att denna indelning är mycket ovanlig och inte används inom statsförvaltningen kommer ifrån samtal med Premfors medförfattare Peter Ehn som är verksam vid Statskontoret i Stockholm.

<sup>128</sup> Eurostats internetbaserade ordbok – *Glossary, COFOG*

eller funktion som en viss utgift är tänkt att gå till – klassificeringen sker efter tio stycken områden som täcker in hela den offentliga sektorn.<sup>129</sup> En stor fördel med COFOG är att indelningen är internationellt fastställd vilket möjliggör åtminstone översiktliga jämförelser av den offentliga sektorn länder emellan (ett bra exempel är rapporten *Government at glance* som ges ut av OECD). Ytterligare en fördel är att indelningen är stabil över tid – den påverkas inte när exempelvis svenska myndigheter byter departementsstillhörighet.<sup>130</sup> Här fokuserar indelningen alltså på *verksamhetsområden* och inte på *verksamhetstyp* eller *verksamhetsform* som de i avsnittet ovan beskrivna indelningarna.

I Sverige används COFOG bland annat av SCB (Statistiska centralbyrån). Enligt gällande EU-direktiv rapporterar SCB årligen in den svenska offentliga sektorns utgifter fördelade efter COFOG – områdena. Enligt SCB syftar klassificeringen av de offentliga utgifterna bland annat till att förbättra möjligheterna att analysera utvecklingen i den offentliga sektorn nationellt, samt till att underlätta internationella jämförelser. Som nämndes ovan sker inrapporteringen efter hur de offentliga utgifterna är fördelade på tio olika områden. Nedan beskrivs dessa områden som bygger COFOG-indelningens huvudstruktur i svensk översättning enligt SCB och Förvaltningskommittén:<sup>131</sup>

#### *1. Allmän offentlig förvaltning*

Till området allmän offentlig förvaltning räknas verkställande och lagstiftande organ, ekonomi och skatteförvaltning, ekonomiskt bistånd till utvecklings- och övergångsländer samt utrikesförvaltningen.

#### *2. Försvar*

Till området försvar räknas det militära och det civila försvaret, och även internationellt militärt bistånd.

#### *3. Samhällskydd och rättskipning*

Till området samhällskydd och rättskipning hör polisverksamhet, brand- och räddningsverksamhet, rättskipning samt kriminalvård.

#### *4. Näringslivsfrågor*

Hit hör övergripande handels och näringslivsfrågor, men också frågor rörande transporter och kommunikation – alltså infrastruktur.

#### *5. Miljöskydd*

Till området miljöskydd hör avfalls och avloppsvattenhantering, föroreningsbekämpning, samt skydd av biologisk mångfald och landskap.

#### *6. Bostadsförsörjning och samhällsutveckling*

Till området hör bostads- och vattenförsörjning, gatubelysning, planering av samhällsutveckling med mera.

#### *7. Hälso- och sjukvård*

<sup>129</sup> OECD publication, *Government at a glance 2009*, sida 124

<sup>130</sup> SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, bilaga 8, sida 257

<sup>131</sup> Statistiska Centralbyrån (2011) *Offentlig ekonomi 2011*, sida 113 och SOU 2008:118 bilaga 8, sida 258

Hit hör medicinska produkter, apparater och anordningar, öppen och sluten sjukvård, folkhälsovård med mera.

#### *8. Fritidsverksamhet, kultur och religion*

Till detta område hör verksamheter idrottsverksamhet, kulturell verksamhet, bevarande av kulturarv, radio- och TV verksamhet samt religiösa verksamheter.

#### *9. Utbildning*

Hit hör förskoleverksamhet, grundskoleutbildning, gymnasieskola, eftergymnasial utbildning och högskoleutbildning samt stödtjänster till utbildning.

#### *10. Socialt skydd*

Till detta område hör social trygghet vid sjukdom och funktionshinder, ålderdom, arbetslöshet och övrig social utsatthet.

Det är denna uppdelning av den offentliga sektorn som ligger till grund för uppsatsens urval av statliga myndigheter. Uppsatsen ämnar dock inte på eget bevåg kategorisera de statliga myndigheterna efter områdena utan använder sig av den kategorisering som gjordes av 2006 års förvaltningskommitté. Förvaltningskommitténs slutbetänkande redovisades 2008 i en SOU (2008:118) – i en bilaga till denna återfinns en kategorisering där varje statlig myndighet har placerats in under ett COFOG-område efter den funktion myndigheten anses sortera under.<sup>132</sup> Uppsatsen använder i sitt urval denna kategorisering av de statliga myndigheterna. Själva urvalsmetoden beskrivs nedan – men först diskuteras COFOG:s användbarhet.

### **4.3.3 COFOG:s användbarhet**

COFOG är en välkänd och välanvänd indelningsmodell av den offentliga verksamheten. I Sverige används den som ovan nämnts av SCB och den återfinns även i en bilaga till regeringens budgetproposition för 2011, rörande antalet anställda inom staten. Bilagan har namnet *Statsförvaltningens utveckling* och påpekar att COFOG indelningen används för att få en mer stabil uppföljning över tid.<sup>133</sup> Med bakgrund i detta kan man argumentera för att COFOG-indelningen används av både myndigheter, regeringen samt kommittéväsendet i Sverige. Dessutom används indelningen internationellt. Detta faktum ställt mot att en praktisk indelning av myndigheterna efter verksamhetsformer eller verksamhetstyper inte går att finna väger tungt för ett val av COFOG-indelningen som urvalsbas. Den största fördelen med att använda COFOG som urvalsbas är dock att indelningen följer i linje med uppsatsens syfte. Syftet är som bekant att undersöka hur effektivitet redovisas bland de statliga myndigheterna och hur och varför redovisningen varierar efter myndigheternas olika egenskaper – av de olika egenskaperna är verksamhet styrande för urvalet. Eftersom COFOG – indelningen erbjuder en fastställd och erkänd indelning av myndigheterna efter verksamhetsområden faller valet på denna. Dessutom styrks motiveringen för COFOG av det faktum att ESV, som använde en indelning baserad på verksamhetstyper, misslyckades med att täcka in stora delar av den statliga verksamheten – detta gjorde att ESV inte kunde säkerställa sitt resultat. Genom att använda COFOG-indelningen undviker uppsatsen den fällan – COFOG täcker med sina tio

<sup>132</sup> SOU 2008:118, bilaga 8, sida 258

<sup>133</sup> Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 2, bilaga - *Statsförvaltningens utveckling*, sida 16

områden och myndighetskategoriseringar in hela den statliga verksamheten. Dessutom öppnar en användning av COFOG upp för jämförelser med liknande studier i framtiden – indelning är stabil över tid vilket gagnar forskning som fortsättningsvis baseras på den.

Vidare finns det ett starkt argument för att använda COFOG som verksamhetsindelning jämte departementsindelning – de kan vid en första anblick verka lika. Argumentet (vilket även har förklarats i kapitel 3) bygger på att varje myndighet får sitt regleringsbrev skrivet av sitt respektive departement<sup>134</sup> – eftersom särskilda krav på återrapportering kan förekomma i regleringsbreven kan detta i teorin påverka redovisningen av effektivitet oavsett myndighetens placering inom ett COFOG - område. Man kan alltså säga att COFOG ”skär” statsförvaltningen på ett annat sätt än departementsindelningen. Denna annorlunda skärning är av intresse för uppsatsens syfte och analys då den kan visa på intressanta skillnader eller likheter i redovisningen. Sammanfattningsvis kan konstateras att COFOG är den indelning som är bäst lämpad för uppsatsens syfte i och med att indelningen erbjuder en beprövad, förankrad, stabil och jämförbar kategorisering som täcker in hela den statliga verksamheten.

#### 4.3.4 Urvalsmetod

Efter att ovan ha presenterat och diskuterat COFOG-indelningen som uppsatsens bas för val av myndigheter redogörs i detta avsnitt för det metodologiska tillvägagångssättet i urvalet. Som nämndes inledningsvis bygger uppsatsens val av analysenheter på ett strategiskt urval vilket innebär att analysenheterna väljs medvetet utifrån förutbestämda kriterier.<sup>135</sup> Eftersom uppsatsens syfte är att undersöka hur effektivitet redovisas i statsförvaltningen och utifrån detta undersöka hur och varför redovisningen varierar utefter ett antal olika egenskaper hos myndigheterna, krävs att urvalet spänner över hela statsförvaltningen. Det är detta som den ovan presenterade COFOG-indelningen hjälper till med, och gör bättre än någon annan i dagsläget tillgänglig indelning.

Uppsatsen gör dock inte ett totalurval utan väljer ett bestämt antal myndigheter ur vardera COFOG-område. Eftersom en egenskap som ska undersökas är myndigheternas storlek är det rimligt att välja myndigheter av olika storlek ur respektive COFOG-område. Således gör uppsatsen det medvetna valet att välja de fem största myndigheterna ur varje COFOG-område. Urvalet görs utifrån den ovan nämnda kategorisering av myndigheterna efter COFOG-område som återfinns i SOU 2008:118. Genom att göra detta urval erhåller uppsatsen analysenheter från alla olika delar av statsförvaltningen i olika storlekar, och analysenheterna får största möjliga spridning. Storlek avser här (och även i resten av uppsatsen) antalet årsarbetskrafter som myndigheterna hade den 1 januari 2009 enligt Statskontorets kartläggning från 2010, *Färre men större – statliga myndigheter åren 2007-2010*.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Se exempelvis ESV 2010:32 *Basbok – grunderna i statlig redovisning*, sida 16-17. Se även tidigare fört resonemang i uppsatsens tredje kapitel.

<sup>135</sup> Teorell och Svensson (2007), sida 83-84

<sup>136</sup> Statskontoret (2010) *Färre men större – statliga myndigheter åren 2007-2010*, sida 61

Populationen består alltså av statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen och återfinns i kategoriseringen i SOU 2008:118. De myndigheter som lyder under riksdagen är således inte medräknade, eftersom de inte ingår i Förvaltningskommitténs kategorisering. Länsstyrelser samt universitet och högskolor är inte heller medräknade eftersom Förvaltningskommittén klumpar ihop dessa myndigheter inom respektive COFOG-område. Vidare begränsas populationen av ytterligare två kriterier; för att få ingå i populationen måste myndigheten redovisa ett eget antal anställda enligt Statskontorets kartläggning – detta för att myndigheter utan egen personal oftast är så små att de kan antas sakna relevans för uppsatsens syfte. Nämnder och övriga som inte har egen personal faller således bort. Vidare måste varje myndighet som ingår i populationen ha publicerat en årsredovisning för 2009. Dessa kriterier ger en population av 223 statliga myndigheter med egen personal samt årsredovisning för 2009. Av dessa 223 myndigheter väljs de fem största ur vardera tio COFOG-områden. Detta resulterar i ett strategiskt urval om 47 myndigheter eftersom två COFOG-områden inte inkluderade fem valbara myndigheter. Urvalets utfall redovisas nedan.

#### **4.3.5 Urvalets utfall**

Nedan presenteras urvalets utfall – alltså de myndigheter som ingår i uppsatsens empiriska analys. De 47 myndigheterna listas först i storleksordning efter antalet årsarbetskrafter (inom parantes) inom respektive COFOG-område. Därefter presenteras urvalet i tabellform efter de tre egenskaperna som bygger analysen. Utifrån tillvägagångssättet som beskrivits ovan består uppsatsens strategiska urval av följande myndigheter:

##### **Grupp 1 – Allmän förvaltning**

Skatteverket (9 675,9)  
Migrationsverket (2 840,7)  
Tullverket (1 963,8)  
Statistiska centralbyrån (1196)  
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (721,9)

##### **Grupp 2 – Försvar**

Försvarsmakten (14 419,3)  
Försvarets materielverk (1 557,2)  
Totalförsvarets forskningsinstitut (847,6)  
Fortifikationsverket (644,3)  
Totalförsvarets pliktverk (219,2)

##### **Grupp 3 – Samhällskydd och rättsskipning**

Rikspolisstyrelsen (24 353,8)  
Kriminalvården (8 921,6)  
Domstolsverket (5 921,4)  
Kronofogdemyndigheten (2134)  
Åklagarmyndigheten (1 051,4)

##### **Grupp 4 – Näringslivsfrågor**

Banverket (6 085)  
Luftfartsverket (3 504,5)  
Vägverket (3 432,2)

Lantmäteriverket (2 183,1)  
Statens jordbruksverk (1 464,9)

**Grupp 5 – Miljöskydd**

Naturvårdsverket (455,7)  
Kemikalieinspektionen (185)  
Statens VA-nämnd (5,9)

**Grupp 6 – Bostäder och samhällsutveckling**

Boverket (193,8)  
Statens geotekniska institut (75,7)  
Glesbygdsverket (25,5)  
Statens bostadskreditnämnd (15,4)

**Grupp 7 – Hälsa- och sjukvård**

Socialstyrelsen (699,4)  
Läkemedelsverket (510,9)  
Smittskyddsinstitutet (309,4)  
Statens folkhälsoinstitut (151,1)  
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (41,3)

**Grupp 8 – Fritid, kultur och religion**

Riksantikvarieämbetet (367,6)  
Institutet för språk och folkminnen (78,7)  
Talboks- och punktskriftsbiblioteket (73,3)  
Ungdomsstyrelsen (60,4)  
Riksutställningar (47,6)

**Grupp 9 – Utbildning och forskning**

Specialpedagogiska skolmyndigheten (1 013,1)  
Centrala studiestödsnämnden (875,3)  
Statens skolverk (272,8)  
Högskoleverket (144,9)  
Vetenskapsrådet (136)

**Grupp 10 – Socialt skydd**

Försäkringskassan (12 371,1)  
Arbetsförmedlingen (7 936,9)  
Statens institutionsstyrelse (3 016,1)  
Premiepensionsmyndigheten (185)  
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (58,8)

Nedan ses en tabell över urvalet fördelat på verksamhetsområden enligt COFOG. Tabellen tydliggör att det är inom områdena bostäder och samhällsutveckling samt miljö som urvalet inte når upp till fem utvalda myndigheter. Det är dessa områden som gör att det totala antalet analysenheter uppgår till 47 och inte till 50. Denna och liknande skevheter i urvalet är viktiga att notera inför den kommande analysen och värderingen av urvalets påverkan på resultatet.

Tabell 1: Antalet myndigheter per verksamhetsområde

Verksamhet	Totalt
Utbildning och forskning	5
Samhällsskydd och rättsväsende	5
Näringslivsfrågor	5
Fritid, kultur, religion	5
Socialt skydd	5
Försvar	5
Allmän förvaltning	5
Hälsa- och sjukvård	5
Bostäder och samhällsutveckling	4
Miljöskydd	3
<b>Totalt</b>	<b>47</b>

Nedan ses åter en tabell över urvalet, men här fördelat efter departementstillhörighet. Urvalet är här inte lika jämnt fördelat som i fallet med verksamhetsområdena på grund att verksamhetsområden var det styrande urvalet. Av tabellen kan utläsas att hela tre departement endast representeras av en analysenhet – detta faktum beaktas och hanteras i uppsatsens analys. Vidare visar tabellen att sex departement representeras av mellan fem och sju analysenheter. Så länge denna skevhet tas i allvarligt beaktande ger fördelningen underlag för intressanta analyser i uppsatsens analysdel.

Tabell 2: Antalet myndigheter per departement

Departement	Totalt
Socialdepartementet	7
Miljödepartementet	6
Finansdepartementet	6
Utbildningsdepartementet	5
Försvarsdepartementet	5
Justitiedepartementet	5
Kulturdepartementet	4
Näringsdepartementet	4
Arbetsmarknadsdepartementet	2
Utrikesdepartementet	1
Integrations- och jäm	1
Jordbruksdepartementet	1
<b>Totalt</b>	<b>47</b>

Nedan ses ytterligare en tabell över urvalet – nu fördelat efter analysenheternas storlek. Här är fördelningen jämn eftersom storleksordningen valts medvetet för att skapa så jämna grupper som möjligt. Argumentet för att göra detta bygger på att det är till gagn för syftets



uppfyllande om fördelningen sker på ett sådant sätt att variationer kan utläsas ur ungefär lika stora grupper. Indelningen efter storlek hade dock kunnat se ut på en mängd olika sätt och innehålla fler kategorier. I den tidigare nämnda SOU:n fördelas myndigheterna på inte mindre än tio olika storlekar – dock rörde det sig då om samtliga statliga myndigheter vilket gjorde att grupperna blev mycket större än om uppsatsen skulle valt en liknande indelning. Uppsatsen har valt att kalla myndigheter med över 1900 årsarbetskrafter för ”stora”, myndigheter med mellan 200 och 1900 årsarbetskrafter för ”mellan”, samt myndigheter med under 200 årsarbetskrafter för ”små”. Denna indelning må vara grov, men eftersom den är till för att visa på variationer i redovisningen av effektivitet anses den vara väl lämpad för uppsatsens analys. Dock krävs samma beaktande av gruppernas storlek och vad de inkluderar hos den här egenskapen som hos de två ovan beskrivna.

**Tabell 3: Antal myndigheter per storleksgrupp**

Storleksgrupp	Totalt
Små	16
Mellan	16
Stora	15
<b>Totalt</b>	<b>47</b>

#### 4.3.6 Sammanfattande diskussion kring urval

Ovan presenterade avsnitt ger en tydlig bild av uppsatsens val av analysenheter och urvalsmetod. Men som alltid finns det andra vägar att gå, och författaren är väl medveten om dessa. Det avgörande valet att genomföra ett strategiskt urval bygger på det motiv som framfördes ovan; urvalet ska täcka in så stor del av den statliga verksamheten som möjligt. Med hjälp av COFOG täcks nu samtliga delar av den statliga verksamheten in. Hade urvalet istället skett slumpmässigt hade det funnits risk för att vissa delar av den statliga verksamheten inte alls funnits med – detta hade varit mycket olyckligt eftersom uppsatsens syfte är just att studera hur den statliga förvaltningen redovisar effektivitet och utifrån myndigheternas olika egenskaper studera variationer. Ett slumpmässigt urval hade inte gagnat detta syfte. Inte heller hade ett klusterurval eller ett stratifierat urval gagnat syfte, då även dessa typer av urval innehåller slumpmässiga moment.<sup>137</sup> För att skapa ett urval med säker spridning över verksamhetsområden och storlek krävdes således ett medvetet, strategiskt val av analysenheter.

#### 4.4 Metodval

Efter att ovan ha redovisat val av material och analysenheter beskriver följande avsnitt de metoder som valts för att studera det valda materialet. Uppsatsens metodologiska genomförande kan i korthet beskrivas på följande vis: det teoretiskt förankrade

<sup>137</sup> Teorell och Svensson (2007), sida 84-85

analysverktyget appliceras på de valda årsredovisningarna vilket resulterar i ett kategoriserat empiriskt material. Kategoriseringen möjliggör sedan jämförbarhet (och därmed analys) mot myndigheternas olika egenskaper storlek, departementstillhörighet och verksamhetsområde. Genomförandet kan alltså beskrivas i två steg: steg ett kategoriserar myndigheternas redovisning av effektivitet och svarar alltså på uppsatsens första frågeställning – hur redovisar de statliga myndigheterna effektivitet, avseende begreppets mångtydighet? Steg två tar sedan vid och analyserar det kategoriserade materialet utefter myndigheternas olika egenskaper. Steg två svarar alltså på uppsatsens andra frågeställning – hur varierar redovisningen av effektivitet avseende myndigheternas olika storlek, departementstillhörighet och verksamhetsområde; och, hur kan variationerna förklaras? Nedan beskrivs tillvägagångssättet i de båda stegen närmare under respektive frågeställning. Resultatet av frågeställning 1 redovisas i kapitel 5, och resultatet av frågeställning 2 redovisas i kapitel 6.

#### 4.4.1 Frågeställning 1 – kategorisering av det empiriska materialet

Uppsatsens första frågeställning besvaras med hjälp av en kvantitativ innehållsanalys. Metoden går helt enkelt ut på att innehållet i någon typ av material studeras på jakt efter ett fenomen. De observationer som görs kategoriseras och kvantifieras. För att materialet ska kunna kvantifieras på ett vettigt sätt krävs att det består av ett antal analysenheter som är likvärdiga och jämförbara. Denna metod är mycket användbar för att studera förekomsten av olika typer av innehållsliga kategorier i ett stort material – exempelvis olika kategorier av effektivitetsredovisning i årsredovisningar. Trots benämningen *kvantitativ* innebär metoden inte enbart räknande, utan innehåller även moment av tolkning.<sup>138</sup> För att ett material ska kunna undersökas och sedan placeras in i olika kategorier krävs nämligen att någon form av kodschema, eller analysverktyg utvecklas. Analysverktyget används för att analysera de valda analysenheterna – detta sker med hjälp av operationaliseringar som gör det valda fenomenet möjligt att studera i verkligheten. Denna process placerar in det valda undersökningsfenomenet i kategorier. Genom att göra detta blir en kvantifiering av det analyserade materialet möjlig – man kan exempelvis uttala sig om att en viss kategori av effektivitetsredovisning är mer vanligt förekommande än en annan.<sup>139</sup>

Den kvantitativa innehållsanalysen har ett antal metodologiska fördelar. Metoden är som nämndes ovan att föredra när ett omfattande empiriskt material ska studeras – i detta fall 47 stycken årsredovisningar. En kvalitativ metod har inte samma möjlighet att under begränsad tid ta sig an ett lika omfattande material. Däremot kan kvalitativa studier ge mer djupgående information om det studerade fenomenet än en kvantitativ studie – men på bekostnad av antalet analysenheter. En kvalitativ metod hade i det här fallet inte passat uppsatsens övergripande syfte som ju förutsätter att en större mängd myndigheter studeras. Vidare anses den kvantitativa innehållsanalysen öka tillförlitligheten i vetenskapliga undersökningar. Detta beror på att metoden bygger på att enskilda observationer kategoriseras och kvantifieras, vilket underlättar för andra forskare att göra om studien, och på så sätt kontrollera den. En väl

<sup>138</sup> Esaiasson et al. (2007) sida 224-226

<sup>139</sup> Bergström och Boréus (2005) *Textens mening och makt*, sida 48-49

utförd kvantitativ innehållsanalys minskar således godtyckligheten i slutsatserna. Detta förutsätter dock att analysverktyget håller hög kvalitet gällande operationaliseringarna av de fenomen som ska studeras.<sup>140</sup>

Denna metod används i uppsatsens genomförande på följande vis: det som ska studeras enligt uppsatsens första frågeställning är hur myndigheterna redovisar effektivitet. För att kunna göra detta väljer uppsatsen myndigheternas årsredovisningar som empiriskt material – dessa är likvärdiga, jämförbara och tillgängliga. Med materialet klart och avgränsat behövs sedan ett analysverktyg som söker igenom materialet och registrerar redovisning av effektivitet efter olika kategorier. Analysverktyget utvecklas utifrån relevant forskning, och kategorierna av effektivitet operationaliseras i olika effektivitetsredovisningar. Därefter genomförs innehållsanalysen och varje årsredovisning undersöks manuellt med hjälp av analysverktyget. Analysverktyget registrerar förekommande redovisning av effektivitet vilket resulterar i en datamatrix. Värt att poängtera här är att analysverktygets kategorier inte är uteslutande- en myndighet kan mycket väl redovisa olika kategorier av effektivitet i olika kombinationer och registreras då därefter. Datamatrixen är själva resultatet av den kvantitativa innehållsanalysen och beskrivs och redovisas i kapitel 5. I och med detta genomförande besvaras uppsatsens första frågeställning – samtidigt läggs grunden för vidare analys av variationer inom det kvantifierade materialet enligt uppsatsens andra frågeställning.

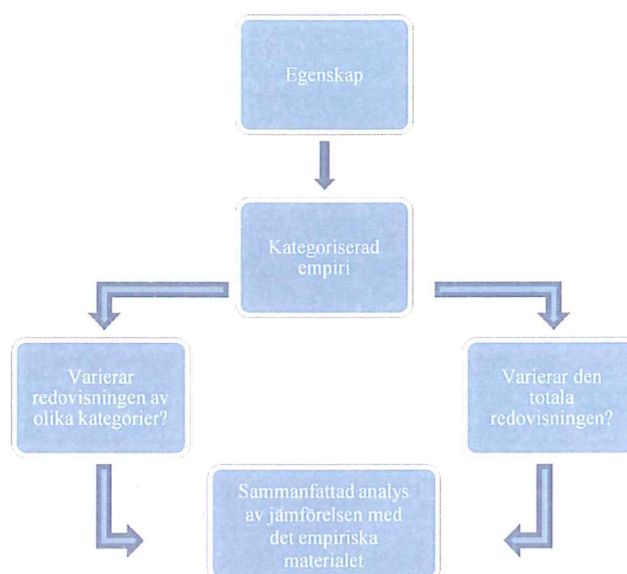
#### **4.4.2 Frågeställning 2 – analys av materialet utifrån myndigheternas egenskaper**

Den ovan beskrivna kvantitativa innehållsanalysen lägger alltså grunden för besvarandet av uppsatsens andra frågeställning. Denna frågeställning besvaras genom att det kategoriserade empiriska materialet jämförs och analyseras gentemot de tre utvalda egenskaperna som myndigheterna sorteras efter; storlek, departementstillhörighet och verksamhetsområde. Dessa tre egenskaper förankras teoretiskt i uppsatsens tredje kapitel. Den teoretiska förankringen utgör således den referensram som uppsatsen använder för att analysera variationer i redovisningen av effektivitet när myndigheterna sorteras efter sina olika egenskaper. För att förenkla och strukturera analysen tar uppsatsen hjälp av en analysmodell. Denna analysmodell presenteras och förklaras nedan.

---

<sup>140</sup> Beckman (2007) *Grundbok i idéanalys*, sida 42-46

Figur 5: Analysmodell för besvarande av frågeställning 2



Analysmodellen fungerar som en sorts tankemodell som underlättar analysen av den kategoriserade empirin. Genom dess användning kan läsaren lätt följa med i analysens olika delar, och förstå varför analysen är strukturerad som den är. Dessutom hjälper analysmodellen uppsatsen att på ett systematiskt och noggrant sätt gå igenom varje egenskap för sig utifrån det empiriska materialet – risken att uppsatsen missar intressanta observationer minskar således. Analysmodellen fungerar på följande vis: analysen utgår ifrån den översta boxen: egenskapen. Var och en av de tre egenskaperna analyseras alltså för sig. Som exempel tas egenskapen storlek. De undersökta myndigheterna sorteras i sina respektive storleksgrupper gentemot det kategoriserade empiriska materialet i en datamatrix. Datamatrixen visar myndigheterna (analysenheterna) sammanslaget inom storleksgrupperna, antal registreringar per effektivitetskategori, totalt antal registreringar per storleksgrupp, samt total storlek per grupp. Med hjälp av datamatrixen kan sedan variationer mellan grupperna utläsas och analyseras. Som analysmodellen visar utläses två olika spår av variationer; variationer av effektivitetskategorier, samt variationer av det totala antalet registreringar av effektivitetsredovisning – oavsett kategorier.

Det första spåret, variationer av effektivitetskategorier, kan visa på intressanta skillnader gällande vilken kategori av effektivitet som är vanligast inom olika grupper inom respektive egenskap. I teorin skulle detta exempelvis kunna visa sig genom att en kategori av effektivitet är i klar majoritet inom en departementsgrupp, medan en annan kategori är i majoritet inom en annan grupp. Denna typ av observationer kan sedan utgöra underlag för närmare analys utifrån det teoretiska referensramen; finns det utifrån teorin några troliga förklaringar till den observerade variationen? I och med att detta spår utgår ifrån de olika kategorierna av effektivitet, kan analysen här också återkoppla till den grundläggande indelningen av effektivitetsbegreppet; inre och yttre effektivitet. I teorin kan alltså detta spår visa inom vilka grupper inom respektive egenskap som redovisning av inre respektive yttre effektivitet är

mest eller minst förekommande. En sådan observation öppnar upp för en intressant analys utifrån den teoretiska referensramen.

Det andra spåret, variationer i det totala antalet registreringar, kan visa på mer övergripande intressanta variationer. Detta spår behandlar alltså inte de olika effektivitetskategorierna, utan riktar enbart in sig på kategoriernas totala summa; alltså, medan det första spåret analyserar varför en viss kategori av effektivitet är vanlig inom en departementsgrupp, analyserar detta spår det totala antalet registreringar inom en departementsgrupp. Genom att analysera det totala antalet registreringar kan intressanta observationer göras; i teorin kan detta spår exempelvis visa att en departementsgrupp med sammanlagt liten storlek, har en högre total redovisningsfrekvens en grupp med sammanlagt större storlek. En sådan observation öppnar då upp för analys och diskussion kring de olika egenskapernas påverkan på den totala redovisningsfrekvensen. Detta spår öppnar alltså upp för analyser kring hög respektive låg redovisningsfrekvens i de olika grupperna inom varje egenskap.

Som analysmodellen gör gällande analyseras de två spåren var för sig och resultatet förs samman i en kort, enkel och analytisk sammanfattning. Denna sammanfattning gestaltas av den nederst placerade boxen i det ovan presenterade analysverktyget. Detta tillvägagångssätt för att uppfylla uppsatsens andra frågeställning bedöms vara det bästa tillgängliga. Möjligheten att med statistiska metoder, exempelvis regressionsanalys, undersöka hur myndigheternas olika egenskaper påverkar deras redovisning av effektivitet, faller på grund av det låga antalet analysenheter. Således återstår att på ett så enkelt och strukturerat sätt som möjligt visuellt åskådliggöra variationer i materialet – analysmodellen och datamатriserna gör just detta, och möjliggör tillsammans med den teoretiska referensramen en systematisk analys som besvarar frågeställningen.

#### **4.5 Resultatets tillförlitlighet och generaliserbarhet**

En grundläggande förutsättning för att uppsatsens resultat och slutsatser ska anses tillförlitliga är att uppsatsen verkligen studerar det valda fenomenet. Som alltid i vetenskapliga undersökningar finns en risk för att de teoretiska definitionerna inte överensstämmer med de operationella definitionerna. Om överensstämmelse saknas, skjuter studien snett och missar sitt mål.<sup>141</sup> I uppsatsens fall åskådliggörs denna överensstämmelse dels i det analysverktyg som används i den kvantitativa innehållsanalysen av årsredovisningarna, och dels i analysen av variationer inom effektivitetsredovisningen. Nedan redogörs för hur riskerna hanterats, och för hur tillförlitlighet uppnås. Analysverktyget och den kvantitativa innehållsanalysen behandlas först, därefter analysen av variationerna.

Begreppet effektivitet är mångfasetterat och kräver således en ordentlig och noggrann teoretisk förankring och en tydlig operationaliserad definition. Denna förankring ges i uppsatsens inledande teoretiska kapitel, där begreppet effektivitet stöts och blöts grundligt utifrån en mängd olika källor. Genom att sedan bryta ned begreppet och förankra de

---

<sup>141</sup> För diskussion kring validitet, se Esaiasson et. al (2007), sida 63-64

operationella definitionerna av effektivitet i dessa källor, minimeras risken för att de teoretiska definitionerna operationaliseras på fel sätt. Genom denna förankring och riskminimering bedöms överensstämmelsen mellan de teoretiska definitionerna (begreppet effektivitet) och de operationella definitionerna (analysverktygets kategorier) vara god – undersökningen uppnår därmed begreppsvaliditet.

Utöver god begreppsvaliditet kräver också resultatets tillförlitlighet att undersökningen genomförs på ett korrekt och systematiskt sätt. Detta innebär att själva genomförandet av den empiriska analysen ska hålla såpass hög kvalitet att intersubjektivitet uppnås, samt att upprepade mätningar ger samma resultat. För att på bästa möjliga sätt säkerställa att så är fallet, analyseras det empiriska materialet flera gånger i en så kallad dubbelkodning. Dubbelkodning används inom kvantitativa innehållsanalyser för att säkerställa att den kodning av empirin som sker är korrekt. I uppsatsens fall innebär detta att de utvalda myndigheternas årsredovisningar har analyserats utifrån analysverktyget fler än en gång, för att undvika felkategoriseringar och misstag. Dubbelkodningen har organiserats så att så lång tid som möjligt har förflutit mellan två kodningar av samma analysenhet – på detta sätt ökar tillförlitligheten i dubbelkodningen.<sup>142</sup> Genom dubbelkodningen säkerställs således reliabiliteten i den empiriska analysen. Utifrån detta, och i kombination med den uppnådda begreppsvaliditeten bedöms uppsatsens empiriska resultat vara tillförlitligt. Uppsatsen uppnår alltså resultatvaliditet i den kvantitativa innehållsanalysen.<sup>143</sup>

Eftersom uppsatsens metodologiska genomförande sker i två steg, där den andra frågeställningen bygger på analys av resultatet av den första, är den ovan beskrivna resultatvaliditeten av yttersta vikt. Uppsatsens andra frågeställning undersöker som bekant om det finns några variationer i det empiriskt kategoriserade materialet utifrån tre valda egenskaper som myndigheterna kan sorteras efter. Tillförlitligheten i denna analys bygger på en finkalibrig systematik där datamatriser redovisar variationer på ett klart och tydligt sätt, och en analysmodell klargör analysens upplägg och genomförande. Tillförlitligheten hänger också på att den teoretiska referensram som används är tydligt formulerad. Sammantaget gör detta att själva genomförandet av analysen blir förståeligt och lätthanterligt. Denna frågeställning har också en klart generaliserande karaktär eftersom den undersöker varierande mönster i redovisningen. Det undersökta empiriska materialet är tillförlitligt och har en hög grad av jämförbarhet. Vidare bedöms urvalet vara representativt för samtliga statliga myndigheter utifrån de valda egenskaperna. Således torde resultatet av uppsatsens analys gällande variationer av effektivitetsredovisning efter myndigheternas olika egenskaper kunna generaliseras till den totala populationen av statliga myndigheter. Uppsatsens resultat bedöms därmed ge ett relevant bidrag till forskningen kring redovisningen av effektivitet inom den statliga förvaltningen.

---

<sup>142</sup> Bergström och Boréus (2005) sida 50-51

<sup>143</sup> För diskussion kring reliabilitet, se Esaiasson et. al (2007), sida 70

## 5 Empirisk redovisning

Efter att det metodologiska genomförandet redovisats i kapitlet ovan, redovisas i de följande två kapitlen uppsatsens resultat. Som läsaren kanske minns beskrevs uppsatsens genomförande i stora drag i två steg: steg ett syftar till att undersöka hur myndigheterna redovisar effektivitet, och steg två analyserar och förklarar sedan variationer i detta resultat. I följande kapitel genomförs steg 1, och resultatet av den kvantitativa innehållsanalysen redovisas. Kapitlet besvarar således uppsatsens första frågeställning. Resultatet av innehållsanalysen redovisas kort och enkelt med hjälp av tre stycken tabeller. Tillsammans ger dessa tabeller en komplett bild av den kvantitativa innehållsanalysens resultat. Värt att påpeka är att detta kapitel inte innehåller några djupgående analyser kring variationer i resultatet – dessa analyser sparas till nästföljande kapitel då resultatet granskas och analyseras noggrant. Nedan redovisas endast den kategoriserade empirin i enlighet med frågan; hur redovisar de statliga myndigheterna effektivitet avseende begreppets mångtydighet?

Den första tabellen som redovisas nedan är en komplett tabell (tabell 4) över resultatet av den kvantitativa innehållsanalysen. Tabellen består av fem kolumner och utläses på följande vis; i kolumn 1 redovisas de undersökta myndigheterna - myndigheterna listas i bokstavsordning. I kolumn 2 registreras de myndigheter som i sin årsredovisning redovisar någon typ av totalt produktivetsmått (TP). De myndigheter som registrerats erhåller siffran 1 på sin rad – om ingen registrering gjorts återfinns siffran 0. Resten av tabellen följer samma logik för de övriga tre kategorierna – kolumn 3 redovisar registreringar för redovisning av partiella produktivetsmått (PP) – kolumn 4 redovisar registreringar för redovisning av effekter för samhället i stort (EFS), och kolumn 5 redovisar registreringar för effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper (EFE). Exempelvis kan enkelt utläsas att Försvarsmakten i den kvantitativa innehållsanalysen registrerats för redovisning av ett eller flera totala produktivetsmått, samt för redovisning av effekter för samhället i stort. Arbetsförmedlingen har däremot endast registrerats för redovisning av effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper. På den absolut sista raden av tabellen summeras alla registreringar inom respektive kategori.

**Tabell 4: Resultat av kvantitativ innehållsanalys**

Kolumn: 1	2	3	4	5
Myndighet	Totala produktivetsmått (TP)	Partiella produktivetsmått (PP)	Effekter för samhället i stort (EFS)	Effekter för enskilda brukare/grupper (EFE)
Arbetsförmedlingen	0	0	0	1
Banverket	0	1	1	0
Bostadskreditnämnden	0	0	0	1
Boverket	1	0	0	1
Centrala studiestödsnämnden	1	0	0	1
Domstolsverket	1	1	0	0
Folkhälsoinstitutet	0	0	0	0
Fortifikationsverket	0	1	0	0
Försvarets forskningsanstalt	1	0	0	0

Försvarets materielverk	1	0	0	1
Försvarmakten	1	0	1	0
Försäkringskassan	1	1	1	1
Glesbygdsverket	0	0	0	0
Högskoleverket	0	0	0	1
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	0	0	0	1
Institutet för språk och folkminnen	0	0	0	0
Kemikalieinspektionen	1	1	0	0
Kriminalvården	1	0	1	0
Kronofogdemyndigheten	1	1	0	1
Lantmäteriverket	1	0	0	0
Luftfartsverket	0	0	0	1
Läkemedelsverket	0	0	0	0
Migrationsverket	1	1	0	1
Naturvårdsverket	0	0	1	1
Pliktverket	1	1	0	0
Premiepensionsmyndigheten	0	0	0	0
Riksantikvarieämbetet	0	0	0	1
Rikspolisstyrelsen	0	1	1	0
Riksutställningar	0	0	0	0
Skatteverket	1	0	1	1
Skolverket	0	0	0	1
Smittskyddsinstitutet	1	0	0	0
Socialstyrelsen	0	0	0	1
Specialpedagogiska skomyndigheten	1	0	0	0
Statens geotekniska institut	0	0	0	1
Statens jordbruksverk	1	0	0	0
Statens VA-nämnd	0	0	0	0
Statistiska centralbyrån	1	1	0	0
Statens institutionsstyrelse	1	0	0	0
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	0	1	0	1
Talboks- och punktskriftsbiblioteket	1	0	0	0
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	0	0	0	1
Tullverket	1	1	1	0
Ungdomsstyrelsen	0	0	0	1
Vetenskapsrådet	0	0	0	1
Vägverket	1	1	1	0
Åklagarmyndigheten	0	0	0	1
<b>Totalt</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>22</b>

Den andra tabellen som redovisas nedan, (tabell 5) sammanfattar hur många myndigheter som har vilket antal registreringar. Myndigheterna kan som bekant redovisa flera olika kategorier av effektivitet, vilket synliggörs i denna tabell. Av tabellen kan utläsas att 21 myndigheter



redovisar 1 kategori av effektivitet, 13 myndigheter redovisar 2 kategorier av effektivitet, 7 myndigheter redovisar ingen kategori alls, 5 myndigheter redovisar 3 kategorier och endast 1 myndighet har registrerats för redovisning av samtliga 4 kategorier av effektivitet.

**Tabell 5: Antal registreringar fördelat på myndigheter**

Antal registreringar	Antal myndigheter
0	7
1	21
2	13
3	5
4	1
<b>Totalt</b>	<b>47</b>

Den tredje och sista tabellen som redovisas nedan (tabell 6) sammanfattar antal registreringar per kategori av effektivitet. Av tabellen kan utläsas att totala produktivetsmått (TP) registreras 22 gånger i den kvantitativa innehållsanalysen, partiella produktivetsmått (PP) har registrerats 13 gånger, effekter för samhället i stort (EFS) har registrerats 9 gånger, och effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper (EFE) har registrerats 22 gånger.

**Tabell 6: Antal registreringar per kategori**

	TP	PP	EFS	EFE
<b>Totalt</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>22</b>

## 5.1 Besvarande av frågeställning 1

Det ovan presenterade resultatet av den kvantitativa innehållsanalysen besvarar uppsatsens första frågeställning; hur redovisar de statliga myndigheterna effektivitet avseende begreppets mångtydighet? Resultatet visar att de två vanligaste effektivitetskategorierna är totala produktivetsmått (TP) och effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper (EFE). Båda dessa kategorier registreras för 22 av 47 möjliga myndigheter (47 %). Den minst förekommande effektivitetskategorin är effekter för samhället i stort (EFS), som endast registreras för 9 myndigheter (19 %). Däremellan återfinns kategorin partiella produktivetsmått (PP) som registreras för 13 myndigheter (28 %). Resultatet visar också att en klar majoritet (85 %) av de undersökta myndigheterna redovisar *någon* kategori av effektivitet enligt uppsatsens analysverktyg; endast 7 myndigheter (15 %) uppvisade ingen form av effektivitetsredovisning. Dock varierar antalet redovisade effektivitetskategorier kraftigt; det vanligaste antalet redovisade kategorier är 1, som redovisades av 21 myndigheter (44 %), och det mest ovanliga är 4, som endast redovisades av 1 myndighet (2 %).

För att återkoppla till uppsatsens övergripande indelning av effektivitet i en inre och en yttre del kan det konstateras att; 14 myndigheter (30 %) redovisar någon kategori av både inre (TP,

PP) och yttre effektivitet (EFS, EFE); 12 myndigheter (26 %) redovisar endast inre effektivitet och 14 myndigheter (30 %) redovisar endast yttre effektivitet. Den största variationen finns inom kategorin yttre effektivitet; av de myndigheter som endast redovisar yttre effektivitet är det 1 myndighet (2 %) som redovisar effekter för samhället i stort och 14 myndigheter (30 %) som redovisar effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper. Det kan även konstateras att inom kategorin yttre effektivitet (EFS, EFE) är redovisning av effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper 2,4 gånger vanligare än redovisning av effekter för samhället i stort. Denna variation är större än inom kategorin inre effektivitet där redovisning av totala produktivetsmått endast är 1,7 gånger vanligare än redovisning av partiella produktivetsmått.

## 6 Analys av det empiriska resultatet

Följande kapitel syftar till att analysera det ovan presenterade resultatet av den kvantitativa innehållsanalysen. Denna analys utgör, som tidigare nämnts, steg två i uppsatsens metodologiska genomförande – variationer i det empiriska resultatet analyseras utifrån myndigheternas storlek, departementstillhörighet och verksamhetsområde – och förklaringar till variationerna läggs fram. Varje egenskap analyseras för sig, och efter samma struktur. Strukturen bygger på den ovan presenterade analysmodellen. Detta innebär att variationer i den totala redovisningsfrekvensen analyseras först, därefter variationer inom de olika effektivitetskategorierna. Varje analys avslutas med en kortare sammanfattning, där de övergripande observationerna från de båda spåren i analysmodellen sammanfattas och kommenteras. Kapitlet avslutas med en övergripande sammanfattning som syftar till att besvara uppsatsens andra frågeställning.

### 6.1 Variationer avseende myndigheternas storlek

Den första egenskapen som variationer i det empiriska resultatet analyseras utifrån är myndigheternas olika storlek. I avsnittet om urval, delades de utvalda myndigheterna upp i tre olika storleksgrupper beroende på hur många årsarbetskrafter de hade. Detta resulterade i tre olika storleksgrupper: stora myndigheter (över 1900 årsarbetskrafter), mellanstora myndigheter (mellan 200 och 1900 årsarbetskrafter) samt små myndigheter (under 200 årsarbetskrafter). Nedan ses en tabell (tabell 7) som tydligt visar hur det empiriska resultatet fördelar sig efter de tre olika storleksgrupperna. I kolumn 1 redovisas de tre grupperna – stora, mellan och små. I kolumn 2 redovisas antal analysenheter (AE), det vill säga antal myndigheter inom varje grupp. Grupperna är lika stora sånär som på en analysenhet. I kolumn 3 redovisas antal registreringar för totala produktivitetmått (TP); i kolumn 4 redovisas antal registreringar för partiella produktivitetmått (PP); i kolumn 5 redovisas antal registreringar för redovisning av effekter för samhället i stort (EFS); i kolumn 6 redovisas antal registreringar för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper (EFE). Kolumn 7 summerar antalet registreringar inom de fyra effektivitetskategorierna för respektive storleksgrupp. Avslutningsvis redovisar kolumn 8 det sammanlagda antalet årsarbetskrafter inom respektive storleksgrupp. Den nedersta raden i tabellen summerar de totala siffrorna för hela den kvantitativa innehållsanalysen, och är konstant i alla tabeller i detta kapitel.

För att tydliggöra hur analysen nedan går till ges här ett exempel på hur tabellen utläses. Genom att följa raden för storleksgruppen ”stora” till höger kan man utläsa följande information: inom gruppen finns 15 analysenheter (AE), 11 registreringar för totala produktivitetmått (TP), 8 registreringar för partiella produktivitetmått (PP), 8 registreringar för effekter för samhället i stort (EFS), samt 6 registreringar för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper (EFE). Vidare kan man utläsa att det totala antalet registreringar inom gruppen uppgår till 33. Avslutningsvis får man också reda på att det totala antalet årsarbetskrafter inom de 15 myndigheter som ingår i gruppen uppgår till 108 759, 4. Nedan tolkas och analyseras tabellen på detta beskrivna vis.

Tabell 7: Storleksgrupperna redovisade med antal myndigheter, antal registreringar per effektivitetskategori, totalt antal registreringar per storleksgrupp samt total storlek per storleksgrupp. Se beskrivningar för varje kolumn i texten

Kolumn: 1	2	3	4	5	6	7	8
Storleksgrupp	AE	TP	PP	EFS	EFE	Totalt	Total storlek
Stora	15	11	8	8	6	33	108 759,4
Mellan	16	8	4	1	8	21	12 206,7
Små	16	3	1	0	8	12	1 478,4
<b>Totalt</b>	<b>47</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>66</b>	<b>122 444,5</b>

### 6.1.1 Variationer i total redovisningsfrekvens

Av tabellen ovan (tabell 7) framgår mycket tydligt att redovisning av effektivitet sammantaget är mycket vanligare inom gruppen stora myndigheter, än inom gruppen små myndigheter. Detta utläses genom att det totala antalet registreringar inom gruppen ”stora” uppgår till 33, medan det totala antalet registreringar inom gruppen ”små” endast uppgår till 12. Redovisning av effektivitet oavsett kategori är alltså 2,75 gånger vanligare inom gruppen ”stora” myndigheter än inom gruppen ”små”. Variationen blir tydligare av att gruppen ”stora” dessutom har 1 analysenhet färre, än gruppen ”små”. Denna observation skulle kunna tyda på att ESV:s resonemang om att stora myndigheter med mer resurser generellt lyckas åstadkomma en bättre och mer innehållsrik årsredovisning stämmer – och att detta även gäller redovisning av effektivitet. Observationen skulle också kunna styrka uppsatsens resonemang om att stora myndigheter med uppgifter som berör fler människor har högre redovisningskrav på sig från politiskt håll. Detta resonemang kan dock analyseras djupare utifrån hur de olika kategorierna av effektivitet fördelar sig efter de tre grupperna.

### 6.1.2 Variationer inom kategorier

Genom att studera hur de olika kategorierna av effektivitet fördelar sig efter de tre grupperna kan ett antal intressanta observationer göras. Den mest tydliga observationen är den stora variationen i redovisning av kategorin EFS, effekter för samhället i stort. Enligt tabellen registrerades redovisning av EFS 8 gånger inom gruppen ”stora” myndigheter, men 0 gånger inom gruppen ”små” myndigheter. Denna variation är den största inom någon kategori mellan de tre grupperna, och den stödjer uppsatsens framlagda förklaring av hur storlek påverkar redovisning av effektivitet. Förklaringen byggde på antagandet att stora myndigheter ofta har hand om verksamheter som påverkar många människor i deras dagliga liv – därmed är den politiska ledningen mer mån om att dessa myndigheter har en tydligare redovisning för att undvika att verksamheten inte levererar det den ska. Om en leverans uteblir, skulle detta kunna påverka förtroendet för det politiska systemet, eftersom många människor blir berörda i känsliga och viktiga frågor. Genom att tabellen ovan visar att stora myndigheter i mycket högre utsträckning än små och mellanstora myndigheter redovisar effekter av sin verksamhet för samhället i stort, tycks den framlagda förklaringen få stöd. ESV:s förda resonemang om att resurstillgången påverkar redovisningen, kan också komplettera denna förklaring: det kan antas att det är mer kostsamt och krävande att mäta effekter på samhällsnivå än hos enskilda individer – därav har större myndigheter större möjligheter i och med sina större resurser.

Ytterligare en observation som stödjer förklaringen om storlekens påverkan, kan göras om man går tillbaka till tabell 5 i uppsatsens femte kapitel. Denna tabell visar att det endast är 1 myndighet av de 47 undersökta som redovisar alla 4 kategorier av effektivitet. Vidare kan man också utläsa att det endast är 5 myndigheter som redovisar 3 kategorier av effektivitet. Den myndighet som redovisar alla 4 kategorier är Försäkringskassan – de övriga fem som redovisar 3 kategorier är Migrationsverket, Tullverket, Vägverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Alla dessa myndigheter placerar in i gruppen ”stora” myndigheter. Denna observation ger ytterligare stöd till förklaringen att storleken påverkar redovisning av effektivitet. Dock säger observationen ingenting om huruvida det är myndigheternas stora resurser eller det politiska trycket (på grund av risk för sänkt legitimitet vid misslyckande) som gör att de har en mer utvecklad redovisning än andra. För att kunna stärka förklaringen att risk för misslyckande och därmed sänkt legitimitet påverkar redovisningen av effektivitet studeras Försäkringskassans resultat lite närmare.

Försäkringskassan är alltså den enda myndigheten i undersökningen som registrerats för redovisning av alla 4 kategorier av effektivitet. Detta tyder på att myndigheten lägger ned mycket resurser på att mäta sin verksamhet och utforma sin redovisning – det kan också tyda på att myndigheten har höga redovisningskrav på sig av någon anledning – exempelvis att myndigheten befinner sig i, eller har befunnit sig i en krissituation. I Försäkringskassans fall tycks detta resonemang stämma – myndigheten har befunnit sig i kris. I en artikel i Svenska Dagbladet som publicerades den 26 januari 2009 konstaterar journalisten att ”Försäkringskassans kris växer”. Myndigheten beskrivs ha ett mångmiljonunderskott, problem med omorganisering och oförmåga att ge allmänheten god service. Detta leder enligt journalisten till att den allvarliga krisen inom myndigheten blir ”en het politisk fråga”.<sup>144</sup> Att försäkringskassans allvarliga problem inte bara var upplåst i media konstaterades i och med Statskontorets utredning om myndighetens nya organisation: underskottet bedömdes i utredningen uppgå till ca 900 miljoner kronor.<sup>145</sup> Att Försäkringskassans kris såsom den beskrevs i media tidigt under 2009, återspelglas i den årsredovisning som myndigheten lämnade för 2009, verkar högst troligt. Krisen inom myndigheten kan i teorin fått den politiska ledningen att öka redovisningskraven för att fort komma till rätta med problemen och undvika försämrad leverans och service till allmänheten – och därmed undvika försämrad legitimitet för det politiska systemet. För att ytterligare säkerställa detta resonemang skulle dock en undersökning över tid behöva göras – om det visar sig att Försäkringskassan redovisat de fyra kategorierna av effektivitet flera år tillbaka i tiden, innan krisen bröt ut, haltar resonemanget. Om det däremot skulle visa sig att redovisning kraftigt ökade i takt med den negativa uppmärksamheten, då får resonemanget ytterligare stöd.

En annan intressant observation är att antalet registreringar inom varje effektivitetskategori ökar i takt med myndigheternas storlek - med ett undantag. Inom kategorin EFE (effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper) är antalet registreringar 8 för små myndigheter

<sup>144</sup> Svenska Dagbladet, 26 januari 2009, *Försäkringskassans kris växer*

<sup>145</sup> Statskontoret 2009:19 *Den nya försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*, sida 23

och 8 för mellanstora myndigheter – men endast 6 för stora myndigheter. Denna observation kan vid första anblick tyckas märklig – varför skulle stora myndigheter vara sämre på att redovisa effekter för enskilda brukare eller grupper? En förklaring, som kopplar i resonemanget som fördes ovan, är att stora myndigheter helt enkelt i större utsträckning har uppgifter som berör samhället i stort – detta gör att de i högre grad åläggs redovisningskrav på effekter för hela samhället.

Avslutningsvis återkopplar analysen av storlekens påverkan på effektivitetsredovisningen till uppsatsens teoretiska indelning av effektivitetsbegreppet i en yttre (EFS och EFE) och en inre (TP och PP) del. Genom tabellen kan utläsas att redovisning av inre respektive yttre effektivitet varierar mellan de olika grupperna på följande vis: inom gruppen ”små” myndigheter återfinns 4 registreringar av inre effektivitet och 8 registreringar av yttre effektivitet. Inom gruppen ”mellan” återfinns 12 registreringar av inre effektivitet och 9 av yttre effektivitet. Inom gruppen ”stora” myndigheter återfinns 19 registreringar av inre effektivitet, och 14 av yttre effektivitet. Denna uppdelning visar på något intressant: endast inom gruppen ”små” myndigheter är redovisning av yttre effektivitet vanligare än redovisning av inre effektivitet. Variationen är också mycket större inom gruppen ”små” än inom de två andra. Inom gruppen ”små” är det 2 gånger vanligare med redovisning av yttre effektivitet än inre effektivitet. Inom de båda andra grupperna är denna siffra betydligt lägre.

Denna observation kan möjligen förklaras på följande vis: inom de små myndigheterna är det enligt tabellen vanligt att redovisa effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper (EFE). Denna kategori räknas till yttre effektivitet. Detta kan tyda på att små myndigheter oftare har uppgifter som är specifika än generella. Detta skulle då kunna förklara att dessa myndigheter oftare redovisar EFE. Förklaring går också hand i hand med den ovan redovisade observationen om att EFS är vanligare än EFE inom stora myndigheter. Denna förklaring faller också i linje med det faktum att redovisningen av inre effektivitet är ovanligare inom små än inom stora myndigheter. Små myndigheter har helt enkelt mer sällan en väl definierad och avgränsad produktion i form av exempelvis handläggning eller utredning – eftersom de oftare är inriktade på att på olika sätt stödja eller hantera specifika frågor. Denna förklaring kan givetvis kompletteras med att stora myndigheter, som hanterar stora summor pengar i sin interna verksamhet, har högre krav på sig att redovisa inre effektivitet för att hela tiden pressa produktionen. Om en stor myndighet ”blöder” skattepengar, får detta mycket kraftigare konsekvenser, än om en liten myndighet gör det. Dessutom kan det kanske för små myndigheter vara så kostsamt att mäta och redovisa produktivitet, att det inte anses löna sig för att kontrollera de relativt små summorna som myndigheten hanterar.

### **6.1.3 Sammanfattning**

Ovan gjorda analys visar att myndigheternas storlek påverkar deras redovisning av effektivitet. Inom den totala redovisningsfrekvensen blir detta tydligt, då redovisning av effektivitet oavsett kategori är 2,75 gånger vanligare inom stora myndigheter än inom små. Analysen visar också att storleken påverkar redovisningen av de olika effektivitetskategorierna – exempelvis är variationen i redovisning av EFS mycket stor mellan

stora och små myndigheter. Detta kan delvis bero på att stora myndigheter har mer resurser att tillgå och därmed större möjlighet att genomföra de kostsamma och krävande analyserna på samhällsnivå. Det kan också delvis bero på att stora myndigheter oftare har hand om viktiga verksamheter med potential att påverka förtroendet för det politiska systemet negativt vid utebliven leverans eller ekonomiska snedsteg. Detta skulle kunna styrkas av exemplet med Försäkringskassans kris som togs upp.

## 6.2 Variationer avseende myndigheternas departementstillhörighet

Den andra egenskapen som variationer i det empiriska resultatet analyseras utifrån är myndigheternas departementstillhörighet. Analysen sker på samma sätt som för egenskapen storlek ovan. I tabellen nedan (tabell 8) redovisas resultatet från den kvantitativa innehållsanalysen fördelat efter de olika departementsgrupperna. Kolumn 1 redovisar de olika grupperna; kolumn 2 redovisar antal analysenheter, alltså antal myndigheter som ingår i varje departementsgrupp. I kolumn 3 redovisas antal registreringar för totala produktivitetmått (TP); i kolumn 4 redovisas antal registreringar för partiella produktivitetmått (PP); i kolumn 5 redovisas antal registreringar för redovisning av effekter för samhället i stort (EFS); i kolumn 6 redovisas antal registreringar för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper (EFE). Kolumn 7 summerar antalet registreringar inom de olika effektivitetskategorierna för respektive departementsgrupp. Avslutningsvis redovisar kolumn 8 det sammanlagda antalet årsarbetskrafter inom respektive departementsgrupp. Den nedersta raden i tabellen summerar de totala siffrorna för hela den kvantitativa innehållsanalysen, och är konstant i alla tabeller i detta kapitel.

Tabell 8: Departementsgrupperna redovisade med antal myndigheter, antal registreringar per effektivitetskategori, totalt antal registreringar per grupp samt total storlek per departementsgrupp. Se beskrivningar för varje kolumn i texten

Kolumn: 1	2	3	4	5	6	7	8
Departement	AE	TP	PP	EFS	EFE	Totalt	Total storlek
Finansdepartementet	6	4	3	2	3	12	15 170,1
Justitiedepartementet	5	3	3	2	2	10	43 088,9
Försvarsdepartementet	5	4	2	1	1	8	17 687,6
Socialdepartementet	7	3	1	1	3	8	17 099,3
Miljödepartementet	6	3	1	1	3	8	3 099,2
Utbildningsdepartementet	5	2	0	0	4	6	2 442,1
Näringsdepartementet	4	1	2	2	1	6	13 047,2
Utrikesdepartementet	1	0	1	0	1	2	721,9
Arbetsmarknadsdepartementet	2	0	0	0	2	2	7 995,7
Kulturdepartementet	4	1	0	0	1	2	567,2
Integrations- och jämst.	1	0	0	0	1	1	60,4
Jordbruksdepartementet	1	1	0	0	0	1	1 464,9
<b>Totalt</b>	<b>47</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>66</b>	<b>122 444,5</b>

### 6.2.1 Variationer i total redovisningsfrekvens

Av tabell 8 ovan kan utläsas att den totala redovisningsfrekvensen varierar departementsgrupperna emellan. Den tydligaste observationen är Finansdepartementet som uppvisar den högsta totala siffran på 12 registreringar – detta trots att departementets totala storlek är mindre än de tre efterföljande departementsgrupperna. Variationen blir tydligast om man jämför den totala redovisningen mellan Finansdepartementet och Socialdepartementet – Socialdepartementet har 1 analysenhet mer och är totalt sett större, men effektivitetsredovisning är ändå 1,5 gånger vanligare inom Finansdepartementet än inom Socialdepartementet. Vidare är variationen också tydlig om man jämför Näringsdepartementet med Kulturdepartementet. Båda grupperna innehåller lika många analysenheter, men effektivitetsredovisning är hela 3 gånger vanligare inom Näringsdepartementet än inom Kulturdepartementet. Dessa observationer kan mycket väl tyda på att ESV:s resonemang om att vissa departement har en mer utvecklad dialog kring resultatredovisning stämmer. Observationerna kan även stödja den i uppsatsen framlagda förklaringen att myndigheternas regleringsbrev påverkar deras effektivitetsredovisning. Detta kan dock analyseras djupare i avsnittet rörande variationer inom de olika effektivitetskategorierna.

ESV:s resonemang kan finna ytterligare stöd i följande parallell. I sin studie delade ESV in departementen efter deras sammantagna kvalitet på redovisningen i ett poängsystem. De departement som fick högsts poäng på sin redovisning var Finans-, Närings-, Justitie-, Försvars-, och Socialdepartementet.<sup>146</sup> Av denna grupp återfinns inte mindre än fyra departement i toppen i tabellen 8 ovan. Detta skulle kunna tyda på att dessa departement har en mer utvecklad dialog med sina myndigheter angående redovisning, eller att regleringsbrevet i större utsträckning innehåller krav på effektivitetsredovisning. ESV:s fann vidare att gruppen med medelhöga poäng bestod av Utbildnings-, Miljö-, och Kulturdepartementet. Även här finns vissa likheter med tabell 8; inget av dessa departement placerar sig särskilt högt, men inte heller i botten. Den grupp som i ESV:s studie fick lägst poäng bestod av Utrikes- och Jordbruksdepartementet. Dessa departement placerar även lågt i denna studie, men eftersom de endast innehåller 1 analysenhet var kan inga slutsatser dras från detta.

I samband med detta är det på sin plats att påpeka att storleken och antalet analysenheter varierar kraftigt grupperna emellan i uppsatsens urval. Detta beror på, som nämnts i metodkapitlet, att urvalet av myndigheter styrdes av deras COFOG-indelning. Således blev de olika departementsgrupperna olika stora – exempelvis innehåller tre grupper endast en analysenhet, vilket gör det nästintill meningslöst att analysera deras empiriska resultat. Trots detta visar ändå tabellen att det empiriska resultatet varierar avseende total redovisningsfrekvens – det finns observerbara variationer mellan jämförbara departementsgrupper.

---

<sup>146</sup> Se ESV 2002:14, sida 31-32



## 6.2.2 Variationer inom kategorier

Stycket ovan slog fast att det finns intressanta variationer i den totala redovisningsfrekvensen – detta skulle kunna tyda på att resonemanget kring en mer utvecklad myndighetsdialog stämmer. Men för att ytterligare analysera möjligheten att myndigheternas departementstillhörighet påverkar deras redovisning av effektivitet görs följande övning: enligt den teoretiska referensramen skulle myndigheternas redovisning av effektivitet påverkas av deras departementstillhörighet genom att departementen ålade myndigheterna specifika återrapporteringskrav i deras regleringsbrev. Om så är fallet, borde detta rimligtvis synas i form av variationer inom de olika kategorierna av effektivitet. Exempelvis borde en grupp av myndigheter inom ett departement redovisa effektivitet på samma sätt (enligt deras likformiga regleringsbrev), och detta borde då synas i hur de olika kategorierna fördelar sig efter grupperna.

Om man så analyserar tabellen ovan (tabell 8) på jakt efter höga siffror av någon kategori inom någon grupp finner man följande; inom Försvarsdepartementet är redovisning av totala produktivetsmått (TP) lika vanligt förekommande som redovisning av de övriga tre kategorierna tillsammans. TP har registrerats 4 gånger, PP 2 gånger, EFS 1 gång, och EFE 1 gång. Detta skulle kunna tolkas som att myndigheterna inom Försvarsdepartementet i högre grad åläggs redovisning av mått som klassar in som totala produktivetsmått. Detta mönster, där en kategori av effektivitet står ut inom gruppen, återfinns även inom Utbildningsdepartementet och inom Arbetsmarknadsdepartementet. Inom Utbildningsdepartementet är redovisning av effekter för enskilda brukare och särskilda grupper (EFE) dubbelt så vanligt som redovisning av totala produktivetsmått (TP). Även detta skulle kunna tolkas som att myndigheterna inom Utbildningsdepartementet i högre grad blir ålagda att redovisa mått som klassar in som EFE än andra mått. Slutligen, inom Arbetsmarknadsdepartementet redovisas endast EFE – denna observation skulle naturligtvis kunna tolkas på samma sätt. Inom övriga departementsgrupper är kategorierna mer ”jämnt” förekommande. De är dessa tre departement som sticker ut.

Denna observation av variationer inom de tre departementen skulle kunna stödja förklaringen att redovisningen av effektivitet påverkas av regleringsbrevens utformning. Observationen är dock för svag att kunna ge upphov till några generella slutsatser – den gäller endast 3 departementsgrupper av 12 möjliga, och även om man räknar bort de grupper som endast innehåller 1 eller 2 analysenheter, så kvarstår en låg siffra; observationen gäller då för 3 av 8 möjliga grupper. Även om inga generella slutsatser kan dras utifrån detta, så kan observationen ändå peka på ett intressant förhållande – en viss typ av redovisning verkar ibland vanligare inom vissa departement.

## 6.2.3 Sammanfattning

Analysen ovan visar tydligt att det finns variationer i den totala redovisningen av effektivitet departementsgrupperna emellan. Detta framgick särskilt tydligt när Finansdepartementets höga siffror jämfördes med övriga – som i vissa fall hade fler analysenheter och större total storlek. Vidare finns en samstämmighet med de resultat som ESV presenterade i den tidigare

nämnda studien. ESV undersökte dock inte effektivitet endast, utan resultatredovisningens kvalitet generellt, men det är ändå intressant att konstatera att många av de departementsgrupper som i ESV:s studie fick höga poäng, även fick höga poäng i denna studie. Detta kan mycket väl tyda på att dessa departement har en mer utvecklad myndighetsdialog än övriga. Det rör sig främst om myndigheter som tillhör Finans-, Justitie-, Försvars-, och Socialdepartementet. De tre förstnämnda har den intressanta gemensamma nämnaren att de kan sägas tillhöra den "klassiska" statens kärnverksamheter, medan det sista kan sägas tillhöra välfärdsstatens kärnverksamhet. Detta ger upphov till vidare diskussion i analysen av den sista egenskapen, verksamhetens påverkan.

Analysen kunde däremot inte styrka den framlagda förklaringen att regleringsbrevens skulle påverka redovisningen av effektivitet. Genom att leta efter utstickande redovisning av olika effektivitetskategorier inom departementsgrupperna kunde analysen observera 3 fall där regleringsbrevens möjligen kunde påverka genom att en kategori av effektivitet var vanligare än de andra. Dessa 3 fall ställs dock emot resterande 9 fall (eller 5, om man räknar bort de grupper som endast innehåller 1 eller 2 analysenheter) som inte uppvisar något sådant mönster. Detta är ingen hög siffra, och förklaringen kan således inte styrkas. Utifrån analysen kan den dock inte heller förkastas; för detta skulle närmare undersökningar krävas. Teoretiskt är det möjligt att vissa departement ålägger sina myndigheter särskilda redovisningskrav, medan andra inte gör det. För att kontrollera detta krävs studier där regleringsbrevens innehåll studeras och sedan jämförs med den aktuella redovisningen.

### **6.3 Variationer avseende myndigheternas verksamhetsområde**

Den tredje egenskapen som variationer i det empiriska materialet analyseras utifrån är myndigheternas verksamhetsområde. Denna tredje och sista del i analyskapitlet är uppbyggd på samma sätt som de två ovan genomförda analyserna. I tabellen nedan (tabell 9) redovisas resultatet från den kvantitativa innehållsanalysen fördelat efter myndigheternas olika verksamhetsområden. Kolumn 1 redovisar de olika verksamhetsgrupperna; kolumn 2 redovisar antal analysenheter, alltså antal myndigheter som ingår i varje verksamhetsgrupp. I kolumn 3 redovisas antal registreringar för totala produktivetsmått (TP); i kolumn 4 redovisas antal registreringar för partiella produktivetsmått (PP); i kolumn 5 redovisas antal registreringar för redovisning av effekter för samhället i stort (EFS); i kolumn 6 redovisas antal registreringar för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper (EFE). Kolumn 7 summerar antalet registreringar inom de olika effektivitetskategorierna för respektive verksamhetsgrupp. Avslutningsvis redovisar kolumn 8 det sammanlagda antalet årsarbetskrafter inom respektive grupp. Den nedersta raden i tabellen summerar de totala siffrorna för hela den kvantitativa innehållsanalysen, och är konstant i alla tabeller i detta kapitel.

Tabell 9: Verksamhetsområden redovisade med antal myndigheter, antal registreringar per effektivitetskategori, totalt antal registreringar per grupp samt total storlek per verksamhetsområde. Se beskrivningar för varje kolumn i texten

Kolumn: 1	2	3	4	5	6	7	8
Verksamhet	AE	TP	PP	EFS	EFE	Totalt	Total storlek
Allmän förvaltning	5	4	4	2	3	13	16 398,3
Samhällsskydd och rättsväsende	5	3	3	2	2	10	42 382,2
Näringslivsfrågor	5	3	2	2	1	8	16 669,7
Försvar	5	4	2	1	1	8	17 687,6
Socialt skydd	5	2	1	1	3	7	23 567,9
Utbildning och forskning	5	2	0	0	4	6	2 442,1
Miljöskydd	3	1	1	1	1	4	646,6
Bostäder och samhällsutveckling	4	1	0	0	3	4	310,4
Fritid, kultur, religion	5	1	0	0	2	3	627,6
Hälso- och sjukvård	5	1	0	0	2	3	1 712,1
<b>Totalt</b>	<b>47</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>66</b>	<b>122 444,5</b>

### 6.3.1 Variationer i total redovisningsfrekvens

Av tabell 9 ovan kan utläsas att det finns stora variationer i den totala redovisningsfrekvensen mellan de olika verksamhetsgrupperna. På samma sätt som inom departementsgrupperna (där Finansdepartementet fick högst totalfrekvens, men inte var den största gruppen) är den verksamhetsgrupp med högst totalfrekvens – allmän förvaltning - mindre än de fyra efterföljande. Denna observation pekar på att verksamhetsindelningen har påverkan på den totala redovisningsfrekvensen, oavsett storlek. Vidare kan man konstatera att antalet analysenheter i grupperna är mycket jämnt fördelade – detta på grund av att verksamhet var den styrande egenskapen i det strategiska urvalet. Detta gör att analysen inom denna egenskap kan göras mer heltäckande än inom departementsgrupperna, där några grupper i princip föll bort.

Tabell 9 visar som sagt att redovisning av effektivitet oavsett kategori är vanligast bland de myndigheter som ingår i gruppen allmän förvaltning. Jämfört med exempelvis grupperna fritid, kultur och religion och hälso- och sjukvård, så är effektivitetsredovisning hela 4,3 gånger vanligare inom allmän förvaltning. Dessa båda grupper är dock små sett till det totala antalet årsarbetskrafter, vilket kan antas ha en viss effekt – men även om man jämför den totala redovisningen inom allmän förvaltning med redovisningen inom socialt skydd – som är en mycket större grupp – är redovisning inom allmän förvaltning ändå 1,9 gånger vanligare. Detta skulle kunna tyda på att myndigheternas verksamhet har en påverkan på redovisning av effektivitet. Observationen ligger i linje med det förslag som lades fram i uppsatsens teoretiska referensram – myndigheternas omgivning och arbetsuppgifter påverkar helt enkelt deras förmåga att mäta sin verksamhet (och dess effekter), och därmed också deras redovisning av effektivitet. Detta skulle i så fall betyda att det är lättare att mäta effektiviteten inom verksamheterna allmän förvaltning, samhällsskydd och rättsväsende, näringslivsfrågor

och försvar än det är att mäta effektiviteten inom exempelvis hälso- och sjukvård, bostäder och samhällsutveckling eller miljöskydd.

Den totala redovisningsfrekvensen fördelad efter verksamhetsområde tycks även uppvisa samma mönster som den totala redovisningsfrekvensen fördelad efter departementstillhörighet: det finns likheter med de resultat som ESV presenterade i den tidigare nämnda studien. ESV fann i sin studie att myndigheter tillhörande Finans-, Närings-, Justitie-, Försvars-, och Socialdepartementet hade högst kvalitet på sina resultatredovisningar. Detta mönster återkom till viss del i departementsanalysen ovan- och även om verksamhetsindelningen inte direkt avspeglar departementsindelningen, så är det ändå intressant att konstatera att det tycks finnas vissa likheter. Myndigheter som finns inom områdena rättsväsende, näringsliv, försvar och socialt skydd har höga totala redovisningsfrekvenser – kanske för att dessa verksamheter till sin natur är lättare att mäta. Genom att undersöka hur redovisning av de olika effektivitetskategorierna fördelar sig över grupperna, kan detta analyseras närmare.

### **6.3.2 Variationer inom kategorier**

Tabellen ovan (tabell 9) visar att 4 registreringar av samma effektivitetskategori endast förekommer 4 gånger totalt i tabellen. 2 av dessa höga registreringar finns inom kategorin inre effektivitet inom gruppen allmän förvaltning. Denna observation ger vid handen att redovisning av inre effektivitet är klart vanligast inom gruppen allmän förvaltning. Kategorin inre effektivitet består som bekant av partiella produktivitetsmått och totala produktivitetsmått – mått som vanligen syftar till att mäta hur bra myndigheten i fråga är på att omsätta sina resurser till prestationer. Som nämndes i teoridelen om effektivitet kan en prestation exempelvis vara en färdigställd rapport, en klar utredning eller ett handlagt ärende. Att redovisning av inre effektivitet är så vanligt inom allmän förvaltning, kan kanske bero på att dessa verksamheter erbjuder enkla och välavgränsade processer att mäta. Exemplet med myndighet A och B i den teoretiska referensramen kring egenskaperna gjorde gällande att myndigheternas verksamheter teoretiskt kan påverka deras förmåga att redovisa effektivitet. Denna observation skulle kunna vara ett empiriskt stöd för den teorin – särskilt när man betänker att gruppen allmän förvaltning bland annat innehåller myndigheters vars verksamhet riktas in på ekonomi och skatteförvaltning – områden som mycket väl kan erbjuda avgränsade arbetsprocesser och väl definierade prestationer.

Detta resonemang, som fördes utifrån contingency-teorin i uppsatsens referensram, gör helt enkelt gällande att vissa verksamheter är lättare att mäta än andra, och detta påverkar redovisningen – kanske inte generellt, men redovisning av effektivitet. Genom att analysera hur de olika kategorierna av effektivitet fördelar sig i tabellen ovan (tabell 9) får detta teoretiska resonemang empiriskt stöd. Som nämndes ovan är inre effektivitet vanligast inom gruppen allmän förvaltning – vilket verkar logiskt enligt resonemanget och de tillhörande myndigheternas verksamheter. Men resonemanget finner även stöd på andra håll. Enligt tabellen ovan (tabell 9) sjunker frekvensen av inre effektivitet i takt med sänkt totalfrekvens – exempelvis uppvisar den nedre halvan av grupperna endast 2 eller färre registreringar av inre

effektivitet. Det mått som *inte* sjunker är redovisning av EFE (effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper). Den högsta siffran inom den kategorin återfinns i gruppen utbildning och forskning, som ligger på sjätte plats i totalfrekvens – dessutom har även de lägst placerade grupperna registrerats för måttet. Denna observation kan stödja resonemanget om verksamhetens påverkan på följande vis.

Om vi tänker oss att myndigheterna inom de överst placerade grupperna i högre grad än de lägre arbetar med uppgifter som ur effektivitetssynpunkt är lätta att mäta, faller ett mönster ut från tabellen ovan (tabell 9). Dessa myndigheter har också i högre grad hand om samhällsövergripande frågor som berör många människor – därför redovisar de oftare effekter på samhällsnivå (EFS). Men ju längre ned i tabellen vi rör oss, ju ovanligare blir det att myndigheterna inom grupperna arbetar med verksamheter som är lätta att mäta. Registreringarna av inre effektivitet avtar; likaså avtar registreringarna av effekter på samhällsnivå. Kvar finns effekter för enskilda brukare och särskilda brukargrupper. Om vi har detta i tanken när vi tittar på verksamheterna så tycks allt falla på plats. Inom gruppen utbildning och forskning är redovisning av inre effektivitet ovanligt, men EFE är vanligt. Detta tycks rimligt, i och med att utbildning oftast just bedrivs för särskilda grupper. Samma resonemang kan mycket väl appliceras även på grupperna fritid, kultur och religion, socialt skydd och bostäder och samhällsutveckling.

Teorin och resultatet i tabellen gör då gällande att de myndigheter som ingår i dessa grupper, inte i lika hög grad arbetar med tydligt definierade prestationer eller avgränsade processer, som de myndigheter som ingår i de högre placerade grupperna. Istället arbetar dessa myndigheter i högre grad med uppgifter som exempelvis syftar till att stödja, främja eller utbilda avgränsade grupper i samhället. Deras omgivning formar de processer de bedriver – stödjande, främjande, etc. – vilket avspeglar sig i deras redovisning av effektivitet – mätningar av hur processerna påverkat eller uppfattats av de grupper de var avsedda för – effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper. Detta resonemang knyter inte bara an till teorin om omgivningens påverkan på arbetsprocesserna, det knyter också an till uppsatsens grundläggande definition av effektivitet. Nedan förklaras på vilket sätt.

Enligt uppsatsens grundläggande definition handlar effektivitet om en relation mellan insatta resurser och förbättringar i ett tillstånd. Uppsatsen förtydligade denna relation med den så kallade resursomvandlingskedjan; myndigheten tilldelades resurser, som gjordes om till prestationer, som i sin tur fick effekter. Med hjälp av denna kedja kan arbetsprocessen i myndigheten brytas ned och de olika delarna kan *definieras*. Just definitionen är det grundläggande elementet; grundläggande för att kunna mäta effektivitet. Exempelvis måste man, för att kunna mäta inre effektivitet, kunna *definiera* prestationen i arbetsprocessen. Utan denna definition, finns ingenting att sätta i relation till de insatta resurserna – således blir det omöjligt att mäta den inre effektiviteten. Denna problematik gäller för alla effektivitetsmått – om man inte kan *definiera* effekterna, prestationerna, produkterna, eller ens resurserna – kan man inte mäta effektivitet. Mätningen kräver en relation mellan två parter – således krävs definition.

Detta resonemang utgjorde ett exempel med myndighet A och myndighet B i uppsatsens teoretiska referensram gällande myndigheternas olika egenskaper. Exemplet gick i korthet ut på att myndighet A bedrev en verksamhet som till största delen handlade om handläggning av ärenden. Detta erbjöd en väl avgränsad arbetsprocess och tydliga definitioner, vilket gjorde det enkelt för myndighet A att mäta inre effektivitet. Myndighet B däremot, bedrev ingen handläggning, arbetade inte med väl avgränsade processer, och hade svårt att tydligt definiera sina prestationer. Denna situation var resultatet av att myndigheterna befann sig i skilda miljöer – myndighet A arbetade med migrationsfrågor (som ju kräver någon form av handläggning av ansökningar) och myndighet B arbetade med främjande av kultur. Detta exempel, och påståendet som följer därav, får stöd i den ovan gjorda analysen: myndigheternas varierande redovisning av effektivitet påverkas av att deras olika omgivningar ger dem olika förutsättningar att definiera sin verksamhet efter resursomvandlingskedjans innehåll.

### **6.3.3 Sammanfattning**

Analysen av verksamhetens påverkan på effektivitetsredovisningen ger vid handen att verksamheten påverkar. Det finns stora variationer i den totala redovisningsfrekvensen, och det finns mycket intressanta variationer i redovisningen av de olika kategorierna av effektivitet. De observationer som görs knyts samman med det teoretiska resonemang som förs i uppsatsens teoretiska referensram; myndigheternas omgivningar påverkar deras arbetsprocesser, vilket i sin tur påverkar deras redovisning av effektivitet. Detta förstås genom ett återkopplande till den grundläggande definitionen av effektivitet och begreppets nedbrytning i resursomvandlingskedjans olika boxar. Återkopplingen gör gällande att det grundläggande elementet för redovisning av effektivitet är möjligheten att definiera de olika boxarna i resursomvandlingskedjan; eftersom effektivitet handlar om en relation, måste det finnas minst två parter – detta kräver definition av parterna. Contingency-teorin visar att omgivningen påverkar arbetsprocessen, vilket i sin tur påverkar möjligheten att definiera de olika delarna av arbetsprocessen. Desto enklare och tydligare definitioner, desto enklare att redovisa effektivitet.

Detta resonemang kan kanske också föranleda antagandet att myndigheternas verksamhet är den egenskap som har störst påverkan på deras redovisning av effektivitet. Som läsaren säkert minns, så tog uppsatsen i stycket om storlekens påverkan upp de myndigheter som hade högst redovisningsfrekvens (3 och 4 registreringar) – Försäkringskassan, Migrationsverket, Tullverket, Vägverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Dessa sex myndigheter är alla ”stora” myndigheter, vilket skulle kunna förklara deras höga redovisningsfrekvens. Men, givet resonemanget om verksamhetens påverkan och väl avgränsade och definierade arbetsprocesser, ställs dessa myndigheter i nytt ljus. Alla sex myndigheter hör till verksamheter som lämpar sig väl för redovisning av effektivitet: handläggning, utredning, ärendehantering och kontroller hör till huvuduppgifterna för alla utom Vägverket – Vägverket å andra sidan hör till infrastrukturområdet – ett område som enligt uppsatsens teoretiska referensram lämpar sig väl för beräkningar av yttre effektivitet. Jämte detta ställs också det

faktum att det finns fler stora myndigheter, till och med större myndigheter, som inte har samma frekvens av redovisning som de ovan nämnda – exempelvis Rikspolisstyrelsen eller Försvarsmakten. Allt detta pekar tydligt på att verksamheten har större påverkan än storleken.

## 6.4 Besvarande av frågeställning 2

Den ovan genomförda analysen av resultatet i den kvantitativa innehållsanalysen besvarar uppsatsens andra frågeställning: hur varierar redovisningen av effektivitet avseende myndigheternas olika storlek, departementstillhörighet och verksamhetsområde; och, hur kan variationerna förklaras? Först och främst kan analysen rent empiriskt konstatera *att* redovisningen varierar: stora myndigheter har högre redovisningsfrekvens än små; men små myndigheter redovisar oftare andra kategorier av effektivitet än stora. Myndigheter som tillhör vissa departement (t.ex. Finans, Justitie, Försvar, Miljö, Social) har högre redovisningsfrekvens än övriga. Detta mönster finns också när analysen fördelar resultatet mellan verksamhetsområden – de myndigheter som sorterar under allmän förvaltning, samhällskydd och rättsväsende, näringsliv och försvar har högre redovisningsfrekvens än övriga. Värt att notera är att de myndigheter som ingår i dessa områden, ofta sorterar under något av de departement som fick en hög total redovisningsfrekvens. Exempelvis ingår tre av fem myndigheter i Finansdepartementsgruppen (som fick högst frekvens i departementsanalysen) i området allmän förvaltning – det finns alltså en växelverkan där, som bör beaktas.

Utifrån detta kan uppsatsen slå fast följande; generellt är redovisning av effektivitet vanligast inom stora myndigheter som placeras under Finans-, Justitie-, Försvars-, Miljö-, och Socialdepartementet – och har arbetsuppgifter som berör allmän förvaltning, samhällsskydd och rättsväsende, näringsliv, försvar och socialt skydd. Effektivitetsredovisning är minst vanligt förekommande inom små myndigheter som sorterar under Utbildnings-, Närings-, Utrikes-, Arbetsmarknads-, Kultur-, Integrations- och jämställdhets-, samt Jordbruksdepartementet, och som har arbetsuppgifter som berör utbildning och forskning, miljöskydd, bostäder och samhällsutveckling, fritid, kultur och religion samt hälso- och sjukvård.

Gällande förklaringar till dessa variationer lägger uppsatsen fram följande resonemang: det grundläggande elementet i redovisning av effektivitet är en *relation* mellan de resurser som förs in i verksamheten och de effekter dessa får. Det kan exempelvis handla om hur många ärenden man lyckas handlägga för en viss resursmängd, eller hur många konstutställningar man lyckas producera. Oavsett vad produktionen eller effekterna består av, krävs det att man kan definiera de olika delarna i arbetsprocessen för att kunna redovisa effektivitet. Redovisning av inre effektivitet kräver alltså att man kan definiera resurser och prestationer; redovisning av yttre effektivitet kräver att man kan definiera prestationer och effekter. Denna grundläggande förutsättning påverkar givetvis myndigheternas redovisning – vissa kan enkelt definiera några, eller alla nödvändiga delar av verksamheten – andra har stora svårigheter att bara definiera sina prestationer. Uppsatsen slår således fast att denna mekanism, *möjligheten till definition*, är den grundläggande förklaringen till effektivitetsredovisningens variation –

denna grundläggande mekanism påverkas mest av myndigheternas verksamhetsområde. Men, detta betyder inte att myndigheternas storlek eller departementstillhörighet är obetydliga egenskaper i sammanhanget – tvärtom. Dessa egenskaper påverkar i sin tur myndigheternas möjlighet *att* definiera sin verksamhet. Exempelvis kan en stor myndighet ha mer resurser till sitt förfogande, vilket därmed underlättar eller till och med möjliggör arbetet med att definiera och redovisa arbetsprocessen. Vidare kan en stor myndighet, med stor beröringsyta ute i samhället, ha högre krav på sig på grund av konsekvenserna vid misslyckande. Departementstillhörighet påverkar också; vissa departement tycks ha mer specifika krav än andra, men detta verkar inte vara något vanligt – det troligaste är departementen, i sina krav, anpassar sig efter verksamhetens natur och redovisningens resursåtgång.



## 7 Slutsatser, reflektioner och fortsatt forskning

Uppsatsens avslutande kapitel innehåller slutsatser, reflektioner och förslag på hur man vidare kan undersöka effektivitetsbegreppet och dess roll inom statsförvaltningen. Kapitlet inleds med slutsatser, där uppsatsens resultat knyts samman med den inledande problemformuleringen och syftet. I detta stycke diskuteras också resultatets relevans för den fortsatta utvecklingen av effektivitetsredovisning inom statsförvaltningen. Efter detta avslutas uppsatsen med övergripande reflektioner, samt förslag på hur begreppet effektivitet kan undersökas vidare.

### 7.1 Slutsats

Effektivitet är ett vanligt förekommande begrepp inom den svenska statsförvaltningen – men trots detta finns det tecken på att dess mångtydighet orsakar förvirring – olika myndigheter tycks använda begreppet med varierande innebörder, och statstjänstemän anser att begreppet ibland skapar dilemman. Dessa observationer, och det faktum att empiriska studier av begreppets användning efterfrågades i forskningen, var i korthet upprinnelsen till uppsatsens problemformulering. Detta föranledde en uppsats som syftade till att utifrån effektivitetsbegreppets mångtydighet studera hur det egentligen redovisades inom den statliga förvaltningen, samt utifrån detta studera hur och varför redovisningen varierade efter myndigheternas olika egenskaper. Genom att besvara de två frågeställningarna, har uppsatsen uppfyllt sitt syfte och kan därmed dra följande slutsatser.

Redovisningen av effektivitet inom statsförvaltningen är varierande. Den empiriska analysen visade dock att 85 % av de undersökta myndigheterna redovisade *någon* form av effektivitet – men förekomsten av de olika kategorierna varierade kraftigt. Den vanligaste formen av effektivitetsredovisning är genom totala produktivitetmått eller genom redovisning av effekter för enskilda brukare eller särskilda brukargrupper. Den mest ovanliga formen visade sig vara redovisning av effekter för samhället i stort. Dessa observationer bekräftar den inledande bilden av effektivitet – det är ett mångtydigt begrepp vars innebörd varierar. Dock har begreppet en teoretisk kärna, en grundläggande definition – relationen mellan insatta resurser och uppnådda förbättringar i ett tillstånd.

Genom att fördela det empiriska resultatet över myndigheternas olika egenskaper kan uppsatsens analys visa hur redovisningen av effektivitet varierar mellan myndigheterna emellan. Dessa variationer har en grundläggande orsak, som kopplar i den teoretiska definitionen av effektivitet – för att redovisningen ska vara möjlig, krävs möjlighet att definiera de olika delarna i verksamheten. Om myndigheten i fråga *inte* klart kan definiera sina prestationer, kan den inte heller sätta prestationerna i relation till de resurser den använt, eller de effekter prestationerna var menade att få. Uppsatsen kan således slå fast att de variationer i redovisningen av effektivitet som uppsatsens analys observerat är resultatet av att myndigheternas olika egenskaper påverkar deras förutsättningar att definiera de olika delarna i sina arbetsprocesser. Analysen slog fast att verksamhet tycks vara den egenskap som påverkar mest – eftersom den ligger närmast den grundläggande mekanismen – men storlek

och departementstillhörighet påverkar också, eftersom de ger olika förutsättningar för myndigheterna att definiera sina arbetsprocesser.

Resultatet kan kasta nytt ljus över den inledande problemformuleringen och lägga fram praktiska förslag som kan utveckla redovisningen av effektivitet inom statsförvaltningen. För det första; genom att specificera begreppet kan man undvika en del av den begreppsförvirring som finns. Istället för att prata om "effektivitet", kan man använda mer specifika termer som "effekter för särskilda grupper" eller liknande. Genom att göra detta kan kommunikationen mellan olika offentliga organ förtydligas. Denna specificering skulle med fördel kunna utgå ifrån den teoretiska modell som i uppsatsen kallades resursomvandlingskedjan, (resurser > aktiviteter > prestationer > effekter). Denna modell utgör en utmärkt begreppskompass för både myndigheter och departement – dessutom kan den förtydligas ytterligare genom att lägga till effekter på olika nivåer. Så, genom ett mer utbrett användande av resursomvandlingskedjan som begreppskompass kan förvirringen kring begreppet effektivitets innebörd minska.

För det andra; genom att använda resursomvandlingskedjan som begreppskompass skulle man inte bara förbättra kommunikationsmöjligheterna, man skulle också öka möjligheterna till redovisning av effektivitet. Detta kommer sig av att redovisningen kräver klara definitioner, och resursomvandlingskedjan hjälper till att utforma dessa definitioner. I teorin skulle i princip alla myndigheter kunna applicera resursomvandlingskedjan på sin verksamhet, och utifrån denna definiera vilka resurser som gick till vilka prestationer, och vilka effekter detta ger. Detta förfarande skulle resultera i en mer heltäckande redovisning av effektivitet, och således en bättre bild av hur staten hanterar samhällets gemensamma resurser. Dock skulle detta givetvis medföra ökade kostnader på grund av arbetet med att definiera de olika delarna i myndigheternas arbetsprocesser efter resursomvandlingskedjan. Uppsatsens resultat visar ju att redovisningen inom vissa områden är mycket svag – myndigheterna inom dessa områden skulle troligen behöva hjälp med arbetet att definiera sin verksamhet efter resursomvandlingskedjan.

Ett första enkelt steg mot en bättre definition av verksamheten kan exempelvis vara att införa ett tidsredovisningssystem. Genom att redovisa hur mycket arbetad tid inom en myndighet som läggs på en viss aktivitet, kan en grund till effektivitetsredovisning byggas. Men, även detta enkla steg innebär ökad resursåtgång, vilket kan vara svårhanterligt för små myndigheter. Således blir det en politisk fråga; men, om det finns en politisk vilja att öka redovisningen av effektivitet, bör regeringen rikta in hjälpen mot de områden där redovisningen idag är svag. Uppsatsens resultat kan peka ut dessa områden inom den svenska statsförvaltningen, förklara varför redovisningen är svag, och utifrån detta föreskriva en verksam behandling – förbättra möjligheterna till definition.

## **7.2 Reflektioner och vidare undersökningar**

Gällande resultatets relevans för forskningen kring effektivitetsredovisning inom offentliga organisationer, kan först och främst nämnas det rent empiriska bidraget. Genom

analysverktygets användning visar resultatet hur redovisningen av effektivitet ser ut inom den svenska statsförvaltningen. Resultatet visar vilka kategorier av effektivitet som är vanligast respektive ovanligast. Analysen av det empiriska resultatet visar sedan bland vilka myndigheter de olika typerna av redovisning förekommer, och lägger fram förklaringar härför. Resultatet öppnar dock upp för en mängd intressanta frågor som skulle kunna undersökas vidare i framtida vetenskapliga studier. Nedan presenteras de mest intressanta frågorna.

För det första; uppsatsens resultat visar att de tre egenskaperna storlek, departementstillhörighet samt verksamhet påverkar redovisningen av effektivitet. Resultatet pekade också mot att verksamhet är den mest påverkande egenskapen i och med att den är starkast kopplad till definitionsmöjligheterna; dock tycks alla tre påverka i olika typer av växelverkan. Detta förhållande skulle kunna undersökas mer noggrant. Ett tänkbart upplägg är att skapa en modell, där myndigheterna placeras in efter sina olika egenskaper och bildar kluster. Denna modell skulle kunna utformas genom att man använder sig av "least likley – most likley" metoden. Man skapar alltså kluster av myndigheter som i teorin är mest troliga att redovisa effektivitet, och kluster av de som är minst troliga att redovisa effektivitet – sedan jämför man klustren med en empirisk undersökning. "Most-likley" – klustret skulle exempelvis kunna bestå av stora myndigheter, som i huvudsak arbetar med handläggning, och är placerade under ett antal departement. Modellen kan även innehålla fler egenskaper än de som analyserats i denna uppsats – ett förslag är myndigheternas ålder. Skapandet och testandet av en sådan modell skulle på ett mer uttömmande sätt interagera de olika egenskaperna med varandra, och skulle kanske kunna ge en än mer djupgående förklaring till hur redovisning av effektivitet varierar utefter myndigheternas olika förutsättningar.

För det andra; uppsatsens resultat visar att det finns fog för att tro att legitimitet har en roll att spela i vissa typer av redovisning, inte minst redovisning av effektivitet. I fallet med Försäkringskassan visade uppsatsen att myndigheten hade den mest heltäckande effektivitetsredovisningen, samtidigt som myndigheten befann sig i ett krisläge. Denna enda observation kan givetvis inte bevisa någonting, men den kan föranleda en studie som studerar detta närmare. Studien skulle i så fall kunna rikta in sig på förändringar i redovisning hos myndigheter som råkar i kris. Genom att välja ut ett par myndigheter, som i det offentliga rummet beskrivits i mycket negativa ordalag, och sedan analysera förändringar i deras redovisning över tid skulle man kunna komma vidare. Om en sådan studie visade att negativ uppmärksamhet i media ledde till en mer heltäckande redovisning, kanske man är en intressant samhällsmekanism på spåren.

Avslutningsvis, begreppet effektivitet är vanligt, och det genomsyrar idag samhället på alla nivåer – både i statsförvaltningen och i samhället i övrigt. I många fall tappas emellertid begreppets kärna bort; istället för att handla om ett förbättrat tillstånd till följd av insatta resurser, kan det rent av handla om ett försämrat tillstånd – exempelvis när man i olika sammanhang talar om "effektivisering" när man egentligen menar nedläggning. Denna glidning i innebörden av begreppet effektivitet är olycklig – den kan i längden leda till en

misskreditering av begreppets verkliga innebörd. För även om det ofta är mycket svårt att mäta prestationer, aktiviteter eller förbättringar i tillstånd, så syftar dessa försök i längden till att förbättra den offentliga sektorns verksamheter; de syftar till en smartare användning av samhällets gemensamma resurser, och därmed en bättre livskvalitet för en stor mängd människor.

## 8 Referenslista

Nedan följer uppsatsens referenslista. Listan är uppdelad efter tryckta källor, offentligt tryck och elektroniska källor. Under tryckta källor listas verk av privata författare – under offentligt tryck listas källor som producerats av regering, riksdag och myndigheter. Hit hör också statens offentliga utredningar (SOU), departementsserien (Ds) samt rapporter från offentliga expertorgan (t.ex. ESO).

### 8.1 Tryckta källor

Ahrne, Göran (red.) (1998) *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag

Beckman, Ludwig (2007) *Grundbok i idéanalys – det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus Förlag

Bengtsson, Hans (2010) *Offentlig förvaltning – att arbeta i demokratins tjänst*. Malmö: Gleerups

Berggren G, Rune (1985) *Effektiva myndigheter – effektiv verksamhet. Skilda utgångspunkter för att bedöma offentlig sektor*. Kapitel i Palmlund, Ingar (1985) *Effektiva myndigheter inom snäva ramar*

Borg, Per (1996) *Effektivitet i offentlig sektor*. Uppsala: Konsultförlaget AB

Bäck Henry, Larsson Torbjörn (2006) *Den svenska politiken*. Malmö: Liber

Eklund, Klas (2007) *Vår ekonomi*. Elfte upplagan, andra tryckningen. Stockholm: Nordstedts akademiska förlag

Eriksson – Zetterquist, Ulla (2009) *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena (2007), *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik

Fock, Henry (1987) *Från produktion till styrning – om verksamhetsutveckling inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Advisor AB

Grönlund, Anders, Modell, Sven (2006) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur

Jonsson, Ernst (1985) *Mät resultat i förvaltningen – det förbättrar effektiviteten*. Kapitel i Palmlund, Ingar (1985) *Effektiva myndigheter inom snäva ramar*

Karlöf, Bengt, Lövingsson Helin Fredrik (2007) *Management från A till Ö – förklaringar till över 150 begrepp och modeller*. Stockholm: SIS Förlag

Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner*. Tredje upplagan. Malmö: Liber

Murray, Richard (1987) *Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet*. Stockholm: Industrins utredningsinstitut

Palmlund, Ingar (red.) (1985) *Effektiva myndigheter inom snävare ramar*. Stockholm: Liber

Premfors, Rune, Ehn Peter, Haldén Eva, Sundström Göran (2003) *Demokrati och byråkrati*. Studentlitteratur AB: Lund

Ragneklint, Robert (2002) *Man kan bli bättre om man vet vad bättre är*. Lund: KFS AB

Rothstein, Bo (red.) (2005) *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag

Sjöblom, Stefan (1990) *Produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*. Åbo: Åbo Akademi

Teorell, Jan, Svensson, Torsten (2007) *Att fråga och att svara – samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber

Öberg, Shirin Ahlbäck (2010) *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället*. Kapitel i Rothstein, Bo (red.) (2010) *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Fjärde upplagan. Stockholm: SNS Förlag

## 8.2 Offentligt tryck

Brorström Björn, Kastberg, Gustaf (2006) *Förutsättningar för effektiviteten i kommuner och landsting – en kombination av flera perspektiv*. Kapitel i ESS 2006:2 *Mått på välfärdens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunal verksamhet*

Centrala studiestödsnämnden (CSN), Årsredovisning 2009

Ds 1994:24 *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992*

Ds 1991:25 *Demokrati och effektivitet – en balansgång*

Ds 1986:13 *Public services – a searchlight on productivity and users*

ESV 2011:9 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*

ESV 2010:24 *Resultatstyrning i rätt riktning*

ESV 2010:32 *Basbok – grunderna i statlig redovisning*

ESV 2007:32 *Resultatindikatorer – en idéskrift*

ESV 2004:14 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*

ESV 2003:17 *Resultatanalys för nybörjare*

ESV 2003:12 *Årsredovisningar i omvärlden*

ESV 2003:4 *En kartläggning av användning av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet*

ESV 2002:14 *Effektiv resultatredovisning*

ESV 2001:16 *Verksamhetslogik*

Förordning 2007: 515 *Myndighetsförordningen*

Förordning 2006:605 *Förordning om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB)*

Hjalmarsson, Lennart (2010) *Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet*. Bilaga 2 till Statskontoret 2010:19 *Att mäta produktivitetsutvecklingen för anläggningsbranschen*

Hjalmarsson, Lennart (1991) *Teorier och metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på produktionen av tjänster*. Kapitel i *Hur mäta produktivitet?* Expertrapport nummer 1 till produktivitetsdelegationen - SOU 1991: 82 *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande*

Lind, Rolf (1979) *Några synsätt på effektivitet i offentlig förvaltning*. Kapitel i RRV (1979) *Är verksamheten effektiv – en antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning*

Murray, Richard (2006) *Vad är effektivitet och hur mäta den i kommunal verksamhet?* Kapitel i ESS 2006:2 *Mått på välfärdens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunal verksamhet*

Murray, Richard (2002) *Kan och bör produktiviteten i statens verksamhet mätas?* Bilaga till SOU 2002:118 *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken*

OECD (2009) *Government at a glance 2009*. Annex B, *Classification of the Function of Government*: OECD Publications

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*. Bilaga till utgiftsområde 2 - *Statsförvaltningens utveckling*

Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Bilaga 8, *Den statliga förvaltningens struktur*

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Bilaga 10, *Ett offentligt etos för statsförvaltningen*

SOU 1967:11–13 *Programbudgetutredningen*

Statistiska Centralbyrån (2011) *Offentlig ekonomi 2011*

Statskontoret 2010 *Värdegrunden i Staten – en nulägesbild*

Statskontoret 2010 *Färre men större – statliga myndigheter åren 2007-2010*

Statskontoret 2009:19 *Den nya försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*

Statskontoret 2003:20 *Effektivitetsgranskning av kriminalvården*

Statskontoret 1997:6 *Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna*

Statskontoret, Riksrevisionsverket, m.fl. (1975) *Effektiv statsförvaltning?* Liber: Lund

Statskontoret (1974) *Statsförvaltningen planerar – aktörer, roller, samverkansformer*

Svensk författningssamling 2007: 515 *Myndighetsförordningen*

Svensk författningssamling 2000:605 *Förordning om årsredovisning och budgetunderlag*

Thorburn, Thomas (1979) *Metodproblem vid bedömning av en offentlig myndighets verksamhet*. Kapitel i RRV (1979) *År verksamheten effektiv- en antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning*



VERVA 2007:12 *Styrning för ökad effektivitet*

Vägverket, Årsredovisning 2009

### 8.3 Elektroniska källor

Atterstam, Inger *Försäkringskassans kris växer*. Svenska Dagbladet, 26 januari 2009

Elektroniskt tillgänglig via:

[http://www.svd.se/nyheter/inrikes/forsakringskassans-kris-vaxer\\_2375209.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/forsakringskassans-kris-vaxer_2375209.svd)

Hämtad torsdagen den 12 maj 2011

ESV, beskrivning av *myndighetsdialog*

Elektroniskt tillgänglig via:

<http://www.esv.se.annesomraden/budgetprocessen/myndighetsdialog.4.1faf3f4fcea3ced188000321.html>

Hämtad tisdagen den 10 maj 2011

Eurostats elektroniska ordbok, *COFOG*

Elektroniskt tillgänglig via:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Classification\\_of\\_the\\_functions\\_of\\_government\\_\(COFOG\)](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG))

Hämtad lördagen den 16 april

Försäkringskassan, *Om försäkringskassan*

Elektroniskt tillgänglig via:

<http://www.forsakringskassan.se/omfk>

Hämtad lördagen den 19 mars 2011

Regeringskansliet, *Så styrs statliga myndigheter*

Elektroniskt tillgänglig via:

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2462>

Hämtad lördagen den 26 februari 2011, och tisdagen den 10 maj 2011

Uppsala Universitet, institutionen för ekologi och evolution – beskrivning av forskning i evolutionär ekologi.

Elektroniskt tillgänglig via:

[http://www.teknat.uu.se/forskning/program.php?vetenskapsid=1&hforskomr=4&id=203&lan\\_g=sv](http://www.teknat.uu.se/forskning/program.php?vetenskapsid=1&hforskomr=4&id=203&lan_g=sv)

Hämtad lördagen den 12 februari 2011