

Stein Østre

Resultatstyring i offentlig forvaltning

Mål og resultatstyring: muligheter og
begrensninger for offentlig virksomhet

Delrapport 2: Økonomistyringssystemer
og New Public Management

Høgskolen i Hedmark

Rapport nr. 13 – 2007

Fulltekstutgave

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

I rapportserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres FoU-arbeid og utredninger. Dette omfatter kvalifiseringsarbeid, stoff av lokal og nasjonal interesse, oppdragsvirksomhet, foreløpig publisering før publisering i et vitenskapelig tidsskrift etc.

Rapporten kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark.
(<http://www.hihm.no/>)

Rapport nr. 13 - 2007

© Forfatterene/Høgskolen i Hedmark

ISBN: 978-82-7671-637-5

ISSN: 1501-8563



Høgskolen i Hedmark

Tittel: Resultatstyring i offentlig forvaltning			
Forfatter: Stein Østre			
Nummer: 13	Utgivelsesår: 2007	Sider: 113	ISBN: 978-82-7671-637-5 ISSN: 1501-8563
Oppdragsgiver:			
Emneord: mål- og resultatstyring, offentlig forvaltning, effektivitet, kvalitet			
Sammendrag: Rapporten dreier seg om effektivitetsmålinger i vid forstand, dvs mål- og resultatstyring i offentlig forvaltning. Temaer som tas opp er ulike styringssystemer, ulike effektivitetsbegreper, kvalitet på offentlige tjenester, bruk av indikatorer, resultatevaluering, samt spørsmål knyttet til kostnad/utgift.			



Høgskolen i Hedmark

Title: Appraisal of efficiency in public administration			
Author: Stein Østre			
Number: 13	Year: 2007	Pages: 113	ISBN: 978-82-7671-637-5 ISSN: 1501-8563
Financed by:			
Keyword: public administration, efficiency, public economics			
Summary: This report is concerned with or discuss questions related to decision problems, efficiency, quality etc in public administration.			

FORORD

Høgskolen i Hedmark, avdeling Rena og Fafø samarbeider om et forskningsprosjektet ”Utvikling av økonomistyringsystemer i offentlig sektor”. Bakgrunnen for prosjektet er det betydelige press både internasjonalt og nasjonalt om at offentlig sektor bør gå over til samme prinsipper for økonomistyring og regnskap som forretningsbasert/privat virksomhet.

Formålet med prosjektet er å belyse:

- Hvilke budsjett og regnskapsprinsipper bør offentlig sektor basere seg på ut fra de behov for økonomistyring offentlig virksomhet har. Herunder må tas hensyn de krav som stilles ut fra behovet for folkevalgt styring og kontroll.
- Hvilke konsekvenser har det for utvikling og effektivitet i offentlig virksomhet av å gå over til forretningsbaserte regnskapsprinsipper.
- Hvordan påvirkes beslutningsstruktur, ledelse og styring av offentlig virksomhet av forretningsbaserte regnskapsprinsipper.
- Hvilken legitimitet, interesser og rollekonflikter har de parter som driver prosessene for å innføre forretningsbaserte regnskapsprinsipper i offentlig sektor.

Prosjektet gjennomføres av en prosjektgruppe bestående av Bjarne Jensen og Stein Østre fra Høgskolen i Hedmark og Bernt Sofus Tranøy og Sissel Trygstad fra Fafø med ansvar for sine delprosjekter.

Prosjektet er finansiert av LO. Vi takker for nyttige innspill til prosjektet fra en faglig referansegruppe bestående av Tor-Arne Solbakken, Fanny Voldnes, Eystein Gjelsvik, Terje Olsson, Else Annie Hanssen, Arnfinn Ihle, Ann-Berit Sagedal, Tone Sønsterud og Tone Rønoldstangen.

Del 2 av prosjektet, som er utarbeidet av Stein Østre, presenteres i denne rapporten.

Rena/Oslo 29. oktober 2007
Bjarne Jensen (Prosjektleder)

INNHOLD

Forord	7
1 Innledning	11
1.1 Formålet med notatet	11
1.2 Om kollektive beslutningsproblemer	14
1.3 Ressurser og resultater	16
1.4 Forvaltningsenhet og virksomhetsområder	20
2 Styringssystem i forvaltningen	21
2.1 Økonomistyring og målstyring	21
2.2 Hovedtyper av styringsteknikker	24
2.3 Budsjettstyring	25
2.4 Regel- og profesjonsstyring	29
2.5 Benchmarking og sammenligninger	30
2.6 Balansert målstyring	31
2.7 Behovene for resultatstyring	33
3 Produktivitet og effektivitet	39
3.1 Partielle produktiviteter/arbeidskraft	39
3.2 Totalproduktiviteten og enhetskostnaden	42
3.3 Kostnadseffektivitet	46
3.4 Velferdseffektivitet og resultateffektivitet	48
4 Kvalitet	51
4.1 Relasjonen tjenestemottager og forvaltning	51
4.2 Tjenestemottagernes oppfatning av kvalitet	53
4.3 Tredjepartsfinansiering	54

4.4 Hva er riktig tjeneste?	55
4.5 Profesjonsstyrt kvalitet	56
5 Indikatorer og resultatstyring	61
5.1 Krav til indikatorer	61
5.2 Bevilgningsbeløp som indikator	66
5.3 Særegenheter ved tjenesteproduksjon	69
5.4 Incentivbasert finansiering	72
5.5 Kvasikvantifisering	75
6 Resultatevaluering	79
6.1 Arbeidsprosessen	79
6.2 Avviksanalyser	81
6.3 Underbudsjettering og manipulering	85
6.4 Begrepenes innhold og anvendelse	89
6.5 Komparative analyser	92
7 Kostnader og utgifter	97
7.1 Kalkulatoriske kostnader	98
7.2 Beslutningsrelevante kostnader	104
Litteraturhenvisninger	111

1 INNLEDNING

1.1 Formålet med notatet

(1) Hensikten med dette notat var å drøfte ulike sider ved mål- og resultatstyring, MRS, i offentlig forvaltning.¹ Ved en nærmere gjennomgang av lærebøker og publikasjoner fra statsorganer, som finansdepartement i skandinaviske land og underliggende organer viste det seg at det ikke dreide seg om de politiske mål for forvaltningsvirksomhet.² De politiske mål for forvaltningsvirksomhet dreier seg – selvsagt – om velferdseffektene av ulike tiltak og oppgaver.³ Den mål- og resultatstyring som det dreide seg om når det gjelder statlig økonomistyring eller mål- og resultatstyring i forvaltningen synes i hovedsak å gjelde bruk av kvantitative resultatmål på administrativt nivå. Jeg finner det derfor mer dekkende å tale om **kvantitativ resultatstyring, KRS**.

Uansett er det primære mål med de ulike former for økonomistyring å oppnå en bedre utnyttelse av de ressurser som er tilgjengelig for forvaltningsvirksomhet med sikte på økt velferd i samfunnet.

1 Bemerk at det ikke dreier seg om offentlig sektor, som foruten forvaltningsvirksomhet også dreier seg om offentlig forretningsdrift, samt finansinstitusjoner.

2 Underliggende organer i denne forbindelse er Senter for økonomi styring i Norge og Ekonomistyringsverket i Sverige.

3 Hovedunntagelsen synes å være det britiske finansministerium, Her Majesty's Treasury, som legger opp til nytte-kostandsanalyser av offentlige tiltak. Også læreboken til Opstad (2002) synes å ligge nærmere moin tolkning av styringsproblemene enn andre lærebøker.

Problemet er slik jeg ser det at problemene ved å gjennomføre styring basert på kvantitative resultatmål er langt vanskeligere enn det som synes å være den rådende oppfatning i våre dager. Historisk har slike reformer røtter tilbake iallfall til 1960-årene og arbeidet med innføring av programbudsjettering, som ble lagt til side på grunn av måleproblemer og gjennomføringskostnadene. Det var den gang imidlertid hensikten at dette skulle være et styringsverktøy for folkevalgte. For tiden synes det som om de ulike former for mål- og resultatstyring å være redskaper for byråkatiets interne styring, dvs administrativ styring av underliggende etater/organer.

Problemene med tallfastede (kvantifiserte) resultatmål er av to typer. For det første kan det være problematiske å finne frem til en eller et lite antall indikatorer som beskriver målene på en tilfredsstillende måte. For det annet, bruk av like indikatorer kan påvirke adferden i etater på en utilsiktet måte. Det gjelder både når adferdsendringene er tilsiktet (insentivbasert finansiering) og når de ikke er tilsiktet.

(2) Formålet med økonomistyringsreformene er – som nevnt – å oppnå en bedre utnyttelse av de ressurser som stilles til rådighet for offentlig forvaltning. Det kan neppe være uenighet om at det er en viktig samfunnsoppgave. Når foreliggende fremstilling i hovedsak er kritisk og påpeker problemer med kvantitativ resultatstyring så er det fordi det er vanskelig å fri seg fra det inntrykk at problemene undervurderes i til dels betydelig grad. Slik undervurdering synes å kunne føre til lite gjennomtenkte resultatstyringssystemer, som kan diskreditere fremtidig bruk av kvantitative metoder i offentlig forvaltning.

For tiden synes det populært å omtale alle mulige reformer og reformforsøk innen offentlig forvaltning som **New Public Management**, NPM. Etter mitt syn på NPM forstås langt snevrere og som et forsøk på anvendelse av bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper i offentlig forvaltning. Det er to fundamentale forskjeller mellom privat forretningsdrift og offentlig forvaltning.

For det første, privat forretningsdrift har som mål å maksimere fortjenesten (profittmaksimering), mens den offentlige forvaltning i et

demokrati har til oppgave å ivareta befolkningens kollektive interesser i alle sammenhenger. Folkevalgte skal forholde seg til interesse-motsetninger mellom innbyggerne og grupper av innbyggere, og skal løse problemene ved forhandlinger og kompromisser.

For det annet, privat forretningsdrift har en entydig suksessindikator, nemlig profitten uttrykt i kroner, mens man i offentlig forvaltning skal vurdere de samfunnsmessige virkninger (velferdseffektene) av ulike tiltak og oppgaver. Vurderingen av og avveining mellom de samfunnsmessige virkninger (velferdseffekter) av ulike tiltak og oppgaver må på skje på subjektivt, dvs politisk, grunnlag.

Det kan synes som om en del av talsmennene for nye styrings- og ledelsesprinsipper hentet fra næringslivet ikke kan ha slike grunnleggende forskjeller klart for seg. Det betyr at de undervurderer problemene ved å gjennomføre gode reformer i offentlig forvaltning.

Box 1.1 New Public Management – NPM

- ★ NPM kan forstås som forsøk på anvendelse av bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper i offentlig forvaltning
- ★ Bedriftsøkonomiske erfaringer med mer kan bare i mindre grad komme til anvendelse ved offentlig resultatstyring.

(3) Det sekundære mål med dette notat er å se hva som kan være meningsinnholdet i en rekke ord som etterhvert blir brukt ofte på en noe forvirrende måte. Det er ord som økonomistyring, mål- og resultatstyring, benchmarking, balansert målstyring (balanced scorecard) osv. Det er derfor laget en egen stikkordsliste, som skulle gjøre det mulig meget raskt å slå opp på visse ord.

(4) Notatet er skrevet slik at det ikke skulle kreve spesielle forkunnskap. Det er imidlertid nødvendig å kunne forstå enkle tabeller og figurer. Ellers bør man være fortlølig med brøker, sva forholdstallet mellom teller og nevner.

1.2 Om kollektive beslutningsproblem

Ord kan ha flere betydninger. Noen ord synes å kunne ha en svært svevende betydning. I det etterfølgende eksempel gir jeg normative eller regelgivende beskrivelser av hvilken betydning en rekke ord i forbindelse med mål- og resultatstyring skal ha i det følgende. Jeg illustreres dette med et eksempel, som de fleste burde kjenne seg igjen i, nemlig oppvarming av en stue ved hjelp av vedfyring.

Vedfyringseksempelet

(i) Anta at stuen i et hus holder tolvgrader Celsius (12°). Det foreligger et **behov** for oppvarming. **Målet** er således å varme opp rommet. Dette er et **operasjonelt mål**, dvs at graden av måloppfyllelse kan undersøkes på en relativt entydig måte.

Temperatur kan måles kvantitativ ved et termometer. Ved en kvantitativ resultatvurdering kan ambisjonen eller målet være svært presis, dvs målet være å oppnå en bestemt temperatur på fx 20° .

Anta at termometeret er knust. Da må man nøye seg med en kvalitativ vurdering, som også er operasjonell. Man spør de tilstedeværende ”Er det passe varmt nok nå?”. Hvis svarene på slike spørsmål er ja, så er målet nådd.

(ii) Det foreligger driftsmidler, dvs ved og fyrstikker. Det foreligger kapitalutstyr, dvs en ovn/peis. Det foretrukne **virkemiddel** er vedfyring. Andre virkemidler som elektrisitet, oljefyring osv vurderes ikke.

Gjennomføringen eller **implementeringen** eller (produksjons-) **prosessen** eller **aktiviteten** består i å putte ved i ovnen og å tenne opp.

(iii) Førsteordenseffekten av fyringen er at temperaturen i rommet stiger. Dette resultat kan kalles **prestasjon** eller **produkt** (produksjonsresultat). Når et termometer foreligger kan prestasjonen måles ganske eksakt. Hvis målet med oppvarmingen er å oppnå 20° , så representerer en temperatur på 18 bare en delvis måloppfyllelse.

(iv) Annenordenseffekten eller det som jeg i det efterfølgende kaller **velferdseffekten** er at det etter oppvarming er triveligere i stuen for de tilstedeværende. Velferdseffekten betegner **graden av behovstilfredsstillelse**. De forskjellige personer vil ha ulike oppfatninger av hvilken betydning varmen har for egen trivsel eller forgodtbefinnende. Denne grad av trivselighet er generelt sett ikke målbar.

(v) I noen tilfeller, spesielt tilfeller, vil man kunne få et inntrykk av den økonomiske betydning av velferdseffekten av oppvarming. Anta at de berørte personer måtte kjøpe ved før de kan fyre opp. Det antas at de har penger å kjøpe for. Det beløp de da er villig til å bruke på kjøp av ved må da representere den minste økonomiske verdi oppvarmingen (velferdseffekten) kan ha. Dvs man kan bruke **betalingsvilligheten** som utgangspunkt for måling av velferdsvirkningene av fyringen. Bruker de tilstedeværende kr 500 til kjøp av ved for oppvarming, så må velferdsgevinsten i kroner være minst lik kr 500.⁴

(vi) Derved kan man også oppnå en sammenheng mellom fastleggelse av mål og betalingsvilligheten, dvs **kostnadene ved måloppfyllelse**. Hvis utgangs-temperaturen er 12°, så vil betalingsvillighetene avgjøre om målet skal være, 16°, 18°, 20 eller 22°.

Fastleggelse av mål på et felt kan eller bør ikke skje uavhengig av hvilke andre mål man ønsker oppfylt. Det kan eksempelvis også foreligge et behov for toddi (rødvin eller solbær). Noen vil kunne hevde at en lav temperatur, fx 18°, er greit hvis det er god tilgang på toddi. Det må derfor vanligvis alltid foretas **en avveining mellom mål**.

(vii) Hvis det er flere personer som skal være tilstede i den stue som skal oppvarmes, så oppstår det **et kollektivt beslutningsproblem**.⁵ Det er et kollektivt problem fordi det bare kan være én temperatur i

4 I tillegg til hva de faktisk betaler kommer konsumentoverskuddet. Hvis den maksimale betalingsvillighet for å få fyrt opp er kr 750 og de faktisk bare må betale kr 500, så har de et konsumentoverskudd på kr 250.

5 Jeg ser bort fra at vertskapet eller noen annen opptrer som diktator fordi de skal dekke fyringsutgiftene. Jeg har ellers behandlet denne type problemer i mine forelesninger i politisk økonomi.

stuen. Avveiningen mellom mål er også et kollektivt problem. Noen tilstedeværende kan mene at 18° er passe, mens andre kanskje ønsker 22°. På samme måte som folkevalgte for et forvaltningsorgan må de gjennom forhandlinger komme frem til et kompromiss.

(viii) Et annet aspekt er hvorledes utgiftene til ved skal fordeles på deltagerne.

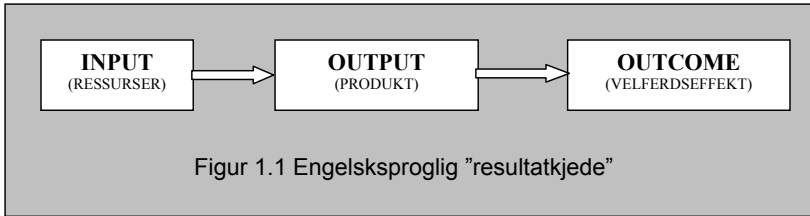
Dette vedfyringseksempel inneholder alle viktige aspekter eller delproblemer som er knyttet til beslutningsproblemene i offentlig forvaltning.

Box 1.2 Operasjonelle mål

- ★ Mål som er formulert slik at det i ettertid er mulig å kontrollere graden av måloppfyllelse.
- ★ Mål vil vanligvis være formulert som kvantitative mål (tallfestede mål).
- ★ Ved formulering av mål brukes vanligvis indikatorer for produkt/prestasjon og velferdseffekter

1.3 Ressurser og resultater

På engelsk skiller man mellom input, output og outcome, - kfr figur 1.1. Input betegner ressurser eller kostnader om ressursforbruket er uttrykt pengeenheter/kroner. Output kan oversettes med produkter eller prestasjoner, dvs økt temperatur i stuen, hvis vi holder oss til vedfyringseksempelet. Outcome betegner de jeg har omtale som velferdseffektene.



I figur 1.2 er det gitt en illustrasjon av det som SSØ omtaler som resultatkjeden.⁶ Min fremstilling avviker noe fra de illustrasjoner man ellers kan finne (SSØ, ESV og diverse lærebøker).⁷

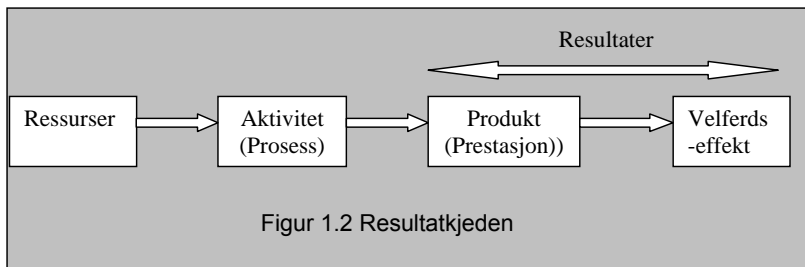
Bemerk at jeg bruker betegnelsen resultat både om førsteordenseffekter (produkter eller prestasjoner) og annenordenseffekter (velferdseffekter). Dette er søkt eksemplifisert i tabell 1.1.

Produkt eller prestasjon betegner det arbeid som utføres i en fagetat. I skolen dreier det seg om produksjon av undervisning, som kan måles i timer. Virkningene av undervisningen er et mangfold av velferdsvirkninger, hvorav kunnskapstilegnelsen kan måles ved hvilke inntekter elevene oppnår i fremtiden og graden av sosialisering kan måles ved å se i hvilken grad elever fra forskjellige skoler/fagområder blir tatt for lovbrudd.

I sykehus gir antall diagnoser og behandlinger uttrykk for omfanget av produksjonen. Velferdseffektene er at pasientene kan bli smertefrie og funksjonsdyktige og det er det langt vanskeligere å måle.

6 SSØ betegner Statens Senter for Økonomistyring og er underlagt Finansdepartementet. Det tilsvarende svenske organ ESV er Økonomistyringsverket.

7 Kfr Busch et al (2002), side 62, Hansen og Negaard (2006), side 109, Opstad (2006), side 221, ESV 2206:8, side 10, SSØ (2006), side 17 og SSØ (2006) side 32 og 57



I veivesenet kan bygging av en vei enkelt måles i antall kilometer, mens velferdseffektene i form av forbedrede transportmuligheter og lavere ulykkestall er blant de vanskelig målbare velferdseffekter.

Innen politiet kan antall fartskontroller kvantifiseres. Regelmessige fartskontroller langs en bestemt veistrekning vil også reduseres gjennomsnittshastigheten for bilistene. Virkningene for sikkerheten i form av et redusert antall ulykker er imidlertid uklare.

Innen rettsvesenet kan antall pådømte straffesaker av forskjellig slag enkelt telles opp. Virkningene for antall lovbrudd på lengre sikt er avhengig av mange forhold (balt annet straffereaksjon) og må kunne sies å være høyst uklare.

Tabell 1.1 Forskjellene mellom produkter og resultater

Resultater	
Produkter eller prestasjoner (Førsteordenseffekter)	Velferdseffekter (Annenordenseffekter)
Undervisningstimer i skolen	Elevenes fremtidige inntekter Antall elever i strafferegisteret
Antall diagnoser og behandlinger for en sykdom	Pasientens forbedrede livssituasjon
Bygging av en vei	Fordeler for trafikanter (reisetid, kjørekostnader, ulykkesrisiko mm) Eventuelle ulemper for naboskapet
Antall fartskontroller	Reduksjoner i antall ulykker
Antall pådømte straffesaker ved domsstolene	Reduksjoner i antall lovbrudd

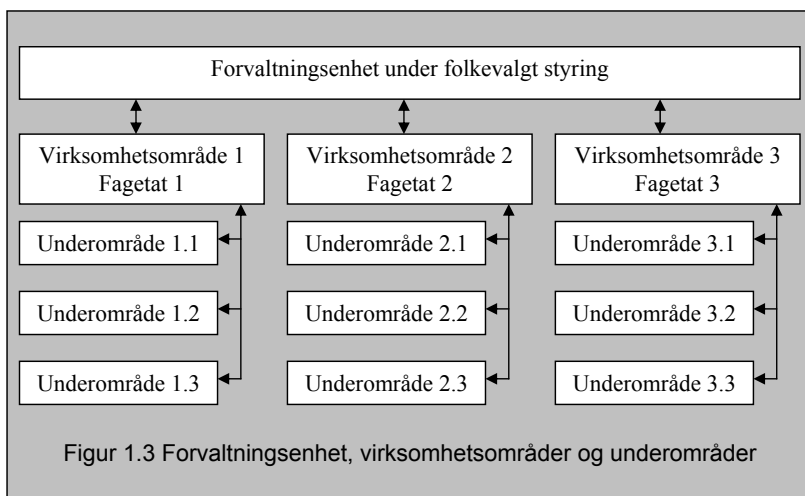
Det er altså et viktig skille mellom produksjonsresultater og resultater i form av velferdseffekter.

I de veiledninger som er utarbeidet for statsforvaltningene i Danmark, Norge og Sverige er man lite opptatt av denne distinksjon og man begrenser seg fortrinnsvis til bruk av førsteordensresultater, dvs ulike produksjonsmål. Årsakene til det er trolig: for det første at kvantifisering av velferdseffektene er vanskelig eller endog umulig. Og for det annet at bruk av statlig resultatstyring er siktet inn på administrative ledes styring og kontroll av underordnet personale i fagetatene, dvs den interne styring innen et virksomhetsområde..

1.4 Forvaltningsenhet og virksomhetsområder

Forvaltningsenhet brukes her om offentlige enheter som er under direkte folkevalgt ledelse. Det gjelder Stortinget, fylkestingene og kommunestyrene, der medlemmene er direkte valgt av folket i valgt. Indirekte folkevalgte betegner personell som er utnevnt av andre folkevalgte, dvs medlemmer av regjeringen, Stortingets presidentskap, medlemmer av fylkesutvalg, formannskap, hovedutvalg osv, samt vanligvis også ordførere og varaordførere. Noen ordførere er etterhvert direkte valgt.

En forvaltningsenhet omfatter vanligvis en rekke virksomhetsområder. I figur 2.1 er det bare tegnet inn tre. De enkelte virksomhetsområder er gjerne videre inndelt i underområder. I figur 2.1 har hvert virkeområde tre underområder.. Det er underområdene som forestår ulike aktiviteter omtalt som tjenester, produkter, prestasjoner med mer.



Figur 1.3 Forvaltningsenhet, virksomhetsområder og underområder

2 STYRINGSSYSTEM I FORVALTNINGEN

2.1 Økonomistyring og målstyring

Økonomi eller økonomikk kan defineres som vitenskapen om anvendelse av ressurser for dekning av menneskers behov. Tilsvarende kan **økonomistyring** (i vid forstand) defineres som en gjennomtenkt prosedyre for å anvende ressurser slik at man oppnår en størst mulig grad av behovsdekning, – kfr fx Busch et al (2002), Hansen og Negaard (2006) eller Opstad (2005).

Betegnelsen økonomistyring brukes også i snever forstand og er da knyttet til bokføring, regnskapsføring og lignede aktiviteter. I denne sammenheng brukes den vide definisjon.

<p>Box 2.1 Økonomistyring betegner anvendelse av ressurser for å oppnå behovsdekning.</p>
--

Det har selvfølgelig alltid vært slik at man har hatt mål for offentlige forvaltningsvirksomhet. Hvis man ikke har noen hensikt eller mål med en virksomhet så har det lite mening i å drive den. Det betyr at man alltid har drevet en eller annen form for ”**målstyring**” i vid forstand i offentlig sektor. Om mål er følgende å bemerke:

For det første, omkring 1814 må man anta at velgere, folkevalgt og offentlige ansatte følte at en rekke grunnleggende offentlige forvaltningsoppgaver var så selvsagte at de ikke krevde noen egen begrunnelse utover enkle verbale formuleringer. Det gjaldt etablering av Stortinget og tilhørende styringsverk, etablering av et egne norsk forsvar, etablering av politi og rettsvesen osv.

For det annet, betegnelsene mål og virkemidler kan brukes litt forskjellig. Hvis man betrakter 'økt velferd for befolkningen' som det grunnleggende eller bakenforliggende mål, så kan virkemidler for å nå dette mål i seg selv betraktes som mål eller eventuelt delmål (arbeidsmål).⁸

Ut fra vanlig sprogbruk skulle målstyring ganske enkelt betegne en hvilken som helst form for systematisk arbeid for å nå eller få oppfylt et bestemt mål. Dette mål kan være et delmål i forhold til mer grunnleggende mål. Målstyring kan ta flere former som regelstyring, profesjonsstyring og resultatstyring.

Box 2.2 **Målstyring** i vid forstand betegner systematisk arbeid for å nå eller oppfylle et bestemt mål eller delmål.

Betegnelsen målstyring har vært og blir stadig brukt i snevrere forstand og da som "oversettelse" av det engelske Management by Objectives (MbO).⁹ Denne form for målstyring er utviklet for for-

⁸ Noen studenter synes at dette med mål og virkemidler er uklart. Jeg presenterer derfor følgende eksempel: Anta at en ungdom, person A, har som grunnleggende mål å leve et godt liv som voksen. A mener at det beste virkemiddel for å nå et slikt mål er å skaffe seg et yrke med en rimelig bra inntekt. Dette virkemiddel blir et mål som er retningsgivende for hva slags utdanning A velger å ta. Utdannelsen er i utgangspunktet et virkemiddel, men det blir et mål å fullføre studiene/yrkesutdannelsen på en tilfredsstillende måte.

⁹ Management by Objectives ble i 1950-årene formulert som en bedriftsøkonomisk metode av Peter Drucker. MbO kan sammenfattes i tre trinn: (1) Formulering av mål og fastleggelse av hvilke personer som har ansvar for gjennomføring. (2) Tallfeste

retningsvirksomhet og er kjennetegnet ved at målene skal uttrykkes kvantitativt. I Norge ble denne form for målstyring innført i statsforvaltningen omkring 1990 underbetegnelsen ”virksomhetsplanlegging”, VP.

Ved forretningsmessig virksomhet er det overordnede suksesskriterium profitten, som uttrykkes i pengeenheter/kroner. Kvantitativ målstyring blir derved vesentlig enklere enn i forvaltningsvirksomhet, der målene gjelder velferdseffektene av ulike tiltak. Velferdseffektene av forskjellige tiltak kan vanligvis i beste fall bare anslås ved hjelp av ofte omfattende nytte-kostnadsanalyser.

Dette har ført til at de som arbeider med budsjettreformer i de nordiske finansdepartementer og tilknyttede organer arbeider for økt bruk av operasjonelle eller kontrollerbare resultatmål i forvaltningen. Resultatmål gjelder fortrinnsvis produkter og prestasjoner, som i mange tilfeller kan være indikatorer på de velferdseffekter, som representerer forvaltningens egentlige mål. Problemer i denne forbindelse drøftes nærmere i etterfølgende kapitler. Etter mitt syn er det hensiktsmessig å skille mellom målstyring og resultatstyring, – kfr boxene 2.2 og 2.3.

Box 2.3 **Resultatstyring** betegner systematisk arbeid for å oppfylle bestemt operasjonelle eller kontrollerbare mål for fortrinnsvis produksjon eller prestasjon, men eventuelt også for velferdseffekter (= målstyring i snever forstand)

Når betegnelsen ”**mål- og resultatstyring**”, MRS, brukes så skal det vanligvis betegne at når vedtak for en tidsperiode skal fattes så må det formulerer klart uttrykte mål som vedtaket skal medføre, slik at man når tidsperioden er over kan vurdere i hvilken grad de angitte

målene og de faktorer som påvirker måloppnåelsen. (3) Bruk av erfaringer og resultater i det fremtidige ledelsesarbeid.

mål er realisert. Dette betyr at man kan skille mellom målstyring og mål- og resultatstyring, der det siste innebærer at målformuleringene må være slik at graden av måloppfyllelse kan kontrolleres i ettertid. Virksomheten kan derved bli mer resultatorientert i sin virksomhet og derved mer effektiv (i alle betydninger av ordet). I svensk sammenheng synes man å forenkle sprogbruken slik at man ofte bare bruker betegnelsen **resultatstyring** (sv: resultatstyrning) fremfor mål- og resultatstyring. Betegnelsen resultatstyring får jo frem det sentrale i mål- og resultatstyring. Jeg bruker derfor resultatstyring i det etterfølgende.

2.2 Hovedtyper av styringsteknikker

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom følgende hovedtyper av styringsteknikker for offentlig forvaltning. Dette er systemer som ikke utelukker hverandre, men som vanligvis brukes i kombinasjon. I lærebøkene kan man finne slike oversikter, men de synes å lide av den grunnleggende feil at det viktigste av dem alle, som nevnes først nedenfor ikke er nevnt. Styringsteknikkene eller systemene er nevnt i box 2.4.

Box 2.4 **Målstyring** kan omfatte følgende elementer som ikke nødvendigvis utelukker hverandre:

- (i) Budsjettstyring
- (ii) Regelstyring,
- (iii) Profesjonsstyring
- (iv) Resultatstyring.

Folkevalgte vedtar et budsjett, som representerer et bindende vedtak om inntekter og utgifter i budsjettåret. Dette årsbudsjett er det viktigste styringsdokument i en forvaltningsenhet. Budsjettet angir prioritering mellom de forskjellige virksomhetsområder og omfanget av ressursbruken innen hvert enkelt virksomhetsområde. Budsjettering behandles i avsnitt 2.3 nedenfor.

De øvrige styringsteknikker kan betraktes som supplementer til budsjett-styringen. Regel- og profesjonsstyring omtales i avsnitt 2.4.

Resultatstyring kan i stor grad betraktes som en del av budsjetteringen og omtales under budsjettering og ellers, da dette er et notat om resultatstyring.

2.3 Budsjettstyring

Hensikten med dette kapitel er å gi en forenklet oversikt over det man kunne kalle budsjetteringssystemer som bakgrunn for den etterfølgende fremstilling. Man kan hevde at det egentlig bare foreligger to hovedvarianter. Det er

- (I) Tradisjonell detaljbudsjettering, som i prinsippet innebærer full sentralisering av makt til de folkevalgte i en forvaltningsenhet.
- (II) Forsjellige varianter av rammebudsjettering, som innebærer at de folkevalgte begrenser seg til å fastlegge grunnleggende mål og delegerer makt og myndighet nedover i systemet, dvs til byråkratiet.

Det kan skjelnes mellom tre varianter av rammebudsjettering. Det er:

- (a) Enkel rammebudsjettering
- (b) Resultatbudsjettering
- (c) Velferdsbudsjettering

(I) Tradisjonell detaljbudsjettering

Tradisjonell detaljbudsjettering betyr at den folkevalgte forsamling i en forvaltningsmyndighet i prinsippet fatter vedtak om hvorledes hver enkelt krone på budsjettet skal anvendes. Vedtaket gjelder post for post.

Fordelene ved detaljbudsjettering er at folkevalgte får god innsikt

og kontroll med pengebruken i de forskjellige deler av forvaltningsvirksomheten. Ulempene blir imidlertid helt dominerende i takt med at omfanget og kompleksiteten i de fleste forvaltningsenheter øker. Arbeidsmengden blir betydelig. Mengden av detaljinformasjon blir så stor at det praktisk er umulig å holde oversikt. Sammenhengene mellom utgiftsbruk på detaljnivå og graden av måloppfyllelse vil kunne være svært uklar uten betydelig tilleggsinformasjon.

Overgangen til enkel rammebudsjettering skjedde derfor først i de største forvaltningsenheter på nasjonalt nivå og senere til de mindre enheter på kommunalt nivå. I Norden finnes det trolig ikke eksempler på at forvaltningsenheter driver detaljbudsjettering på totalnivå.

Virksomhetsledere kan derimot drive detaljbudsjettering, men for større virksomhetsområder er det nok stadig mer vanlig med rammebudsjettering på underordnet nivå.

(IIa) Enkel rammebudsjettering

Rammebudsjettering betyr at folkevalgtes budsjettvedtak forenkles til å vedta budsjetttrammer for de forskjellige virksomhetsområder. Derved delegeres myndigheten til å fordele ”rammebevilgningen” på poster til den enkelte virksomhetsleder.

Hovedfordelen ved rammebudsjettering er at arbeidsbyrden for de folkevalgte blir vesentlig redusert og at oppmerksomheten overføres fra detaljnivået og til mer overordnet styring. Hovedulempen er at man trenger spesialkunnskap for å fastlegge budsjetttrammer for de forskjellige virksomhetsområder. Slik kunnskap er vanligvis ikke lett tilgjengelig og gjerne vanskelig å sammenfatte på en enkel og oversiktelig måte.

Den vanligst fremgangsmåte ved fastleggelse av budsjetttrammen for et virksomhetsområde i budsjettår T er å ta utgangspunkt i bevilgningen for år (T-1) og eventuelt regnskapet for år (T-2). Bemerk at budsjettet for år T vedtas i år (T-1) om høsten før regnskapet for år (T-1) foreligger.

Ofte vil budsjetterrammen for et virksomhetsområde kunne endres i takt med endringen i den samlede budsjetterramme for en forvaltningsenhet. Dvs hvis forvaltningsenhetens budsjetterramme øker med 3 prosent, så vil gjerne også budsjetterrammene for de forskjellige virksomhetsområder gjerne øke med ca 3 prosent.¹⁰ Det vil også være slik at virksomhetsområder som kan dokumentere behov for en høyere vekst kan få det, fx 5 prosent, men andre virksomhetsområder som ikke kan føre en slik argumentasjon må nøye seg med fx 1 eller 2 prosent vekst.

Rammebudsjettering av denne type, dvs der endringene i rammene er basert på ulike former for verbal argumentasjon, som ofte kan ha liten tilknytning til de bakenforliggende mål for forvaltningsvirksomheten omtaler jeg som **enkel rammebudsjettering**.

(IIb) Resultatbudsjettering

Jeg bruker **resultatbudsjettering** som betegnelse for rammebudsjettering som er kombinert med kvantitative og/eller kvalitative prestasjonsmål eller indikatorer av forskjellig slag. Hensikten er at en forvaltningsenhet skal få et mer presist og objektivt grunnlag for fastleggelse av rammebudsjetter for de forskjellige virksomhetsområder.

(IIc) Velferdsbudsjettering

Jeg bruker her **velferdsbudsjettering** om det ideal at man ved fastleggelse av budsjetterrammer for virksomhetsområdene eller fagetatene har tilgang til indikatorer som sier noe om velferdseffektene (outcome) av bevilgningene. Allerede i begynnelsen av 1960-årene ble det, fx i USA og Sverige, gjort fremstøt i en slik retning under betegnelsen **programbudsjettering**. I Norge ble slike tanker presentert noe senere, - kfr NOU 1972:15 Programbudsjettering.

Tankegang var at man ved hjelp av nytte-kostnadsanalyser kunne kartlegge velferdsvirkningene av ulike tiltak eller programmer. En

¹⁰ Dette forhold synes i statsvitenskapelige kretser å bli omtalt som inkrementalisme.

budsjettreform i retning av programbudsjettering var svært ambisiøs og ble vel i etterfølgende år i hovedsak oppgitt. Det er likevel stadig bestrebelser på å kunne anvende nytte-kostnadsanalyser i forbindelse med større enkelt prosjekter. Spesielt synes det å gjelde innen veitransport, men der omtales slike analyser som **konsekvensanalyser**. I midten av 1970-årene omtales man i Finansdepartementet analyser av de samlede samfunnsøkonomiske virkninger av offentlige tiltak, som **programanalyser** i tråd med programbudsjetteringstankegangen.¹¹ I de sene år har man gått over til betegnelsen **nytte-kostnadsanalyser**, - kfr Hervik-utvalgets innstillinger NOU 1997:27 og NOU 1998:16.¹²

Et hovedproblem i denne forbindelse er å beregne betalingsvilligheten for et tiltak. I engelsktalende land, som tradisjonelt er svært individualistisk orientert, er det spørsmål om hva brukerne (tjenestemottagerne) selv kan være villig til å betale. Hva folk er villige til å betale er et empirisk spørsmål og ikke et politisk spørsmål. Derved er de folkevalgte satt ut av spill ved at nytte-kostnadsanalysene er "objektivisert".

Ofte overføres slike synspunkter kanskje noe lite gjennomtenkt til nordiske forhold, der man er mer kollektivistisk orientert. I nordiske og mer kollektivistiske samfunn bør spørsmål av kollektiv karakter være avhengig av folkevalgtes vedtak og derved av folkevalgtes betalingsvillighet. Riktignok skal folkevalgtes oppfatninger avspeile velgernes oppfatninger, men folkevalgte skal også ta hensyn til barn og fremtidige generasjoner og bør derfor ha et mer omfattende og langsiktig perspektiv for sine beslutninger. Det fører for langt å gå nærmere inn på slike problemstillinger i denne sammenheng.

11 Det ble også utgitt en håndbok "Programanalyse", 1978, Tanum ISBN 82-518-0877-4, med Thorvald Moe som redaktør. Undertegnede hadde æren av å være med i den faglige referansegruppe som ble opprettet i forbindelse med utarbeidelse av denne bok.

12 På engelsk kan man tale om benefit-cost analysis (logisk) eller cost-benefit analysis (som klinger bedre). Man finner derfor på norsk at noe insisterer på å tale om kostnads-nytteanalyser.

Det kanskje aller største problem med nytte-kostnadsanalyser er den manglende interesse blant folkevalget for slike analyser. Årsaken til det kan være en kombinasjon av flere forhold: (1) Slike analyser vil vanligvis ikke kunne tallfeste positive og negative velferdseffekter på en full ut tilfredsstillende måte, (2) generell mangel på kunnskap om slike analyser og ikke minst (3) faren for at slike analyser kan vise at ”politiske gode ideer” eller ”valgkamputspill” kan vise seg ikke å være fordelaktige for samfunnet. Dette siste forhold må sees i sammenheng med den manglende politiske interesse for resultatevaluering, - kfr avsnitt 6.3.

I det etterfølgende er det derfor problemer i tilknytning til resultatbudsjettering og resultatstyring som behandles.

2.4 Regel- og profesjonsstyring

Folkevalgte kan ikke selv forestå den direkte produksjon av tjenester overfor tjenestemottagerne. Det er derfor nødvendig å delegere myndighetsutøvelsen eller utførelsen av de enkelte oppgaver til offentlige ansatte. Det er derfor spørsmål om hvorledes og i hvilken grad folkevalgte skal delegere beslutningsmyndighet til underordnede enheter i en forvaltning. Det er vanlig å sjeldne mellom:

- (i) **Regelstyring:** dvs vedtak i et virksomhetsområde, dvs i fagetat eller underetat, skal fattes ut fra gitte bestemmelser i lover og forskrifter med sikte på likebehandling osv. Skjønsmessige vurderinger fra tjenesteutøverens side søkes unngått.
- (ii) **Profesjonsstyring,** dvs at profesjonsbyråkratene på etatsnivå ut fra generelle målformuleringer utfører sitt arbeid i henhold til de faglige krav og vurderinger som gjelder innen vedkommende profesjon. Busch et al (2002) omtaler dette som verdistyring.

Det er de folkevalgte som skal fatte generelle beslutninger i form av lover og regelverk, som skal være retningsgivende for de beslutninger

på lavere nivå, som nødvendigvis må delegeres til offentlige ansatte. Vanligvis fatter ikke folkevalgte spesielt detaljerte vedtak når lover vedtas. Vedkommende departement gis da fullmakt til å utarbeide forskrifter som gir nærmere anvisning. Dette omtales som fullmaktslovgivning og kan innebære en betydelig delegasjon av makt og myndighet. Dette omtales som reglestyring.

Det synes i praksis ikke mulig å utforme forskrifter og regler for alle mulige situasjoner som kan oppstå i praksis. Dette fenomen har jeg i annen sammenheng, kfr Østre (2005), omtalt som ”**teoremet om de ufullstедige forskrifter**”. Det betyr at 100 prosent regelstyring av det offentlige byråkrati ikke er mulig. Tradisjonelt har derfor regelstyring og profesjonsstyring gjerne vært brukt samtidig.

Profesjonsstyring tvinger seg frem i stadig større grad enten man ønsker det eller ikke. En kirurg i operasjonssalen må bruke sitt faglige skjønn fortløpende under et inngrep ut fra gjeldende profesjonsoppfatninger. Tilsvarende vil en matematikklærer måtte baseres seg på en kombinasjon av faglig- og pedagogisk skjønn i en undervisningssituasjon. Det er ikke mulig å lage forskrifter og regler som dekker alle de situasjoner man står overfor i praksis.

2.5 Benchmarking og sammenligninger

Fremmedlandske betegnelser som benchmarking og balanced scorecard brukes ofte som nærmest ”magiske trylleformularer” som skal løse alle (eller mange) problemer i offentlig forvaltning. Nærmere analyse viser at det kan betraktes som hjelpemidler i arbeidet med resultatstyring i en forvaltningsenhet. Dette og etterfølgende avsnitt er derfor ment som en opprydding.

Når man skal fastlegge mål for en fagetat eller vurdere resultatene av virksomheten i et år så kan det være aktuelt å foreta sammenligninger med andre tilsvarende etater. En kommune kan sammenligne seg med andre kommuner. Et statlig distriktskontor (NAV, politidistrikt, tolldistrikt, fylkesmannsembete, helseforetak osv) kan foreta sam-

menligninger med andre tilsvarende distriktskontorer. Betegnelsen benchmarking betegner egentlig at man velger ut den beste av de sammenlignbare enheter for derefter å forsøke å bli like god. Altså, sammenligning med den beste og derefter forsøk på å bli like god.

Jeg synes derfor ikke det er særlig betegnede å oversette benchmarking med målestokkanalyse.

Sammenligninger mellom likeartede forvaltningsenheter kan være nyttig for vurdering av egen posisjon og for å foreta forbedringer av forskjellig slag. Jeg foretrekker i slik sammenheng bare å tale om **komparativ analyse** (sammenlignede analyse). Komparative analyser reiser en rekke problemer, men det behandles ikke nærmere i denne sammenheng.

Box 2.5 **Benchmarking** er en unødvendig betegnelse på komparative analyser eller sammenligninger mellom likeartede virksomheter med sikte på forbedringer.

2.6 Balansert målstyring

Balansert målstyring er en forvirrende betegnelse, da ingen synes å kunne gi en kortfattet og grei forklaring på hva det dreier seg om. Jeg har presentert en enkel forklaring i box 2.6.

Box 2.6 **Balansert målstyring** betegner at man legger et helhetssyn til grunn for virksomheten, der det må foretas en avveining mellom hensynet til tjenestemottager, offentlige ansatt, økonomiske forhold osv.

Balansert målstyring, BMS, omtales på engelsk som balanced scorecard, BSC, og på svensk som balansert styrkort eller bare styrkort. Det

er hentet fra bedriftsøkonomien. Det kan være noe uklart hvorledes denne metode skal forstås og anvendes for forvaltningsenheter.

Det er min oppfatning at læreboken til Busch et al (2002) ikke gir noe klart svar, - kfr avsnitt 7.7. Andre lærebøker som Opstad (2006) og Hansen & Negaard (2006) synes ikke å behandle balansert målstyring. Hoff og Holving (2002) har skrevet en hel bok om balansert målstyring. De har egne kapitler om balansert målstyring i Nora kommun og Gøteborgs kommun.¹³ Disse kapitler dreier seg om startegit utvikling, næringspolitikk med mer i disse kommuner. Det kan være interessant nok, men ut fra disse kapitler synes ikke balansert målstyring å ha spesiell relevans for arbeidet med kvantitativ resultatstyring.

Noe mer klargjørende er antagelig en svensk fremstilling fra Ekonomistyringsverket, ESV, der det hevdes at

”Det balanserade styrkort kan kort beskrives som en systematiske metode för att ta fram, mäta och följa upp mål. Metoden går ut på att betona det som är verklig viktig för att uppnå organisasjonens vision og strategier. Utifrån detta beskrivs verksamheten ut flere perspektiv för att därigenom ge en helhetssyn på orgnaisasjonen. De olika perspektiven ska ge svar på olika frågor. Desse kan til exempel vara:

- ★ Kan vi fortsätta att utvecklas och skapa värde i framtiden? (förnyelse-perspektiv)
- ★ Hus ser kunderna på oss? (kundperspektiv)
- ★ Vad måste förbättras internt? (prosessperspektivet)
- ★ Hus ser ägarna på oss? (ekonomiskt perspektiv)”¹⁴

Som man ser av ovenstående dreier det seg om tankegang utviklet for forretningsvirksomhet. Spørsmålet blir derfor hva av dette som er egnet for offentlige forvaltningsenheter. Jeg tillater meg å peke på

¹³ Nora kommun ligger mellom Stockholm og Karlstad, ca 175 km vest for Stockholm.

¹⁴ ”Styrkortet i praktiken – Så anvender myndigheterna Balanced Scorecard”, Ekonomistyringsverket ESV 2000:16, side 10. Denne rapport gir en rekke eksempler på bruk av styrkort i svensk offentlig forvaltning.

følgende forhold som kan være viktige eller som kanskje kan sies å representere noe nytt ved BMS.

Helhetsperspektivet i en fagetat kan ofte komme i bakgrunnen. Det skyldes at en fagetat vanligvis er bemannet med en hovedtype av fagfolk (lærere, leger, politifolk osv). Virksomheten vil vanligvis i hovedsak være profesjonsstyrt og det til tross for innslag av regelstyring og mål- og resultatstyring. Reglene kan være vedtatt av folkevalgte, men vil være basert på forslag fra profesjonens egne folk. Noe av det samme vil gjelde valg av indikatorer for virksomheten i et mål- og resultatstyringssystem. Dette betyr at profesjonsperspektivet i stor grad vil prege alle aktiviteter i en fagetat. Man kan ikke drive skoler og sykehus uten at de berørte fagfolk betrakter virksomheten som – iallfall i hovedsak – riktig drevet.

Balansert målstyring kan da i praksis bety at man i tillegg til profesjonsperspektivet også legger andre perspektiv. Ved individrettet tjenesteproduksjon (skoler og sykehus) er tjenestemottagernes oppfatning av virksomheten viktig. De folkevalgtes oppfatning er likeså viktig, da det er de folkevalgte som i siste instans er ansvarlige for virksomheten. Det siste perspektiv er selvsagt det økonomiske.

Sammenfattende kan man antagelig si at balansert målstyring for en offentlig forvaltningsenhet betyr å legge an et helhetsperspektiv, der følgende spesial perspektiv vanligvis kan omfatte: (i) profesjonsperspektivet, (innebygget i de fleste fagetater), (ii) tjenestemottagerperspektivet, (iii) folkevalgtes perspektiv, og (iv) økonomiperspektivet. Det er min oppfatning at man tradisjonelt i offentlig forvaltning nesten alltid har lagt an et slik bredt perspektiv på virksomheten.

2.7 Behovene for resultatstyring

Jeg tror at særlig tre forhold har betydning:

- (i) Omfanget av forvaltningsvirksomheten,
- (ii) Logikk og planlegningstankegang,
- (iii) Bemanningen i offentlig forvaltning.

(i) Omfanget av forvaltningsvirksomheten

I tabell 2.1 er det gitt en oversikt over utviklingen i brutto nasjonalprodukt, BNP, per innbygger, N, i perioden fra 1875 til 2000. På disse 125 år er BNP per innbygger 16-doblet i faste priser. I samme periode er offentlig konsum, G, per innbygger 56-doblet. Offentlig konsum som andel av BNP er økt fra ca 6 prosent til ca 20 prosent. Bemerk at det offentlige disponerer noe over 40 prosent av nasjonalproduktet, men at ca halvpart er overføringer til privat sektor (trygder, næringsstøtte osv), slik at det offentlige til egen forbruk (offentlig konsum) bare sitter igjen med ca 20 prosent.

Så lenge offentlig konsum per innbygger var lavere enn eksempelvis kr 5.000, dvs frem til midten av 1920-årene, så var omfanget av virksomheten såpass begrenset at folkevalgte og toppbyråkrater kunne ha en rimelig god oversikt over virksomheten, dvs over hvilke resultater de ulike bevilgninger førte til. Særlig etter 1950 når offentlig konsum per innbygger overskred kr 10.000 blir omfanget vanskeligere å ha oversikt over. I våre dager hvor omfanget av offentlig konsum per innbygger ligger på nærmer kr 70.000 må man vel kunne si at muligheten for å ha en god oversikt er svært begrenset. Hertil kommer overføringene til privat sektor som er av om lag tilsvarende størrelsesorden.

Konklusjonen synes å måtte bli at det er bruk for mål- og resultatstyring for å skaffe en bedre oversikt over virksomheten i offentlig sektor og for å bidra til en større grad av måloppfyllelse.

Tabell 2.1 Brutto nasjonalprodukt og offentlig konsum per innbygger 1875 - 2000. Faste kroner, prisnivå år 2000.

Kilde: Historisk statistikk, kfr www.ssb.no

År	BNP/N	G/N	Andel pst
1875	20 068	1 128	5,6
1900	24 551	2 419	9,9
1925	37 372	4 176	11,2
1950	70 975	9 868	13,9
1975	160 058	31 590	19,7
2000	328 029	62 770	19,1

(ii) Logikk og planleggingstankegang

Ut fra en rent logisk tankegang eller såkalt ”sunn fornuft” er det åpenbart fornuftig å basere vedtak om mål og prosesser for en kommende periode på erfaringer fra en tidligere periode.

Utgangspunktet for bruk av operasjonelle mål går iallfall gå tilbake til 30-årene, da det daværende Sovjetunionen lanserte sine femårsplaner. I det Sovjettiske system omfattet også ”offentlig sektor” vareproduksjon av forskjellig slag. Mest kjent er produksjonsplanen for jern og stål, som kan angis i tonn. Den ultimate suksessindikator synes å være at produksjonsplanene var overoppfylt, dvs at produsert mengde var større enn planlagt. Ut fra regulær, vestlig planleggingslogikk skulle overoppfyllelse av planer være omtrent like uheldig som underoppfyllelse.

Selv for vareproduksjon (råvarer, halvfabrikata og ferdigvarer) byr målformuleringene på problemer. De mange Sovjettiske vitser om slike forhold taler sitt tydelige sprog. Fx et jernverk som skulle produsere 10 tonn spiker og overoppfylte planen ved å produsere en eneste spiker på 11 tonn. Eller skofabrikken som skulle produsere 100.000 per sko og produserte 100.000 par i størrelser som var så store at nesten ingen kunne bruke dem.

De Sovjetiske femårsplaner i tredveårene representerte en betydelig inspirasjonskilde særlig for sosialistiske politikere i Vest-Europa. Folk fra Arbeiderpartiet lanserte forslag til en norsk femårsplan i tredveårene. I den første etterkrigstid ga det seg utslag i tanker om planøkonomi og i utarbeidelse av nasjonalbudsjett, som i henhold til de opprinnelige intensjoner skulle være et viktig planleggingsinstrument. Erfaringene med hvor vanskelig slik planlegging eller mål og resultatstyring på nasjonalt nivå førte gradvis til at man sluttet å tale om planøkonomi, samtidig som nasjonalbudsjettet ble redusert til et slags statistisk vedlegg til statsbudsjettet, som vekker liten offentlig interesse.

Konklusjonen er selvfølgelig at virksomheten i offentlig sektor må planlegges og at operasjonelle målformuleringer bør brukes der det er mulig. Vanligvis må man bruke flere indikatorer slik at man får frem alle viktige aspekter ved virksomheten, - kfr spiker- og skoeeksemplene fra Sovjetunionen. Kfr også behovet for helhetsperspektiv i henhold til hensikten med balansert målstyring..

(iii) Bemanningen i offentlig forvaltning

Krav og ønsker om mål- og resultatstyring, komparative effektivitetsanalyser, balansert målstyring osv synes ikke primært å komme fra folkevalgte på ulike forvaltningsnivå. Slike ønskemål synes snarere å komme fra byråkrater (administrasjonsbyråkarter) på høyere nivå i forvaltningen (Finansdepartementet, fagdepartementer, rådmannskontorer med mer).

Dette kan også sees i sammenheng med administrasjonsbyråkratenes faglige bakgrunn. Frem til annen verdenskrig var juridisk embetseksamen den vanligst profesjonsbakgrunn på dette nivå. I etterkrigstiden og frem til kanskje 1980 gjorde personer med økonomisk embetseksamen (sosialøkonomer/samfunnsøkonomer) seg stadig sterkere gjeldende.¹⁵ Samfunnsøkonomene i forvaltningen, som gruppe

¹⁵ Samfunnsøkonomer synes å bemanne viktige funksjoner i Finansdepartementet, Norges Bank og Statistisk sentralbyrå, som representerer en betydelig makroøkonomisk maktfaktor i det norske samfunn.

betraktet, synes i utgangspunktet å være fascinert av mulighetene for utviklingen av et planlagt samfunn, der man sikre økonomisk vekst, full sysselsetting og jevnere inntektsfordeling. Både erfaringene med dels med hvor vanskelig slik planlegning er, og dels men at det er unødvendig når markedene fungerer effektivt, kombinert med inntrykkene fra de sentralstyrte, kommunistiske land, førte til at planlegningsiveren gradvis avtok. Det kan faktisk synes som om behovene for langsiktig planlegning og vurdering av offentlig forvaltningsvirksomhet i dag synes undervurdert.

I nyere tid har personer med annen samfunnsvitenskapelig utdanning (særlig statsvitere) og ikke minst personer med bedriftsøkonomisk utdanning (siviløkonomer med mer) spilt en stadig større rolle.

Personell med bedriftsøkonomisk utdanning i offentlig sektor synes å kunne karakteriseres ved to forhold:

For det første, de vil rimeligvis ha et ønske om å innrette offentlig forvaltning slik at den kunnskap de har ervervet under utdannelsen kan komme mest mulig direkte anvendelse. Det betyr at de ønsker å anvende bedriftsøkonomiske styrings og ledelsesteknikker i offentlig forvaltning. Anvendelse av slik teknikker i offentlig forvaltning kan omtales som New Public Management, NPM.

For det annet, offentlig forvaltning er nå så omfattende og kompleks at personell på de høyere nivåer, dvs departementer, direktorater, rådmanns- og økonomikontor i større kommuner med mer, ofte ikke har særlig god kunnskap om forvaltningsvirksomheten på det grunnleggende nivå. Det er det grunnleggende nivå som har den direkte kontakt med tjenestemottagerne og som står overfor de mange praktiske problemer som virkeligheten vanligvis byr på.

Bemerk videre at en rekke av de såkalte ”moderniseringsreformer” (mål- og resultatstyring, balansert målstyring, benchmarking med mer) er innrettet for bruk av lederne i byråkratiet (administrasjonsbyråkratene) for å styre underliggende profesjonsstyrte etater, dvs profesjonsbyråkartene.

3 PRODUKTIVITET OG EFFEKTIVITET

Effekt er det samme som virkning av et tiltak. Effektivitet betegner forholdet mellom virkning og tiltak (innsats). Jo større effekt/virkning av en gitt innsats et tiltak har, desto mer effektivt sies tiltaket å være. Produktivitet betegner bare en spesiell form for effektivitetsberegninger.

3.1 Partielle produktiviteter/arbeidskraft

Ved produksjon regner man vanligvis med tre hovedkategorier av ressurser:

- (i) Arbeidskraft (labour),
- (ii) kapital (capital) og
- (iii) ledelse (management).

Ved beregning av partielle produktiviteter (singlefactor productivity) begrenser man analysen til en av disse tre ressurstyper. Det vanligste er å beregne arbeidskraftens produktivitet.

Tidligere kunne man – særlig i vareproduksjon – være opptatt av arbeidskraftens produktivitet (labour productivity). Produktivitet defineres generelt som forholdstallet mellom produktmengde og mengden av innsatsfaktorer. Hensikten med akkordavlønning er å fremme arbeidernes produktivitet.

Arbeidskraftens produktivitet er definert som forholdstallet mellom produktmengde og arbeidsinnsats. Eksempelvis er en smed som produserer fire hestesko per timeverk mer produktiv enn en annen smed som bare produserer tre. Arbeidsproduktiviteten er altså

$$(1) \quad \text{Arbeidsproduktivitet} = \frac{\text{Produktmengde}}{\text{Arbeidsinnsats}}$$

Nevneren arbeidsinnsatsen måles i timeverk, ukeverk, månedsverk eller årsverk ut fra hva som er normal arbeidstid i henhold til gjeldende avtaler. Man bør ikke måle arbeidsinnsatsen i personer eller stillinger på grunn av mulighetene for deltidsstillinger.

Produktmengden er vanligvis en grei variabel ved vareproduksjon. Ved tjenesteproduksjon blir det vanskeligere. Spesielt tre forhold kommer inn:

(i) Sammenlignbare produkter: Anta at kommunelege A behandler fire pasienter per timeverk, mens kommunelege B bare behandler tre. Lege A fremstår iallfall i første omgang som mest produktiv (eller effektiv). Alle pasienter er forskjellige. Hvis det er lege B som har de mest kompliserte tilfellene, så er B mest produktiv. Det betyr at produktmengdene (antall behandlede pasienter) ikke er sammenlignbare.

(ii) Kvalitetsaspektet: Selv om pasientene som de to leger behandler er "sammenlignbare", så kommer kvalitetsaspektet inn. Lege A bruker i gjennomsnitt 15 minutter per pasient, mens B bruker 20 minutter. Tidsforbruket per pasient et viktig kvalitetsaspekt ved legetjenester, som betyr at det nok kan være interessant å se på antall pasienter per tidsenhet (timeverk, årsverk osv), men man må være klar over at det ikke gir noe fullstendig bilde av situasjonen.

(iii) Kapasitetsaspektet: Anta at man ved en sammenlignende analyse finner ut at kommunelegene i kommune A behandler 4000 pasienter

per årsverk, mens leger i kommune B bare behandler 3000 pasienter per årsverk. Tilsynelatende er legene i kommune A mest produktive (eller effektive).

Anta at pasientene gjennomsnittligsett er like kompliserte i begge kommuner (samme sykdomspanorama) og at tidsforbruket per pasient er kvalitetsmessig tilfredsstillende i begge kommuner. Årsaken til at kommune B har lavere produktivitet (3000 pasient per årsverk) kan da ganske enkelt skyldes ”pasientmangel”. Pasientmangel kan skyldes at kommune B har færre innbyggere enn kommune A og således har en overkapasitet. Spørsmålet blir da om kommune B har for mange legeårsverk. Vanligvis vil leger bare kunne ansettes i hele stillinger. Hertil kommer at legevaktstjenesten (kvelds- og helgevakter) krever at arbeidet fordeles på flere. Hvis kommune B har et lite antall innbyggere og dermed et begrenset pasientgrunnlag, så vil mulighetene for å tilpasse antall legeårsverk til behovet være begrenset. En nærmere undersøkelse kan således vise at antall legeårsverk i kommune B er det riktige. Dermed blir beregningen av legenes produktivitet eller effektivitet irrelevant, da den skyldes ”pasientmangel”.

Fordelene ved å se på arbeidsproduktiviteten er flere. For det første, arbeidsinnsatsen inngår i nevneren og er en kvantitativ variabel som finnes ved ren opptelling. Hvis nevneren er uttrykt i kroner, så kan det være tvil om hvilke kostnader som er inkludert, - kfr efterfølgende avsnitt om totalproduktiviteter. Arbeidsproduktiviteten er slik sett en mer objektiv størrelse.

For det annet, utgiftene til arbeidskraft representerer gjerne ca 80 prosent av driftsutgiftene ved forvaltningsvirksomhet. Det er da tale om arbeidsgiverbetalt lønn, som inkluderer feriepenger, arbeidsgiverbetalt pensjonspremie og arbeidsgiveravgift. Det betyr at man ved å se på arbeidsproduktiviteten får med seg det viktigste.

For det tredje, priser og lønninger endres seg jevnlig over tid. Det betyr at målinger basert på pengeenheter (kroner) representerer en upålitelige målestokk. Særlig ved såkalt ”før- og etter-analyser” kan

det være hensiktsmessig å basere beregningene på årsverk. Anta at man ønsker å undersøke kostnadsvirkningene av at kommune A og B ble slått sammen i år 2000. Omstillingen i forbindelse med sammenslutningen tok flere år, slik at man ønsker å sammenligne situasjonen i årene 1995 og 2005. En sammenligning i kroner må medføre mange former for korreksjoner. En sammenligning i årsverk blir langt enklere, da man kan nøye seg med å undersøke om de to kommuner, A og B, hadde de samme (statspålagte) oppgaver i 1995, som den nye kommune (A + B) har i 2005. Man kan sammenligne det samlede antall årsverk og årsverkene fordelt på virkeområder.

Arbeidskraft er bare en av flere ressurser som forbrukes i produksjon. I de statlige opplegg for produktivitetmålinger er det derfor ikke arbeidsproduktiviteten, som er en partiell produktivitet, man vanligvis omtaler, men totalproduktiviteten.

3.2 Totalproduktiviteten og enhetskostnaden

Total produktiviteten (multifaktor productivity) betegner at man ønsker å måle virkningen av samtlige produksjonsfaktorer. Da man ikke uten videre kan addere arbeidstimer og fx maskintimer, så må ressursforbruket uttrykkes i en felles målestokk, vanligvis pengeenheter (kroner). Det samlede ressursforbruk ved en form for produksjon kommer til uttrykk i totalkostnaden. Den totale produktivitet er derfor forholdstallet mellom produktmengde og totalkostnad, og angir produktmengde per krone, dvs

$$(2) \quad \text{Produktivitet} = \frac{\text{Produktmengde}}{\text{Ressursmengde}} = \frac{\text{Produktmengde}}{\text{Totalkostnad}}$$

Enhetskostnaden ved en produksjonsform er definert som forholdstallet mellom totalkostnad og produktmengde. Det betyr at produktiviteten er den inverse eller omvendte størrelse av produktiviteten, dvs

$$(3) \quad \frac{\text{Enhets-}}{\text{kostnad}} = \frac{\text{Total kostnad}}{\text{Produktmengde}} = \frac{1}{\text{Produktiviteten}}$$

Anta at enhetskostnaden for en bestemt tjeneste er 100. Det betyr at den tilhørende totalproduktivitet er $(1/100) = 0,01$. Anta effektiviseringstiltak fører til at enhetskostnaden blir redusert til 50, dvs halveres. Da vil den tilhørende produktivitet tilsvarende bli fordoblet, dvs $(1/50) = 0,02$.

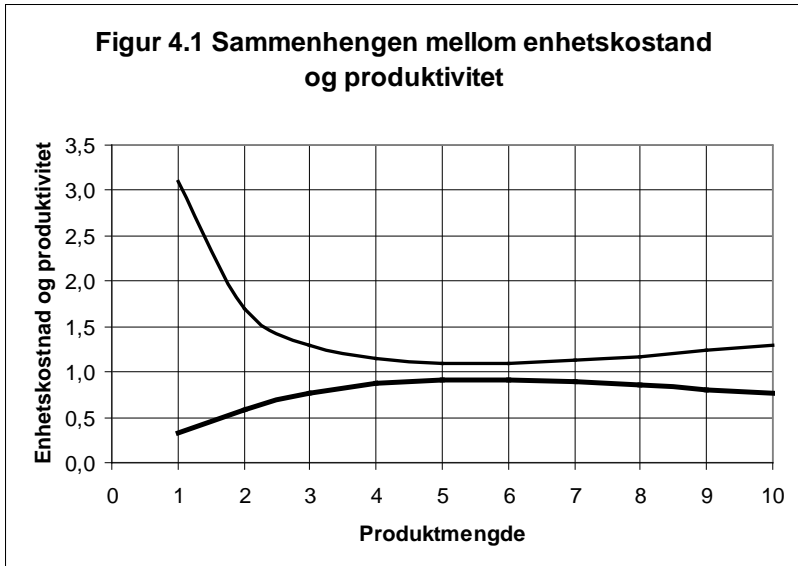
Produktivitetstall vil ofte kunne ha en uhensiktsmessig størrelse eller ubekvemt format. Hvis enhetskostnaden er 100.000, så blir den tilhørende produktivitet på $(1/100.000) = 0,00001$. Det synes derfor mer instruktivt å tale om enhetskostnader i de fleste tilfeller.

Dette er illustrert i figur 4.1 for en enkel kostnadsfunksjon.¹⁶ Enhetskostnaden er den tynneste kurve og har sitt minimumspunkt der produktivetskurven, som er den tykkeste kurve, har sitt maksimumspunkt. I det foreliggende tilfelle har enhetskostnadskurven sitt minimumspunkt for 5,5 produktenheter (kostnadsoptimum) og da er enhetskostnaden ca 1,09, mens produktiviteten er 0,91.

Det er altså likegyldig om man ser på enhetskostnaden eller totalproduktiviteten ved en virksomhet.

Det er uklart for meg hvorfor i retningslinjene for resultatstyring i nordiske land fortrinnsvis behandler og definerer produktiviteten, mens det inverse begrep enhetskostnaden ofte ikke omtales i den hele tatt.

¹⁶ Kostnadsfunksjonen er $C = 3 + 0,1X^2$, som gir enhetskostnadsfunksjonen $AC = 3/X + 0,1X$. Konstantene 3 og 0,1 er valgt slik at de tokurver "passer" i samme diagram. De to målestokker vil ellers ha svært forskjellig tallverdi. Hvis fx enhetskostnaden er 100 så er produktiviteten $1/100 = 0,01$.



Hovedproblemet knyttet til beregning av enhetskostnad eller totalproduktivitet gjelder kostnadsberegningen. En del av dette problem er å fastlegge produktmengden.

(I) Produktmengden

Innenfor ett av flere virksomhetsområde i en forvaltningsenhet produseres det vanligvis en hel rekke av produkter eller tjenester.

Innen barnehavesektoren begrenser man seg gjerne til å se på antall barnehaveplasser. Det kan være hensiktsmessig men tildekker at det dreier seg om et betydelig spekter av plasser. Et hovedskille går etter barnas alder over og under tre år. Ellers kan man skille mellom heltidsplasser og deltidsplasser av forskjellig type. Det er hverken åpenbart eller u diskutabelt hvorledes man skal summere de forskjellige typer av plasser.

For andre tjenester vil produksjonen eller tjenesteytingen måtte "skreddersys". Det kan gjelde behandling av byggesaker, saker un-

der sosialkontor (rusmiddelsaker, barnevernsaker osv). Det samme gjelder saker for formannskap og kommunestyre, der det i tillegg er forskjellig praksis mellom kommuner og hvor en problemstilling kan tas opp som en eller flere saker. Hertil kommer at visse saker gjerne tas opp flere ganger..

(II) Kostnadsberegninger

Kostnadsfordelingsproblemet består i å fordele kostnadene på de forskjellige produkter eller tjenester, som i denne forbindelse gjerne kalles kostnadsbærere.

Noen kostnader kan fordeles på kostnadsbærerne etter årsaksprinsippet og man taler da om direkte kostnader. Øvrige kostnader omtales tilsvarende for indirekte kostnader. Indirekte kostnader må fordeles på et skjønnsmessig grunnlag i henhold til såkalte fordelingsnøkler. Her nevnes spesielt to former for indirekte kostnader.

For det første, på svensk og engelsk bruker man begrepet ”overhead” om generelle ledelses- og administrasjonskostnader. Iflg ESV 2005:3 omfatter de såkalte overhead eller OH-kostnader: (i) overordnet styring og ledelse, (ii) den sentrale økonomifunksjon, (iii) sentral personalfunksjon, (iv) bibliotek og informasjonstjenester, (v) sentral arkivfunksjon, (vi) kontorservice, (vii) resepsjon og telekommunikasjon, (viii) generelle juridiske tjenester, (ix) IT (informasjons-teknologi) og (x) kostnader til lokaler. Disse kostnader i prinsippet konstaterbare, slik at vurderingsspørsmålet gjelder i hvilken grad de skal fordeles på kostnadsbærerne og i henhold til hvilke prinsipper.

For det annet, kapitalkostnader, som både gjelder avkastningstapet på anvendt kapital og kapitalslitet, - kfr avsnitt 7.1. Beregning av alle typer av kapitalkostnader må baseres på skjønnsmessige vurderinger.

Omfanget av OH-kostnadene er av ESV beregnet til å utgjøre 25 prosent av de svenske statsutgifter. Det synes ikke grunn til å tro at den norske stat og den norske kommunesektor skulle ligge noe særlig lavere. Omfanget av kapitalkostnadene varierer rimeligvis mellom

virksomhetsområder. Dette synes å bety at indirekte kostnader ofte vil kunne beløpe seg til nærmere en tredjedel av totalen og dette er kostnader som fordels etter skjønn og som til dels også må bygge på skjønnsmessige beregninger.

Dette betyr at selvkostberegninger (full cost accounting) vil innebære vilkårlige elementer. Det vil si:

- (1) Man ikke får klarlagt de reelle kostnader ved beslutninger fordi man da må baseres seg på bidragskalkyler.
- (2) Sammenligninger med andre tilsvarende forvaltningsenheter blir vanskeliggjort. Det gjelder også sammenligninger basert på Kostra-tall, - kfr Vedlegg om administrasjonsutgiftene i Kostra, kfr Østre et al (2005).

Problemer med beregning av totalekostnader er ikke en type av problemer som er spesielle for offentlig forvaltning.

I privat sektor (ved forretningsdrift) står man overfor tilsvarende problemer med fordelingen av de indirekte kostnader. Overgangen fra tradisjonell vestlig selvkostkalkulasjon til de japansk inspirerte ABC-kalkyler (activity based costing) kan betraktes som forsøk på å oppnå en mer årsaksfordeling av de indirekte kostnader. I etterkrigstiden ble skjønnsmessig fordeling av indirekte kostnader et stadig større problem i den internasjonale konkurranse ettersom en del av de indirekte kostnader, nemlig produktutviklingskostnadene, vokste sterkt.

3.3 Kostnadseffektivitet

Rent sproglig betegner en effekt bare en virkning eller et resultat av en handling. En handling eller aktivitet krever en viss ressursinnsats slik at effektivitet derved generelt kan defineres som

$$(4) \quad \text{Effektivitet} = \frac{\text{Resultat}}{\text{Ressursinnsats}}$$

Dette kunne man enkelt betegne som resultateffektivitet. Hvis resultatet i denne definisjon av produktmengden blir denne form for effektivitet sammenfallende med produktivitet.

På engelsk har man en distinksjon mellom efficient (doing the job well) og effective (doing the right thing). På norsk har vi i utgangspunktet ikke forskjellige betegnelser for disse to begrep. Økonomer skiller derfor mellom¹⁷

- (a) **kostnadseffektivitet** (det å gjøre en god jobb, fx unngå sløsing) og
- (b) **prioriteringseffektivitet**, som gjelder spørsmålet om man gjør de riktige ting. Andre betegnelser for prioriteringseffektivitet som blir brukt er allokeringseffektivitet, formåls-effektivitet, resultateffektivitet osv.

Deterethelt grunnleggende skille mellom (a) og (b). Kostnadseffektivitet er et empirisk spørsmål om ressursutnyttelse, som i prinsippet kan vurderes på objektivt grunnlag. Hva som prioriteringseffektivt, dvs hva skal være de prioriterte oppgaver (virkeområder) i forvaltningsenhet under folkevalgt ledelse er selvsagt et spørsmål om politisk skjønn.

Nærmere om kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet betyr at produksjonen skjer uten sløsing og i et gitt omfang og til en gitt kvalitet. Det er to hovedfremgangsmåter for å oppnå kostnadseffektivitet. Det er

- (i) Kostnadsminimering for gitt produktmengde og kvalitet,
- (ii) Produktmaksimering for gitt total kostnad og gitt kvalitet.

Begge problemstillinger behandles i mikroøkonomiske lærebøker, - kfr Dedekam (2002), Ringstad (2002) og Sæther (1994). Disse løsninger kan sies å være sammenfallende.¹⁸ Innen forvaltningsvirksomhet

¹⁷ Noen økonomer har også en tredjevariant (c) nytte-kostnadseffektivitet.

¹⁸ Ved kostnadsminimering fastlegges en minimumskostnad for gitt produktmengde og kvalitet. Tar man utgangspunkt i denne minimumskostnad og kvalitet, så vil den maksimale produktmengde i produktmaksimeringsproblemet svare til den gitt produktmengde i kostnadsminimeringsproblemet.

svarer de to fremgangsmåter til følgende problemer:

- (a) **Kostnadsminimering:** I grunnskolen skal det være 100 prosent behovsdekning, dvs at den mengde undervisning som skal produseres må kunne ansees som gitt. Grunnskoleloven og en mengde forskrifter skal sikre at visse minstekrav til kvalitet er oppfylt. Oppgaven i grunnskolen kan derfor sies å være å drive skolen til lavest mulig kostnad.
- (b) **Produktmaksimering:** Vanligvis vil folkevalgte bevilgningsvedtak ikke spesifisere hvilket kvantum som skal produseres, men vil derimot ved å gi et bestemt bevilgningsbeløp sette en kostnadsramme for produksjonen. Det vil gjerne være underforstått at kvaliteten skal være tilfredsstillende. Et nærliggende eksempel kan være produksjon av barnehavetjenester (der det foreløpig ikke kreves full behovsdekning). Det betyr at underliggende organer skal produktmaksimere. Hele systemet med enkel ramme-budsjettering forutsetter implisitt at det bedrives produktmaksimering. En fagetat får en viss bevilgning og skal gjøre mest mulig ut av pengene.

3.4 Velferdseffektivitet og resultat-effektivitet

De egentlige mål med forvaltningsvirksomhet er å oppnå velferdseffekter av de ulike tiltak som iverksettes. Ideelt sett skulle man da ha beregnet velferdseffektiviteten av de forskjellige tiltak som forholdstallet mellom velferdseffekt og ressursforbruk, dvs

$$(5) \text{ Velferdseffektivitet} = \frac{\text{Velferdseffekter}}{\text{Ressursmengde}}$$

Denne definisjon vil angir velferdseffekt per krone. Velferdseffekten av et tiltak er et spørsmål om subjektive vurderinger. Det er flertallet blant de folkevalgte i en forvaltningsenhet, som skal bestemme og

beslutningene fattes vanligvis etter forhandlinger som resulterer i et kompromiss, - kfr avsnitt 7.2.

Slik jeg forstår arbeidet med innføring av mål- og resultatstyring, som er initiert av finansdepartementene i de nordiske land, så synes man foreløpig ikke å ha ambisjoner om slik styring på folkevalgt nivå. Ambisjonen synes begrenset til mål- og resultatstyring på overordnet administrativt nivå. Dermed er det ikke velferdseffektene ved forvaltningsvirksomhet, som danner utgangspunktet for resultatstyringsarbeidet, men styring av produkter og prestasjoner.

Effektivitet i forbindelse med administrativ resultatstyring kan måles som forholdstallet mellom resultat i form av prestasjoner, produkter eller lignede, dvs

$$(6) \quad \text{Resultateffektivitet} = \frac{\text{Resultat}}{\text{Ressursinnsats}}$$

Tolkningen blir ”resultatmengde” per krone. Resultatmengden kan være en hvilken som helst produktmengde for en tidsperiode fx antall byggetillatelse, antall innlagte og/eller utskrevne pasienter, antall radarkontroller, antall undervisningstimer, antall barnevernsaker osv.

Det er ingen prinsipiell forskjell mellom resultateffektivitet, definert ved (6), og totalproduktivitet, formel (2) eller (4), når ressursinnsatsen målet i kroner. Begrepet produktivitet synes i denne forbindelse bare interessant når man som en forenkling ser på partielle produktiviteter, dvs arbeidskraftens produktivitet.

4 KVALITET

Dette kapitel bygger i liten grad på annen litteratur og mer eller mindre etablerte teorier.¹⁹ Det bør derfor leses kritisk.

4.1 Relasjonen tjenestemottager og forvaltning

Det er en tendens i våre dager til å hevde – noe satt på spissen – at offentlig sektor er til for å produsere tjenester som befolkningen ikke kan få tilgang til i privat sektor på grunn av egenskaper ved tjenestene eller ved på grunn av skjevheter i inntektsfordelingen. Underforstått egentlig burde offentlig virksomhet reduseres mest mulig, slik at oppgavene kan løses i den private sektor. Uansett er det brukerne av offentlige tjenester som skal bestemme i størst mulig grad. Derved blir ord som brukerorientering, brukertilpasning osv tillagt betydning som overordnede mål for offentlig virksomhet.

¹⁹I økonomiske lærebøker omtales vanligvis ikke kvalitetsaspekter ved varer og tjenester. I vanlig markedsteorien er den grunnleggende forutsetning homogene produkter, dvs at en gulrot er en gulrot uansett hvem som har produsert den. Det kan være en passende forutsetning når det gjelder å forstå prisdannelsen i et marked. Mulighetene for kvalitetsforskjeller kommer først inn i teorien for monopolistisk konkurranse, der det åpnes for differensierte produkter. Oppmerksomheten er da rettet mot bedriftenes adferd, dvs prispolitikk, og ikke mot selve kvalitetsbegrepet. Dette betyr at man ikke finner kvalitet behandlet i grunnleggende lærebøker i økonomi.

Selv om man i et demokratisk samfunn har som grunnleggende prinsipp at velgerne skal bestemme, så blir en slik tankegang feilaktig av flere grunner.

Engelsk sproglige land, spesielt USA og UK, ansees som toneangivende innen den økonomiske vitenskap også blant europeiske økonomer. Disse land representerer en svært individualistisk tradisjon. Dette avspeiler seg i lærebøker i offentlig økonomi, der det nærmest gis en egen begrunnelse for at offentlig sektor skal eksistere. Fremstillingene er slik at offentlig sektor er nødvendig fordi markedet ikke klarer å løse alle oppgaver på grunn av markedssvikt. Markedssvikt omfatter fenomener som monopoler, kollektive goder (public goods), miljøproblemer, samt en skjev inntektsfordeling. Jeg kan ikke gå nærmere inn på slike forhold her.

Et fullstendig annerledes utgangspunkt er at en offentlig sektor er nødvendig for at det i det hele tatt skal finnes samfunn utover enkle klanssamfunn eller stammesamfunn, der arbeidsdelingen mellom individer er svært begrenset. I et demokratisk samfunn har markeder og private bedrifter erfaringsmessig hittil vist seg å være hensiktsmessig for løsning av samfunnet produksjonsoppgaver.

Offentlig forvaltning kan – eller endog bør – betraktes som en ”overhusholdning” som omfatter alle innbyggere i samfunnet. En veldrevet privat familiehusholdning tar seg av sine syke og omsorgstrengende, samt forbereder den oppvoksende slekt på å møte samfunnets og fremtidens utfordringer. Tilsvarende må et samfunn ta seg av sine syke og omsorgstrengende, samt utdannelsesoppgaver på høyere nivå.

I et marked er det kjøperen/kunden eller forbrukerne som i prinsippet ved sine kjøp skal bestemme og hvis systemet fungerer godt, så vil de ulike produsenter tilpasse seg forbrukernes ønsker. I et konkurransemarked kan derfor si at ”forbrukeren er konge”, - kfr betegnelsen Consumers’ Sovereignty.

I offentlig sektor er dette svært annerledes. Produksjonsbeslutningene skal fattes av folkevalgte på vegne av hele befolkningen. Det enkelte individs innflytelse kommer fortrinnsvis til uttrykk gjennom medlemskap i politiske partier, fagforeninger og gjennom valg.

Med andre ord, offentlig sektor er ikke noen tjenestegutt for tjenestemottagerne. Det betyr at ”brukermedvirkning” og ”brukertilpasning” ikke kan betegne noen kommandorelasjon som i privat sektor. Dette bør selvfølgelig ikke forhindre at offentlig sektor tilpasser sine tjenester til tjenestemottagernes preferanser i den grad det er forenlig med krav til profesjonell tjenesteutøvelse og de økonomiske rammer.

4.2 Tjenestemottagernes oppfatning av kvalitet

En tjenestemottagers – en brukers – oppfatning av kvaliteten på en tjeneste er basert på en opplevelse, dvs på en subjektiv vurdering. Hvorvidt opplevelsen av en mottatt tjeneste er god eller dårlig kan sies å være avhengig av en differanse, nemlig differansen mellom erfart opplevelse og forventet opplevelse.

Kvalitetsopplevelsen er negativ hvis den erfarte opplevelse er ”mindre” enn den forventede opplevelse. Det gir misfornøyde tjenestemottagere.

Motsatt vil kvalitetsopplevelsen være positiv hvis den erfarte opplevelse er ”større” enn den forventede.

Dette betyr at en tjenestemottager som forventer lite gjerne kan bli fornøyd med en dårlig tjeneste, mens en tjenestemottager med store forventninger kan bli misfornøyd med en god tjeneste. Slik jeg ser det er arbeidet med serviceerklæringer et forsøk på å gi tjenestemottagerne de ”riktige” eller ”normale” forventninger til en tjeneste.

De sterkeste argumenter mot å forsøke seg på å basere individrettede offentlige tjenester på tjenestemottagernes oppfatning av kvalitet er

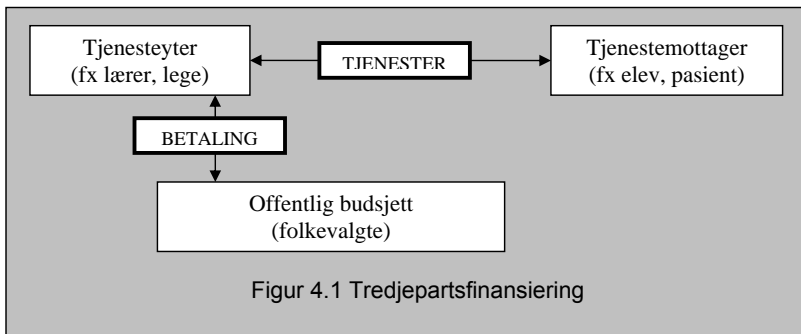
- (i) Tredjepartsfinansiering, kfr avsnitt 4.3,
- (ii) Hva er riktig tjeneste?, kfr avsnitt 4.4
- (iii) Profesjonsstyrt kvalitet, - kfr avsnitt 4.5

4.3 Tredjepartsfinansiering

Ved kjøp av tjenester vil tjenestemottageren være en kunde. Kunden velger den tjenesteleverandør som gir den riktige avveining mellom kvalitetsopplevelse og pris. Tjenesteleverandøren på sin side vil vanligvis legge vekt på ulike forhold som gir kunden en god kvalitetsopplevelse og vil prissette sine tjenester derefter. Derfor oppstår det vanligvis intet problem når tjenestemottageren (kunden) selv skal betale for tjenester.

Når det gjelder forvaltningstjenester, så er situasjonen vanligvis slik at tjenestemottageren mottar en standardisert tjeneste helt gratis. Det betyr at det er en tredjepart som betaler. Jeg ser her bort fra tjenester som er gebyr pålagt med sikte på selvfinansiering (fx vann, avløp og renovasjon, samt rettsgebyrer, tinglysningsgebyr osv) og tjenester som har såkalt "egenandel" (fx helsetjenester, barnehaver med mer).

Hovedtyngden av individrettet offentlig tjenesteproduksjon er gratis for tjenestemottager. Betalingen skjer via offentlige budsjetter. Man kan derfor tale om tredjepartsfinansiering. Dette er illustrert i figur 5.1.



Tradisjonelt har produksjon med tredjepartsfinansiering vært styrt ut fra **produktmaksimeringstankegangen**. Det vil si at det er bevilget et visse beløp til en fagetat eller institusjon fx undervisningsinstitusjoner, sykehus, politiet osv

4.4 Hva er riktig tjeneste?

Når en person har et udekket behov for en tjeneste, så er det ikke nødvendigvis slik at personen selv er klar over hvilken utformning av tjenesten vedkommende trenger. Det gjelder også ved private kjøp av tjenester. Eksempelvis konsulterer mange frisøren ved kjøp av frisør-tjenester. For tjenester som det offentlig har forsyningsansvaret for er det i mange sammenhenger ikke spørsmål om hva tjenestemottageren måtte mene. Jeg har valgt å sjeldne mellom to hovedtilfeller:

- (a) ”Kompetansetjenester”, dvs tjenestemottager mangler kompetanse om hvorledes egne behov skal dekkes.
- (b) ”Påtvungne tjenester”, dvs tjenester som samfunnet mener tjenestemottageren skal motta.

(a) ”**Kompetansetjenester**” brukes her om tjenester som tjenestemottager kan føle et behov for, men hvor det ligger utenfor mottagerens kompetanse å velge hvilken tjeneste vedkommende bør ha.

Det ene typiske eksempel er undervisningstjenester i vid forstand. Det gjelder barnehagetjenester og grunnskole-tjenester på det grunnleggende nivå, men også videregående skoler. I disse tilfellene er den faglige kompetanse delt mellom folkevalgte og undervisningspersonalet. I yrkesskoler, høyskoler og universitet er det derimot fagfolkene som råder grunnen omtrent alene når det gjelder innholdet i tjenestene. Det er faglærere og ingeniører som vet hvorledes stålplater skal sveises. Det er matematikere som vet hvorvidt og hvorledes fx differensialligninger skal løses.

Det annet typiske eksempel er medisinske tjenester. Som hovedregel er de medisinsk fagkyndige som må stille diagnose og forestå behandling.

(b) ”**Påtvungne tjenester**” er tjenester som tjenestemottager er pliktig til å motta, selv om de ikke skulle være ønsket.

En svak form for slike påtvungne tjenester er tvungen renovasjon (dvs at alle beboere innenfor et område må betale renovasjonsgebyr enten de har behov for slike tjenester eller ikke). Tilsvarende gjelder bevillinger (= tillatelse) som byggetillatelse, ”skjenkeløyve” osv. Ofte er begrunnelsen for denne type påtvungne tjenester hensynet til tredjepart (naboer, miljø osv).

En sterk form for slike påtvungne tjenester gjelder tjenester der tjenestemottager ofte ”ikke kjenner sitt eget beste”. De typiske eksempler på slike tjenester er tjenester innen barnevern og psykiatri (tvangsinnleggelse).

Behovene for ”kompetansetjenester” og ”påtvungne tjenester” må i stor grad avgjøres på faglig grunnlag og det betyr at folkevalgte må delegerer beslutningsansvaret for tjenestetildeling med mer til de sakkyndige. Dermed oppstår det man kan kalle profesjonsstyrte tjenester.

4.5 Profesjonsstyrt kvalitet

Behovene for profesjonelle fagfolk innen alle felter av offentlig forvaltning kan ikke bestrides og trenger ingen begrunnelse. Konsekvensen er at fagfolk bare kan overprøves av andre fagfolk når det gjelder kvaliteten av det arbeid som gjøres.

Folkevalgtes rolle når det gjelder kvalitet blir derfor i stor grad begrenset og vil særlig gjelde tilsyn med at etiske og eventuelt religiøse konvensjoner (fx menneskerettighetene) blir oppfylt.

Dette betyr at kvaliteten på offentlige tjenester i hovedsak blir bestemt av fagfolkene på vedkommende område, dvs at kvaliteten blir

profesjonsstyrt. Profesjonsstyr kvalitet kan sies å medføre følgende ulemper:

- (i) ”Profesjonsideologi”,
- (ii) ”Avveining mengde/kvalitet”,
- (iii) ”Høyere betalingsvillighet”

(i) ”**Profesjonsideologi**”: Betegnelsen ”profesjonsideologi” brukes her om det forhold at medlemmene av en profesjon gjerne har sammenfallende oppfatninger om hvorledes en god yrkesutøver skal oppføre seg og utføre sitt arbeid. Innen mange fagområder er det stort sett bare en profesjonsideologi som er dominerende. Det skyldes at profesjonsutdannelse dreier seg om hvorledes man skal arbeide innenfor vedkommende fagområde. Medlemmene av en profesjon læreres altså opp til å betrakte omverdenen på en bestemt måte. En profesjonsideologier kan for en profesjon være rådende over store deler av verden.

Dermed dannes det fellesoppfatninger om hva som er den riktige eller optimale kvalitet på det arbeid som skal utføres. Det finnes selvfølgelig unntagelser. Det er ikke lett å finne gode eksempler på unntagelser blant profesjonene i offentlig forvaltning. Jeg antar at lærer i grunnskolen kanskje er det beste eksempel. Det synes alltid å være en viss uenighet både om den pedagogiske side av arbeidet og om innholdet. Dette gir seg utslag i etablering av Steinerskoler og religiøst orienterte skoler. (Lærerplaner osv). Bemerk at eksistensen av privatdrevne sykehus og omsorgsinstitusjoner ikke skyldes profesjonsideologi, men økonomiske og andre forhold.²⁰ Jeg kan ikke gå nærmere inn på dette her.

Konklusjonen synes å være at de fleste profesjoner har en profesjonsideologi som er slik at den foreligger enighet innen profesjonen om hva som representerer en passende standardkvalitet på profesjonens tjenester. Dette fører til at en eventuell reduksjon i budsjettildelingen til en profesjonsarbeidsområde vanligvis ikke fører noen

²⁰ Det er jo ofte at offentlig ansatte leger har deltidsarbeid på private klinikker og eventuelt omvendt.

generell kvalitetsreduksjon i det arbeidet som utføres. I en slik situasjon vil ofte profesjonens folk velge å innstille virksomheten på visse områder som kan få stor mediaoppmærksomhet.

Ulempene ved dette kan for det første være at profesjonsideologi-er bare endres relativt sakte, slik at alternative tiltak/behandlingsformer osv ikke vurderes. Den annen ulempe er at det man kan kalle fastleggelse av profesjonelle kvalitetsstandarder vanligvis ikke tar hensyn til kostnadene.

(ii) **Avveiningen mellom mengde og kvalitet** er en type avveining som gjør seg gjeldende på de fleste av livets områder. Anta at fire personer som skal ha en hyggelig aften med rødvin og har et rødvinbudsjett på kr 500. De fire personer står da overfor valget mellom å kjøpe fx en dyr rødvin eller fem flasker billigere rødvin. Den praktiske konsekvens av en profesjonsstandard (fx formulert av en rødvinsekspert) kan være at de to personer ikke kan kjøpe rødvin som koster mindre en kr 250 per flaske. Konsekvensen av dette blir at de fire personer risikerer å lide av rødvinmangel når det lir litt ut på aftenen.

Dette avveiningsproblem mellom kvalitet og kvantum gjør seg også gjeldende innen offentlig tjenesteyting. Det beste eksempel er trolig innen barnehavesektoren. Der eksisterer det klare profesjonsbaserte kvalitetskrav for hvorledes barnehaver skal drives. Det medfører at barnehavedrift blir så kostbart at samfunnet ikke finner råd til å gi full barnehavedekning. Underskuddet på barnehaveplasser blir ofte dekket ved lavkvalitetstiltak (vilkårlige dagmammaer osv). Man kan derfor stille seg spørsmålet om full dekning med lavere kvalitet likevel ville være bedre enn begrenset dekning til ideell kvalitet.

Profesjonsstyrt kvalitet ligger an til å tildekke denne type avveinings-problemer. Slik tildekking kan ha negativ velferdseffekt.

(iii) **”Høyere betalingsvillighet”**: Personer som gjennomfører en profesjonsutdannelse opparbeider derved et slags tunnelsyn. Tunnelsyn

innebærer en ensprethet ved at man betrakter profesjonens arbeidsoppgaver som viktigere enn andre oppgaver i forvaltningen. Opparbeidelse av et slik tunnelsyn er naturlig for personer som ofte kan ha gjennomført en tidkrevende og kostbar profesjonsutdannelse.

På den fleste felter av offentlig forvaltning vil det nesten alltid være slik at man kan gjøre mer. Ofte kan man produsere mer rent kvantitativt og man kan helt sikkert produsere mer til høyere kvalitet. Dette betyr i praksis at en profesjon vanligvis vil være av den oppfatning at det blir bevilget for lite i forhold til de arbeidsoppgaver man står overfor og som burde ha vært løst.

Innen undervisning er det omtrent ikke grenser for hva man kan bruke på elektroniske hjelpemidler og annet avansert utstyr. Innen forskning er det ubegrensede behov. Innen medisin og omsorg er det og vil det trolig alltid være svært store udekkede behov. Det samme gjelder politi, forsvar, samferdsel osv. Kfr også ”loven om det avtagende utbytte” i avsnitt 5.2.

Konsekvensen av dette er at de forskjellige profesjoner i forvaltningen utøver et vedvarende press på de folkevalgte for å få større bevilgninger til gjennomføring av ulike oppgaver.

5 INDIKATORER OG RESULTATSTYRING

5.1 Krav til indikatorer

Kvantitativ målstyring betegner her at velferdseffektene av et tiltak kan tallfestes. Kvantitativ målstyring er vanligvis ikke mulig eller hensiktsmessig av to grunner. (i) Det vil vanligvis være politiske uenighet om velferdseffektene av tiltak. (ii) Utredningskostnadene kan bli betydelig (gjennomføring av nytte-kostnadsanalyser).

Eksempelvis vil det kunne være politisk uenighet om velferdseffektene av å øke sosialhjelpssatsene eller minstepensjoner for mottagere.

Det betyr at man i praksis vanligvis må nøye seg med **kvantitativ resultatstyring**. Det skjer ved bruk av indikatorer. En indikator defineres her som en kvantitativ variabel, som samvarierer med velferdseffekten av et tiltak. Kravene til en indikator kan formuleres på forskjellige måter.²¹ Jeg formulerer kravene slik til kvalitative resultatindikatorer:

²¹ I lærebøker og statlige dokumenter om økonomistyring i skandinaviske land synes man å basere seg på en krav spesifisering som kalles "SMART". Denne spesifisering er hentet fra engelsk og SMART sammenfatter ordene Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-bound, - kfr fx The Green Book fra H M Treasury (udatert).

- (1) Samvariasjon,
- (2) Manipulerbarhet,
- (3) Sammenveining av indikatorer,
- (4) Indikatortilpasset adferd,
- (5) Ikke-kontrollerbare forhold

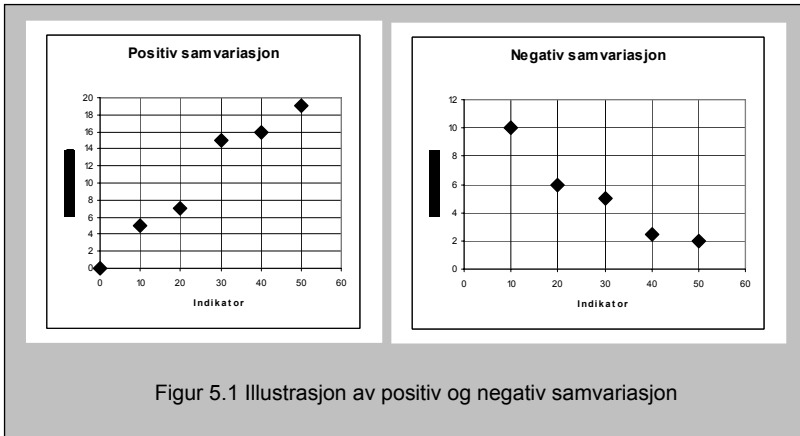
(1) Samvariasjon

Samvariasjonen mellom indikator og den bakenforliggende, men uobserverbare mål variabel kan være av to typer:

- (a) Positiv samvariasjon, fx det synes åpenbart at en økning i sosialhjelpssatsene eller minstepensjonen vil øke velferden hos mottagerne (selv om man ikke kan angi hvor stor økningen blir),
- (b) Negativ samvariasjon, fx en økning i antall fartskontroller langs veien kan redusere antall trafikkulykker (en reduksjon i antall ulykker vil åpenbart øke velferden i samfunnet, men man kan ikke si med hvor meget).

I figur 5.1 er det gitt en illustrasjon av positiv og negativ samvariasjon. Langs den vannrette akse er indikatorverdier mål og indikatorverdien forutsettes å være en kvantitativ og observerbar variabel. Langs den loddrette akse er en tenkt målvariabel avmerket, men det er en uobserverbar variabel.

Det springende punkt i kvantitativ resultatstyring er selvsagt at det er stor grad av enighet om sammenhengen mellom indikator og bakenforliggende målvariabel.



(2) Manipulerbarhet

Hvis ledelsen for en forvaltningsenhet har laget en eller flere indikatorer for virksomheten i en underliggende etat, så er det viktig at vedkommende etat ikke kan manipulere med indikatorverdiene. Det finnes mange eksempler på at manipulering er mulig.

Et eksempel gjelder ventelister for sykehusbehandling. Tidligere var en lang venteliste for sykehusbehandling ved et sykehus et godt argument for større bevilgninger til sykehuset. Langventeliste oppnås på flere måter blant annet ved å innkalle utskrevne pasienter til ekstrakontroller, glemme å stryke behandlede og endog døde personer av listene osv. For tiden er korte ventelister et suksesskriterium for sykehus. Fremgangsmåten er da den motsatte.

(3) Sammenveining av indikatorer

Ofte er den nødvendig med flere indikatorer for å vurdere resultatene i en etat. Dermed oppstår problemet med sammenveining av indikatorer. Anta at en gruppe av etat står overfor to indikatorer for henholdsvis mengde og kvalitet. Anta at man skal sammenligne to etater A og B i forskjellige forvaltningsenheter. Anta videre at A er best på kvantum, mens B er best på kvalitet. Hvilket av etaten er da best ut fra en samlet vurdering?

Hele poenget med balansert målstyring er å ha flere indikatorer for en etat slik at man kan danne seg et helhetsbilde av virksomheten. Drøftelse av denne type av avveiningsproblemer synes ikke å spille noen fremtredende rolle i litteraturen om balansert målstyring.

(4) Indikatortilpasset adferd

Indikatortilpasset adferd betegner at personalet innretter sin virksomhet slik at man oppnår gunstige indikatorverdier. Her må man skille mellom

- (a) Tilsiktede adferdsendringer, fx ved såkalt innsatsstyrt finansiering eller ”stykkprisfinansiering” (på dansk taxameterstyring),
- (b) Utilsiktede adferdsendringer.

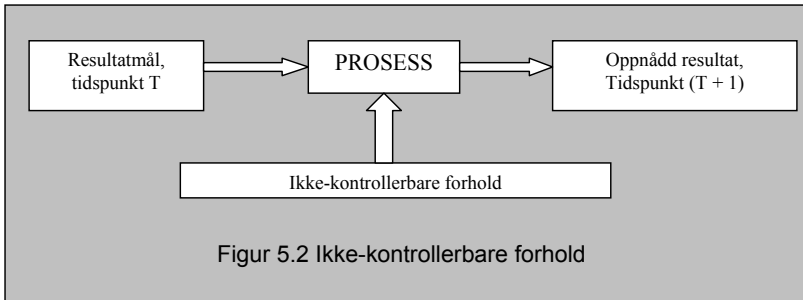
Innsatsstyrt finansiering er en spesiell budsjetteringsmetode som omtales i avsnitt 5.4 I denne forbindelse er det utilsiktede adferdsendringer som er av interesse.

Bruk av indikatorer kan føre til at personalet i en etat innretter sin virksomhet for å oppnå gode indikatorverdier. I undervisningsammenheng er det flere eksempler fra så vel grunnskole til universitet. Hvis man i grunnskolen har nasjonale prøver i utvalgte fag, så kan lærerne tilpasse undervisningen slik at man fortrinnsvis trenger eleven på å gjøre det godt i nasjonale prøver, mens tema osv som ikke er eksamensrelevant nedprioriteres slik som andre fag hvo det ikke er nasjonale prøver.

Innen universitets- og høyskolesektoren har bevilgningsfradrag basert på strykprousenten ført til lavere stryk. Lavere strykprousenten oppnås lettest ved å gi enkle eksamensoppgaver og ved ikke å stille for store krav til besvarelsene.

(4) Ikke-kontrollerbare forhold

Ikke-kontrollerbare forhold betegner forhold som påvirker produksjonsprosessen i et etat og som etaten ikke har kontroll over. Dette er illustrert i figur 5.2



Anta en etat har fått satt opp klare resultatmål (indikatorer) på tidspunkt T for det fremtidige tidspunkt (T + 1). Årsaken til mangelfull resultatoppnåelse, kan skyldes at diverse ikke-kontrollerbare forhold har påvirket prosessen slik at resultatmålene ikke blir oppnådd.

Dette forhold er spesielt fremtredende ved det jeg kaller responsproduksjon. **Responsproduksjon** betegner det forhold at folkevalgte ikke kan budsjettere med bestemt kvanta for produksjonen i mange former for virksomhet på forhånd. Typiske eksempler er forekomsten av sykdommer, spesielt epidemier, antall branner og mer omfattende ulykker (rasulykker) og forekomsten av alvorlige forbrytelser ("ransbølger", "voldtektsbølger").

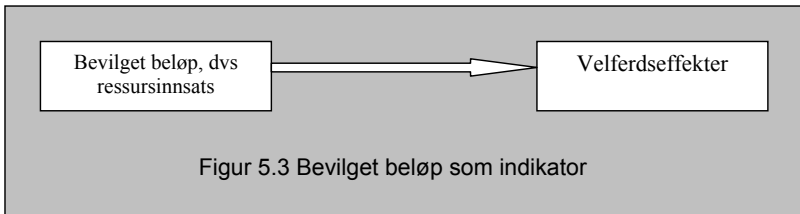
En rekke forvaltningstjenester er avhengig av befolkningens størrelse og sammensetning. Det gjelder spesielt undervisningstjenester og omsorgstjenester. For slike tjenester er det lettere å lage prognoser over fremtidige behov iallfall på kortere sikt.

Man vil selvfølgelig kunne ha situasjoner der resultatmål er oppfylt selv om vedkommende etat har gjort en dårlig jobb. En reduksjon i antall alvorlige veitrafikkulykker behøver ikke skyldes trafikkpoliets innsats, men at motorkjøretøyene er sikrere og at veisystemet er bedre.

5.2 Bevilgningsbeløp som indikator

Den tradisjonelle og mest brukte indikator for velferdseffekter av et tiltak eller av en virksomhet er bevilget beløp. Bevilget beløp for år T er en samlebetegnelse for den ressursinnsats som de folkevalgte har bestemt skal brukes på tiltaket i år T .

Tildeling av ressurser til en oppgave er en nødvendig betingelse for at oppgaven skal kunne løses og ressursforbrukets størrelse er bestemmende for graden av oppgave løsning. Det dreier seg her om en årsaksrelasjon, - kfr illustrasjon i figur 5.3.



Denne årsaksrelasjon betraktes vanligvis som åpenbar både av folkevalgte, byråkrater og andre. Hovedfordelene ved å bruke bevilgningsbeløp som indikator er (i) at alle forstår hva det dreier seg om, og (ii) at man ikke står overfor noe tallfastingsproblem når det gjelder selve bevilgningsbeløpet.

Bruk av bevilgningsbeløp som indikator er problematisk av flere grunner.

- (a) Bevilgningsbeløpet eller ressursforbruket er et svært lite presist mål for velferdseffektene.
- (b) Det vil vanligvis ikke være proporsjonalitet mellom bevilgningsbeløp og velferdseffekter, - kfr "loven om det avtagende utbytte".

Bare hvis produksjonen i en etat i utgangspunktet er kostnadseffektiv (ingen sløsing) så vil en bevilgningsøkning være nødvendig for økt produksjon og dermed økt velferd. Hvis derimot produksjonen

i utgangspunktet er ineffektiv, så vil produksjonen kunne økes uten bevilgningsøkning.

På den annen side hvis produksjonen i utgangspunktet er kostnads-effektiv, så behøver ikke en bevilgningsøkning føre til økt produksjon.

Dette betyr at bevilgningsnivået til en oppgave er en lite presis indikator for produksjonen i en etat. Man kan få et bedre innsyn i etaters virksomhet ved å bruke andre indikatorer i tillegg.

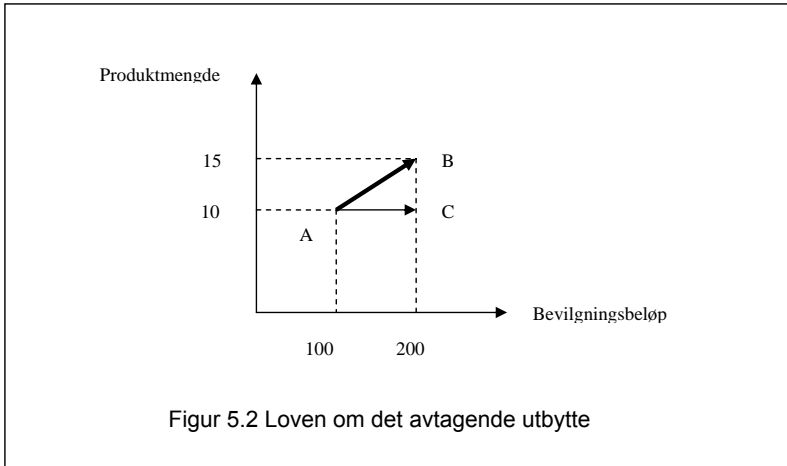
Loven om det avtagende utbytte

Man kan vanligvis ikke forutsette proporsjonalitet mellom bevilgningsbeløp og produksjonsresultat.²² Teoretisk kan man ha overproporsjonalitet, dvs at bevilgningen dobles med produksjonsresultatet mer enn dobles, men det synes vanskelig å finne eksempler på det i forvaltningsvirksomhet. Vanligvis vil man derimot tenke seg at det foreligger underproporsjonalitet, dvs at om bevilgningen dobles så å produktmengden øke noe, men ikke bli doblet. Tidligere, dvs historisk sett, omtalte man slik underproporsjonalitet (decreasing returns to scale) som ”Loven om det avtagende utbytte”.

Loven om det avtagende utbytte er søkt illustrert i figur 5.2. I utgangspunktet er bevilgningsbeløpet 100 og produktmengden er 10, dvs punktet A. En dobling av bevilgningsbeløpet til 200 gir ved avtagende utbytte en produktmengde på fx 15, dvs punktet B (fet pil).

Man kan også stå overfor den situasjon at en dobling av bevilgningen ikke fører til økt produksjon. Det er illustrert ved den tynne pil fra A til C. Det er selvsagt at man bør unngå bevilgningsøkninger som er uten effekt.

²² Proporsjonalitet mellom bevilgning (ressursforbruk) og produktmengde betyr at en dobling av bevilgningen også gir en dobling av produktmengden.



Loven om det avtagende utbytte er dokumentert i mange former for vare- og tjener. I offentlig forvaltningsproduksjon må man trolig regne med at den vil være oppfylt i de fleste tilfeller.

Hovedårsaken til det er at det vanligvis ikke er mulig å foreta proporsjonale økninger i alle former for ressurser som vedtas. La oss se på et sykehus som eksempel. En betingelse for å kunne oppnå en proporsjonal produksjonsøkninger er at alle ressurser økes proporsjonalt. Det vil si alle kategorier av personell, driftsmidler, alle former for utstyr og maskiner, samt ikke minst bygningsmassen økes proporsjonalt. I praksis synes slike proporsjonale ressursøkninger ikke å være mulig for eksisterende institusjoner som sykehus.

I praksis vil en bevilgningsøkning til eksisterende virksomhet anvendes til økning av forbruket bare av en eller et lite antall ressurser. Det kan dreie seg om eliminasjon av ”flaskehals” og lignende.

I andre tilfeller som fx hastighetskontroller langs en vei kan man ved stadig å øke hyppigheten av kontrollene få redusert og eventuelt eliminert antall tilfeller av hastighetsoverskridelser. Selv om det skulle være slik at en dobling av bevilgningen til antall hastighetskon-

troller fører til en fordobling av registrerte hastighets-overtredelser, så betyr ikke det at antall unngåtte trafikkulykker doubles.

5.3 Særegenheter ved tjenesteproduksjon

Hovedtyngden av den offentlige forvaltningsproduksjon dreier seg om produksjon av tjenester. Offentlige tjenester skal vanligvis være individtilpasset²³ og vil således vanligvis være særpreget ved flere forhold:

- (i) Manglende lagringsmuligheter.
- (ii) Individtilpassede tjenester.
- (iii) Forebyggende tjenester.
- (iv) Responsbestemte tjenester

(i) Manglende lagringsmuligheter

Tjenester må vanligvis forbrukes samtidig med at de produseres.²⁴ Vanlige legeundersøkelser forutsetter at pasienten er tilstedeværende. Det betyr at det ikke kan produseres for lager. Det betyr videre at folkevalgt kan fatte vedtak om kapasiteten ved fx et legekontor, men ikke om antall pasienter som skal behandles.

(ii) Individtilpassede tjenester

Når tjenester skal individrettes betyr det at alle tjenester av en type, fx legeundersøkelse, blir en spesiell foreteelse som ikke nødvendigvis er sammenlignbare med andre tilsvarende tjenester. Anta at en lege i løpet av en uke har behandlet pasienter med følgende sykdommer: influensa, øreverk, migrene, nyresvikt, bruddskade, diaré, hemoroider, svangerskapsundersøkelse, isjias, samt at flere pasienter

²³ Kommunale tjenester som ikke er individ tilpasset er eksempelvis renovasjonsordningen. Har man mer søppel en beholderen rommer må man selv løse problemet.

²⁴ Produksjon av bøker, fx en lærebok, må kunne sies å være en spesiell form for tjenesteproduksjon, som kan lagres. Det er ikke den trykte publikasjon, som er en vare, som er det egentlige innhold i produktet, men innholdet. Bøker erstatter muntlige fortellinger, som er tjenesteproduksjon enten det dreier seg om en skjønnslitterær fortelling eller en kokebok.

hadde uklar eller komplisert diagnose og derfor måtte videresendes til spesialist. Spørsmålet blir da hva betyr det eller hvor meningsfylt er det å si at legen undersøkte X pasienter i angjeldende uke.

Tilsvarende gjelder andre tjenesteområder. Sykehjemspasienter kan inndeles på flere måter senil demente og de andre, oppegående og sengeliggende osv. Noe tilsvarende står man overfor på sosialkontoret, samt i spørsmål om byggetillatelse. Arbeidet med brannslukning er selvsagt avhengig av hva som brenner. Politiefterforskning er avhengig av lovbruddets art.

Innen undervisning – både barnehaver og ellers – kan virksomheten deles inn i ”foredrag” for flere tilhørere (barnehagebarn/elever/studenter) og individuell veiledning. Et viktig mål ved undervisningsvirksomhet er vanligvis at den skal være tilpasset enkeltindividets behov og forutsetninger.

Dette betyr at de tjenester som utøves på et område til dels er svært forskjellige og gir et svært upresist mengdebegrep.

(iii) Forebyggende tjenester

Innenfor en rekke viktige former for offentlig tjenesteyting er fravær av behov for tjenester et suksesskriterium. Det gjelder åpenbart både for politiets og brannvesenets virksomhet. Det gjelder videre hele spekteret av ulykker og katastrofer, samt epidemier og andre sykdommer, barnevernsaker osv. Det dreier seg her om ”uønskede hendelser”.

Innenfor disse tjenesteområder ansees forebyggende virksomhet å være viktig. Vellykket forebyggende arbeid fører til mangel på arbeidsoppgaver. Kvaliteten av forebyggende arbeid kan til en viss grad vurderes ved å se på forekomsten av uønskede hendelser av ett slag, fx per tusen innbygger, i et område i forhold til tall for landet som helhet eller endog tall for naboland. Dette gjelder særlig uønskede hendelser som opptrer forholdsvis regelmessig som branner, lovbrudd og vanlig forekommende sykdommer.

(iv) Responsproduksjon

Ovennevnte betyr at en stor del av den offentlige tjensteproduksjon kan sies å være påtvunget av ytre forhold, slik at produksjonen representerer et svar eller en respons på uønskede hendelser. Jeg har valgt å omtale dette som responsproduksjon. Eksempler på slik responsproduksjon er nevnt ovenfor, men nevner likevel noen områder

- (i) militært forsvar, som i fredstid skal ha en forbyggende funksjon,
- (ii) politi og domstoler,
- (iii) helsevirksomhet relatert til sykdommer og ulykker,
- (iv) sosialtilfeller,
- (v) søknader om byggetillatelse

Undervisningsvirksomhet og generell eldreomsorg vil jeg ikke anse som responsproduksjon. På disse felter vil befolkningsstatistikk vanligvis i god tid fortelle hvilke oppgaver man står overfor i nåtid og fremtid.

Konsekvenser for budsjettarbeid og resultatstyring

Ovennevnte forhold har klar betydning for budsjettarbeid og resultatstyring i en forvaltningsenhet.

Det kan ikke produseres for lager hvis man har ledig kapasitet ett år. Får man ikke utnyttet en leges behandlingsskapasitet i år T , så kan den ikke utnyttes i år $(T + 1)$ i stedet. Ubenyttet tjenstekapasitet er tapt for alltid. Kfr begrepet "sunk cost" (forbrukte ressurser) i avsnitt 7.2.

Individtilpasset tjensteproduksjon betyr at mengdebegrepet blir lite homogent. Dvs man gjør grove forenklinger når man taler om en "gjennomsnittlige barnehavetjeneste", "en gjennomsnittlig legeundersøkelse", "en gjennomsnittsbrann", "et gjennomsnittlig lovbrudd", osv.

Virkningene av forebyggende arbeid er det vanskelig å anslå og vil ofte først kunne vise seg etter flere år, samtidig som andre forhold i samfunnet endres kontinuerlig, slik at sannsynligheten for uønskede

hendelser er avhengig av svært mange forhold, som ikke kan kontrolleres av demokratiske organer.

For offentlig forvaltning betyr det at man ikke i budsjettet, dvs på forhånd, kan fastlegge antall lovbrudd som politiet må ta seg av i budsjettåret. Det man kan fastlegge i budsjettet er hvilken kapasitet politiet skal ha til bekjempelse av lovbrudd. Bekjempelse av lovbrudd omfatter både forbyggende arbeid og efterforskning av lovbrudd som vil kunne skje.

Tilsvarende man kan ikke i budsjettet vedta hvor mange sykdomstilfeller, ulykker osv som vil finne sted i budsjettåret. Erfaringer vil gi en pekepinn på hvilke oppgaver man antagelig eller sannsynligvis vil stå overfor. Da det ikke er meningsfylt å fatte vedtak om produksjonsmengden, så taler jeg om **responsiv virksomhet**. Det man kan vedta i et budsjett er en kapasitet for å dekke de produksjonsbehov som ville kunne oppstå i budsjettåret.

En hovedkategori av tjenester der produksjonsmålene kan vedtas på forhånd er undervisningsvirksomhet, inklusiv barnehaver. En annen kategori gjelder veibygging, veivedlikehold med mer.

5.4 Incentivbasert finansiering

Incentivbasert finansiering innebærer at bevilgningen til et virksomhetsområde gjøres helt eller delvis avhengig av en eller flere kvantitative resultatindikatorer for virksomheten. Dvs bevilgning-en består da gjerne av en del som er et fastbeløp, som er uavhengige av aktivitetsnivå) og en annen del som er avhengig av aktivitetsnivå eller prestasjoner. Det dreier seg da om sum av to hovedkomponenter:

$$(1) \text{ Bevilgning} = (\text{fast beløp}) + (\text{prestasjonsavhengig beløp})$$

Det prestasjonsavhengige beløp kan være en sum av beløp for delprestasjoner.

Hovedformålet med en slikt system er å påvirke aktiviteten i en etat slik at man oppnår en høyere grad av måloppfyllelse.

Et sideformål er trolig at man derved også oppnår en kvantitativt grunnlag for fastleggelse av budsjettildelinger. Det letter arbeidet på høyeste administrative nivå betydelig.

(i) Sykehusfinansiering

Finansiering av sykehusene er incentivbasert og omtales da som **innsatsstyrt finansiering, ISF**. Det gies et beløp som skal representere diagnose og behandlingskostnadene for pasientene, som er fordelt på ca 500 DRG-typer. DRG betyr diagnose relaterte grupper. Nærmere informasjon om denne kompliserte og omfattende ordning finner man på hjemmesidene til Sosial- og helsedepartementet, - kfr fx IS-1439 ”Innsatsstyrt finansiering 20007. Sterkt forenklet kan systemet sies å være slik for tilskudd til et sykehus (egentlig regionalt helseforetak):

$$(2) \text{ Prestasjonsbeløp} = \text{summen av pris gange kvantum for alle DRG}$$

Her betyr pris inntektsbeløp per pasient og kvantum betyr antall pasienter. Denne oppdeling av inntekten i en fast og variabel del, kfr (1) ovenfor, tilsvarer oppdelingen i faste og variable kostnader i vanlig bedriftsøkonomisk analyse. Man må kunne tro at det faste beløp er et anslag for faste kostnader, mens det variable beløp er produktet av en anslått enhetskostnad, omtalt som pris i (2), og antall produserte enheter, dvs antall behandlede pasienter eller kvantum i (2). Det betyr at det antas at den grunnleggende kostnadsstruktur ved sykehus antas å være lineær, dvs at de variable element er proporsjonalt med produktmengden.²⁵ Slik sett dreier det seg om et logisk system.

²⁵ La C betegne samlet kostnad, C for cost, mens FC (fixed cost) betegner de faste kostnader og AC (average cost) og X betegne produktmengden. Da har man ved lineær kostnadsstruktur i ett produkt:

$$C = FC + (AC)X$$

Og lineære kostnader med n produkter:

$$C = FC + (AC_1)X_1 + (AC_2)X_2 + (AC_3)X_3 + \dots + (AC_n)X_n$$

Det kritiske spørsmål er imidlertid om inntektsbeløpet eller prisen per behandlet enhet er lik enhetskostnaden for de enkelte DRG. Hvis prisen er høyere enn enhetskostnaden for en DRG, så vil sykehuset ha et overskudd per behandlet pasient av denne type. Hvis prisen er lavere, vil det derimot oppstå et underskudd per behandlet pasient. Innsatsstyrt finansiering ligger derfor an til å dreie sykehusenes virksomhet i retning av å prioritere behandling av pasienter med DRG-er som gir en positiv differanse og ultimere pasienter som gir null i overskudd eller eventuelt underskudd.²⁶

Det har vært avslørt at man ved sykehus har forsøkt reklassifisere pasienter fra DRG-er som gir lavt eller intet overskudd til DRG-er som gir større overskudd. Et annet eksempel, som ble avslørt av Dagens Næringsliv, var at en DRG, nemlig ”snorkeoperasjoner”, ga en inntekt på ca kr 16.000 per behandling mens enhetskostnaden var på under kr 5.000. Det gir et overskudd per behandlet pasient på over kr 10.000. Etter dette ble kjent endret departementet prisen til ca kr 7.000 per behandling.

(ii) Universitet og høyskoler

Finansieringen av universitet og høyskoler er incentivbasert og kalles **resultatbasert finansiering, RBF**.²⁷ Systemet har tre forskjellige komponenter:

- (a) basiskomponent, 59 prosent
- (b) undervisningskomponent, 26 prosent,
- (c) forskningskomponent, 15 prosent

Fordelingsprosentene ovenfor referer seg til hele universitets- og høyskolesektoren. De forskjellige institusjoner av denne type er delt i (i)

²⁶ Ultimere betyr å sette sist. Det er vanlig å bruke ”nedprioritere” om dette, men ”nedprioritering” blir et sært ord når prioritering betyr å sette først. ”Nedprioritering skulle således bety ”å sette først nederst”. Et bedre ord er da kanskje ”inprioritere”, - kfr ordparet effektiv og ineffektiv.

²⁷ Egenlig gjelder betegnelsen resultatbasert finansiering bare finansiering av undervisningsdelen, mens finansiering av forskningsdelen omtales som resultatbasert omfordeling, RBO.

universitet, (ii) vitenskapelige høyskoler og (iii) statlige høyskoler, og ovennevnte prosenter varierer mellom de tre kategorier av institusjoner. For statlige høyskoler er basiskomponenten høyere og forskningskomponenten lavere enn angitt ovenfor. Dette er et forholds-vis innfløkt system, som det er gjort nærmere rede for på Kunnskapsdepartementets hjemmesider.

5.5 Kvasikvantifisering

Innenfor sosiologi og statsvitenskap har man lange tradisjoner med det man kunne kalle kvantifisering av kvalitative variable. Fremtredende og mer omfattende lærebøker foreligger slik som Hellevik (2002), kap 6, og Ringdal (2001), kap 17.

Det er kanskje litt respektløst av undertegnede å omtale kvantifisering av kvalitative variable som kvasikvantifisering.²⁸ Mitt poeng er ikke at slike undersøkelser alltid gir feilaktige svar og således representerer kvasivitenskap. Mitt synspunkt er derimot at slike undersøkelser kan være svært nyttige med sikte på å oppnå forbedringer i samfunnet, men at slike metoder er minst like problematiske i bruk som vanlige kvantitative metoder. Jeg minner om den gamle regle om grader av løgn ”hvitt løgn”, ”grov løgn” og ”statistikk”.

(i) Terningkastmetoden

”Terningkastmetoden” består i å gi en enkel tallmessig karakteristikk fortrinnsvis av en kulturelt fenomen. Karakteristikken består i å angi kvaliteten av tjenesten ved et helt tall fra en til seks, der terningkast én betegner en dårlig prestasjon, mens seks betegner en topprestasjon.

Metoden brukes gjerne om kulturelle fenomen som en skjønnlitterær bok, en teaterforestilling, en film, en konsert eller CD, et TV-

²⁸ På den annen side uttaler mange statsvitere og sosiologer seg ofte friskt om økonomiske fenomen de ikke forstår noe særlig av fx om maksimeringsadferd i husholdninger og bedrifter, om markeds-mekanismen osv.

program osv. Alle disse fenomen representerer sammensatte og komplekse ytringer. Det kan synes grotesk at metoden har blitt så populær og vanlig.

Man kan hevde at når en og samme film får omtrent samme verdi på terningkastet i alle aviser, dvs av uavhengige journalister eller kommentatorer, så må det bety at metoden gir en god eller iallfall brukbar karakteristikk av filmen. Et slikt synspunkt kan være feil. For det første, ofte er det kontakt mellom anmelderne før de skriver. Det er gjerne slik at kinematografene har egne visninger for filmanmeldere før en film vises for det vanlige publikum. Det er da naturlig at anmelderne utveksler synspunkter etter forestillingen. For det annet, personer som vurderer samme type av kulturfenomen kan sies å tilhøre det samme kulturpolitiske paradigme. Dette tilsvarer vanlige profesjonsvurderinger, selv om anmeldere ikke i samme grad som regulære profesjoner, har en lengre og mer ensrettende utdanning bak seg. For det tredje, anmelderne skriver ikke minst for å gjøre inntrykk på andre anmeldere. En filmanmelder som gir en film av "kultsymboler", som Bergman eller Fellini, dårlig kritikk mister ansikt blant andre filmanmeldere.

Terningkastmetoden må derfor kunne sies å være et eksempel på kvasikvantifisering i det verste betydning av ordet.

(ii) Samfunnsvitenskapelige evalueringsskalaer

Forskjellen mellom terningkastmetoden og de kvalitative evalueringsskalaer, som brukes i visse samfunnsvitenskaper er ikke nødvendigvis stor. Ved terningkast-metoden er den en eneste person som fastlegger tallverdien, mens i det i den samfunnsvitenskapelige variant er en rekke respondenter. Hver respondent avgir et svar, som oversettes til et tall, slik at man kan beregne gjennomsnittsscoren for alle respondentene.

De uviktige forskjeller mellom de to metoder er flere. Evalueringsskalaene inneholder vanligvis flere heltallsverdier for respondentenes

svar fx far en til ti. Den samfunnsvitenskapelige metode synes særlig å innehold flere forhold som kan tilsi en bemerkning.

For det første, en viktig forskjell består trolig i at respondentene vanligvis ikke har samme bakgrunn, preferanser og forståelse av spørsmålene. Når respondenten er en tjenestemottager, som blir spurt om i hvilken grad en tjeneste var tilfredsstillende vil respondenter med urealistisk positive forventinger ligge an til å dårligere karakteristikk, enn respondenter som ikke forventet seg så meget.

For det annet, i en samfunnsvitenskapelig undersøkelse kan man stille en rekke supplerende spørsmål, slik at man får svar på ulike aspekter ved en tjeneste. Det kan være svært verdifullt.

For det tredje, når det kan stilles flere spørsmål kan det også stilles kontroll-spørsmål. Slike kontrollspørsmål vil kunne avsløre om respondenten er ”enig med seg selv” eller svarer i hytt og pine.

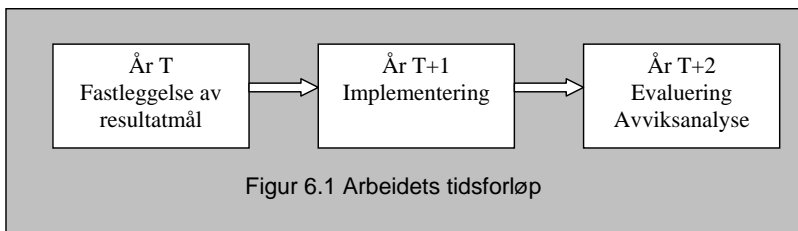
6 RESULTATEVALUERING

6.1 Arbeidsprosessen

(I) Arbeidet med resultatstyring kan deles inn i tre hovedtrinn:

- (i) Formulering av kontrollerbare resultatmål for periode (T + 1) [eller budsjettåret], som skjer på tidspunkt T [året før budsjettåret].
- (ii) Implementering (= gjennomføring) av resultat mål i år (T + 1), som eventuelt kan innebære justeringer, hvis avgjørende forutsetninger endrer seg.
- (iii) Evaluering (= vurdering) av oppnådde resultater for år (T + 1), som tidligst kan skje i år (T + 2) eller eventuelt senere.

Evalueringen av virksomheten for år (T + 1) vil derfor normalt skje i år (T + 2) og eventuelle læringseffekter/erfaringer vil derfor først kunne få særlig virkning for år (T + 3). Det dreier seg derfor om en tidkrevende prosess, - kfr figur 6.1.



(II) Ved formulering av resultatmål er kontrollaspektet avgjørende slik at en etat (ansvarsenhet) får klare arbeidsmål. Systemet bør være innrettet slik at man kan skille mellom manglende måloppfyllelse som skyldes

- (a) Utilstrekkeligheter eller ineffektivitet i en etat.
- (b) Forhold som etaten ikke kan ha herredømme over.
- (c) Tilfeldige avvik

Om tilfeldige avvik kan man si følgende: Det er ikke mulig å ha eksakt kunnskap i dag om hva som vil skje i fremtiden. Mange forhold vil kunne ligge bak forskjeller mellom observerte resultater på tidspunkt $(T + 1)$ enn det man forutsatte og/eller vedtok på tidspunkt T . Ofte vil man derfor ikke kunne regne med at det skal være absolutt likehet mellom kvantifisert mål og kvantifisert resultat, dvs

(1) mål = resultat.

Det må vanligvis åpnes for at tilfeldigheter av forskjellig slag kan påvirke resultatet. Kravet blir da at det kvantifiserte resultat skal være tilnærmet lik det kvantitative mål, dvs

(2) mål \approx resultat

(der \approx betyr tilnærmet lik).

(III) Hertil kommer kostnadene ved å drive resultatstyring. På kommunalt nivå vil man vanligvis ikke opprette egne stillinger for slike formål. Kostnadene vil derfor bestå i at arbeidskraften må prioritere arbeidet med resultatstyring foran andre oppgaver fx direkte tjenesteyting. Kostnadene ved slik omprioritering av arbeidsoppgaver kan i prinsippet beregnes hvis personalet fører timelister osv. Det er i offentlig forvaltning ikke tradisjon for slik timeregistrering og man kan også stille spørsmål om hvor meningsfylt slik arbeide kan være.

I det etterfølgende behandles kvantitativ resultatstyring.

6.2 Avviksanalyser

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom de følgende to hovedtyper av avviksanalyser:

- (i) Produkt eller prestasjonsavvik
- (ii) Kostnadsavvik

(i) Produktavvik

Produktavvik eller prestasjonsavvik brukes når høye tall for en kvantitativ resultatindikator betraktes som fordelaktig. Det er i situasjoner hvor et positivt avvik assosieres med noe godt (fx flere barnehaveplasser enn planlagt, lavere strykprosjenter ved utdanning osv). Det relative prosentavvik kan da beregnes ved

$$(1) \text{ Prosentavvik} = \left[\frac{\text{resultat} - \text{mål}}{\text{mål}} \right] (100)$$

Eksempelvis anta at målet er 100 nye barnehaveplasser i år (T + 1) mens man oppnådde 110 nye plasser. Resultatet er da 110, mens målet er 100. Det prosentvise avvik blir da

$$(1b) \left[\frac{110-100}{100} \right] (100) = \left[\frac{1}{10} \right] (100) = 10$$

dvs man har et positivt avvik på 10 prosent.

Hvis resultatet hadde vært akkurat 100 nye plasser ville man hadde eksakt full måloppnåelse og avviket vil være null. Hvis man bare oppnår 98 plasser får man et negativt avvik på $[(98 - 100)/100](100) = [(-1/50)](100) = -2$ prosent.

Dermed melder spørsmålet seg om mindre avvik i graden av mål-oppfyllelse er noe man skal legge vekt på. Ofte er det slik at avvik på pluss/minus ti prosent ofte er noe man må regne med og ikke bør tillegges særlig vekt. Det skulle i så fall bety at når målet er 100 plasser, så kan et realisert antall plasser på fra 90 til 110 betraktes som

greit. Man kan selvfølgelig diskutere om en toleransegrense på pluss/minus ti prosent er for høy. Kanskje grensen skal være pluss/minus fem prosent (altså fra 95 til 105) eller på pluss/minus tre prosent (altså fra 97 til 103). En slik grense må fastsettes på bakgrunn av politiske/administrative vurderinger.

En hovedårsak til at det vanligvis bør tolereres å akseptere mindre avvik i positiv eller negativ retning er at nærmere undersøkelser av årsaker til avvik vil være kostnadskrevende. En nærmere undersøkelse må være bryet verd. Ofte vil det man kunne kalle **”ti-prosent-regelen”** være passende, dvs at avvikelser innenfor rammen av pluss/minus ti prosent ikke tilsier nærmere undersøkelse.

Positive avvik er ikke nødvendigvis fordelaktig. En slik merproduksjon vil jo vanligvis innebære merkostnader. Selv om et positivt avvik ikke innebærer merkostnader så er det likevel en indikasjon på plan- og utredningsarbeidet er for dårlig. Når det formuleres resultatmål for virksomheten til en profesjon, så har representanter for profesjonen vanligvis et avgjørende ord med i laget. Det synes å foreligge eksempler på at resultatmål blir satt for lavt, slik at man har noe å gå på og lettere kan oppfylle resultatmålet.

Tilsvarende er ikke negativt avvik nødvendigvis ufordelaktige. Det vil være avhengig av den tilhørende kostnadsramme, som kan vise seg å være urealistisk, - kfr etterfølgende fremstilling.

I noen tilfeller blir avviksanalysen spesielt enkel. Anta eksempelvis at det iverksettes tiltak som har som mål å redusere antall veitrafikkulykker med 10 prosent.²⁹ Hvis man i ettertid finner ut at man oppnådde en reduksjon på 12 prosent, så er det uten videre åpenbart at målet er mer enn oppnådd.

29 Antall veitrafikkulykker er ikke noen god variabel. Det er vanlig i norsk statistikk å skille mellom (a) ”lettere ulykker”, (b) ”alvorligere ulykker” og ”ulykker med dødsfall”.

(ii) Kostnadsavvik

Kostnadsavvik brukes når en kvantitativ resultatindikator er uttrykt i kroner. Da betraktes lave tall som fordelaktig. Et negativt avvik betyr at de faktiske kostnader (regnskapstallene) er lavere enn de antatte kostnader (budsjetterte tall). Det relative prosentavvik kan da beregnes da slik

$$(2) \text{ Prosentavvik} = \left[\frac{(\text{faktisk kostnad}) - (\text{antatt kostnad})}{(\text{antatt kostnad})} \right] (100)$$

Et positivt avvik betyr da at det foreligger en kostnadsoverskridelse. Et negativt avvik betyr i prinsippet en innsparing. Ved rammebudsjettering vil vanligvis en slik besparelse forbli innenfor virksomhetsområdet og vil således kunne representere et viktig incitament for effektivitet. Problemet ved slik innsparinger er at kvaliteten ved de berørte tjenester kan bli forringet.

Studier av kostnadsavvik egner seg for forvaltningsaktiviteter der kostnadene på en naturlig måte kan betraktes som produktet av mengde og kostnad per enhet. Her brukes sykehjem som eksempel og gjelder bare beboerne. Det gjøres den grove forenkling at alle beboere betraktes som like pleietrengende.

Kostnadsavvik betyr at kostnadene ved en oppgave avviker fra det som er forutsatt i budsjettet og som således representerer et resultatmål i seg selv. Et kostnadsavvik kan deles i to komponenter, som tradisjonelt omtales som prisavviket og mengdeavviket.

Mengdeavviket betegner avviket mellom budsjetterte kvantum og realisert kvantum i henhold til regnskapet. For et sykehjem er produktet antall overnattinger. Overnattingskapasiteten er antall senger gang antall dager i året (skuddår kan ignoreres). Ved et sykehjem skjer det jevnlig et frafall av beboere, som erstattes med ”nykommere”. Det betyr at kapasiteten vanligvis ikke kommer opp i 100 prosent av rent praktiske grunner. Hvis man betrakter antall overnattinger

som produktet, så vil et mengdeavvik bety at man ikke får utnyttet overnattingskapasiteten fullt ut. Betrakter man derimot antall beboer eller antall senger som produktet, så vil mengdeavvik normalt ikke forekomme.

For en forvaltningsenhet, som ikke selger sine tjenester kan betegnelsen prisavviket virke irrelevant, men det er iallfall en enkelt og kortfattet betegnelse. Prisavviket kan i forvaltningsvirksomhet omfattes som differansen mellom budsjettert enhetskostnad og faktisk enhetskostnad i henhold til regnskapet. For et sykehjem der antall overnattinger regnes som produktet, så gjelder enhetskostnaden per overnatting. Hvis derimot antall beboere regnes som produktet, så dreier det seg om enhetskostnaden per beboer.

Anta at budsjettet for år (T+1) for et sykehjem er på 15 millioner og at det har 40 plasser (senger). Det gir en kapasitet på $(365) \times (50) = 18.250$ overnattinger. Det gir en enhetskostnad per overnatting på kr 822. Budsjettert kostnad per beboer bli kr 300.000. Når regnskapet gjøres opp i år (T+2) så viser det seg at totalkostnaden ble på 16 millioner. Det betyr at enhetskostnaden per overnatting er kr 877, mens kostnaden per beboer var kr 400.000. Kostnadsavviket er på 33,3 prosent. Det er et betydelig avvik som tilsier en forklaring eller en nærmere undersøkelse.

For et sykehjem kan et mengdeavvik skyldes svakheter ved selve mengdebegrepet. Beboerne har forskjellige pleie- og omsorgsbehov, hvis innslaget av tyngre, dvs mer pleietrengende beboere, har økt i forhold til lettere pleietrengende beboere, så kan man si at mengden eller arbeidsbelastningen på personalet har økt. For et sykehjem vil en slikt mengdeøkning ofte kunne gi seg utslag i overtidsgodtgjørelser og tilsettelse av vikarer eller ekstra personell. Mer vanlig er det kanskje at en slik mengdeøkning ikke vil synes fordi det betyr at personalet må bruke mer tid på de tyngste beboere og dermed mindre tid på de lettere beboere. Det dreier seg da om en kvalitetsreduksjon for lettere beboere.

Prisavviket kan skyldes at lønnsoppgjøres ble bedre og dermed annerledes enn det som var forutsatt i budsjettet. Prisavviket kan også skyldes at prisnivået på diverse forbruksmaterieell har økt osv.

6.3 Underbudsjettering og manipulering

Underbudsjettering betyr at bevilgningen ikke er tilstrekkelig stor til å dekke de utgifter som det er realistisk å forvente. Ved underbudsjettering av en etat kan man ikke forvente at etatens arbeidsmål blir oppfylt.

Profesjonsstyring av kvaliteten betyr vanligvis ikke at underbudsjettering vil medføre en generell reduksjon av kvalitetsnivået. Det vil stride mot de fleste profesjonsideologier. Den berørte profesjon vil vanligvis legge opp til innskrenkninger på visse felter som vekker stor medieoppmerksomhet. Særlig innen sykehussektoren er man en mester i dette. Underbudsjettering av et sykehus synes derfor ikke å føre til redusert kvalitet på virksomheten i operasjonssaler, men til nedleggelse av fx fødeavdelinger. Fødsler må ikke skje i sykehus, men kan skje hjemme og i fødestuer av forskjellig slag. Dermed vekker man også yngre kvinner til protest, hvilket kan være meget effektivt.

Underbudsjettering kan skyldes flere forhold

- (i) Usikkerhet om fremtiden,
- (ii) "Katastrofer"
- (iii) "Kostnadsmanipulering",
- (iv) "Styringsmanipulasjon",
- (v) "Politisk manipulasjon",

(i) Usikkerhet om fremtiden

Manglede kunnskaper om fremtidige forhold eller grunnleggende forutsetninger vil alltid kunne gjøre eg gjeldende. Dette gjør seg kanskje særlig gjeldende i forbindelse med byggeprosjekter av forskjellig slag, der forutsetninger om grunnforholdene kan være urealistiske.

(ii) Katastrofer mm

Katastrofer brukes her om uforutsette omstendigheter av betydelig omfang og som mer sjelden inntreffer slik som alvorlige og utbredte epidemier, større ulykker, jordras og utglidninger av landmasser (vestlandet) med mer. Slike uforutsette omstendigheter kan man vanskelig ta hensyn til og bør trolig ikke regnes med som en form for underbudsjettering.

Fx værforholdene på Sørlandet (Agder-fylkene) er spesielle i den forstand at det vanligvis ikke er særlig snemengder. Noen vintre kan imidlertid snemengdene bli svært betydelig på kort tid (og av kortere varighet).

(iii) ”Kostnadsmanipulering”

Med kostnadsmanipulering mener jeg at de som ivrer for at et prosjekt skal gjennomføres systematisk undervurderer gjennomføringskostnadene for å oppnå et positivt vedtak, slik at prosjektet kan bli satt i gang. I slike tilfeller kunne man også tale om ”kostnadsforfalskning”. Når et prosjekt først er igangsatt kan det være for sent å stoppe det og tilleggsbevilgninger må gis.

Den gruppe av personer som står bak slik kostnadsmanipulering er ofte en kombinasjon av folkevalgte fra forskjellige partier, tjenestemottagere og offentlige ansatte. Tiltak som er gjennomført under tverrpolitisk begeistring og som medfører betydelige kostnadsoverskridelser vil ikke vekke politisk strid, - kfr punkt (v) nedenfor.

Slik kostnadsmanipulering kan særlig gjelde byggeprosjekter fx sykehus, operaer og samferdselsanlegg (bro og vei). For bygg vil arkitekter gjerne se fullføring av bygget som realisering av ”sitt kunstverk”. Entreprenører/byggefirma er avhengig av å holde seg inne med ”makten” for å få nye oppdrag i fremtiden og vil heller ikke si noe.

(iv) ”Styringsmanipulering”

Med styringsmanipulering mener jeg en situasjon der ledelsen (folkevalgte og/eller ansatte) mener at utgiftsnivået på et område er for høyt. Fremgangsmåten er å gi lavere bevilgninger enn det som er tilvant. Her kan man skille mellom to varianter.

(a) En forsiktig måte er ikke å gi kompensasjon for pris- og lønnsstigning på områder som ikke er avtaleforpliktet. Slike avtaleforpliktelses gjelder særlig lønn og personalutgifter, der landsdekkende tariff er gjeldende. Manglende pris-kompensasjon kan gis for bruk av driftsmidler, utstyrsanskaffelser, kursutgifter av ansatte og fremfor alt ved å ignorere vedlikehold av lokaler og bygninger.

(b) En sterk for styringsmanipulering kan omtales som ”**tvangs-effektivisering**” og ble bruk av tidligere kommunalminister Erna Solberg, som mente (mener) at kommunesektoren er ineffektiv og at en effektivisering kan fremtvinges ved at sektoren fikk reduserte inntekter.

En variant av slik tvangseffektivisering har man innen sykehussektoren der man i mer eller mindre forgjeves forsøk på å holde utgiftsveksten under kontroll synes å ha gjort underbudsjettering til et prinsipp. Etter sykehusreformen i 2002 synes sykehusforetakene å kompensere for dette ved gjeldsoppbygging. Det er ikke mulig å gå nærmere inn på dette i denne sammenheng.

(v) ”Politisk manipulering”

Med politisk manipulering mener jeg at folkevalgte (og administrativ ledelse) i en del saker ikke ønsker noen resultatoppfølging. Dette gjelder særlig prosjekter der folkevalgte tar et positivt standpunkt til prosjekter uten at hverken gjennomføringskostnader eller de totale virkninger for samfunnet er klarlagt.

Man kan selvfølgelig si at det er logisk at resultatevaluering ikke er nødvendig, når tiltaket bygger på en nærmest religiøs oppfatning av hvor fordelaktig et prosjekt er for samfunnet. Med religiøs oppfatning

mener jeg synspunkter som ikke er basert på nøkterne analyser av faktiske forhold.

Eksemepler på slik lite gjennomtenkte reformer synes å være flere. For kommunesektoren har statsråder, departementsansatte og visse rådgivere i tiden etter 1992 hevdet at det forelå store besparelser ved å innlemme mindre kommuner i større. Det storstilte arbeid for tvangssammenslutninger av kommuner ble imidlertid stoppet. Visse sammenslutninger skjedde likevel på frivillig grunnlag. Problemet med disse sammenslutninger for departementet var at nevneverdige kostnadsbesparelser ikke ble dokumentert.³⁰

Det ble gjennomført en forholdsvis omfattende politireform der antall politidistrikter ble omtrent halvert. Målet med dette var at politifolk skulle frigjøres fra administrative oppgaver og overføres til mer operativ virksomhet. Det er antagelig gode politiske grunner for å unnlate å undersøke om reformen svarte til forventningene.

Innen sykehussektoren ble det gjennomført en betydelig reform i 20002. Reformen ble gjennomført på rekordtid uten fullverdige utredninger av de ulike konsekvenser. Reformen er således et utpreget eksempel på ”politisk handlekraft”. Svakheterne ved denne reform er så store at det forhåpentligvis bare er et tidsspørsmål for den i større eller mindre grad blir reversert.

Slik politisk manipulering synes å bli mer omsegripende etter som det blir stadig viktigere for folkevalgte ”å vise handlekraft”. Behovet for å vise handlekraft skyldes trolig i stor grad de månedlige meningsmålinger.

30 Dette kan dokumenteres indirekte ved at den daværende kommunalminister Erna Solberg opprinnelig argumentere for sammenslutninger av kommuner for å spare penger på slutten av sin funksjonstid sluttet med sin kostnadsargumentasjon og i stedet gikk over til å tale om at fagmiljøene i de minste kommuner var for små til å gi gode tjenester. Dette siste er også feilaktig, eftersom gjentatte statsvitenskapelig undersøkelser viser at innbyggerne i mindre kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester enn innbyggerne i de større kommuner.

Det bør derfor ikke overraskse noen at folkevalgte mangler interesse for bruk av nytte-kostnadsanalyser for vurdering av offentlige tiltak og reformer, - kfr NOU 1997:27 eller NOU 1998:16.

6.4 Begrepenes innhold og anvendelse

Ved resultatstyring er det viktig å holde de forskjellige begreper fra hverandre. Spesielt kan det være viktig å skille mellom

- (a) Enhetskostnader eller kostnad per produsert tjenesteenhet,
- (b) Kostnader per tjenestemottager,
- (c) Kostnader per innbygger.

Slike forskjeller er forsøkt anskueliggjort ved et eksempel fra grunnskolen, - kfr tabell 6.1. Eksempelet gir en sammenligning av to tenkte kommuner – Lilledal kommune med 4.000 innbyggere og Stordal kommune med 8.000 innbyggere. Tallene er fiktive men er trolig av realistisk størrelsesorden.

Det er antatt at antall elever i de to kommuner utgjør 15 prosent av befolkningen i hver kommune. Det tilsvarer landsgjennomsnittet, men er urealistisk. Man ville forvente at den relative andel av elever var minst i den kommune som har det laveste antall innbyggere.

Bortsett fra forskjellen i folketall har de to kommuner forskjellig bosettingsmønster, slik at Lilledal har mer spredt befolkning og følgelig har flere skoler og dermed et lavere antall elever per klasse. For tiden synes klassebegrepet i grunnskolen ikke å bli brukt slik at det kanskje hadde vært bedre å tale om antall grupper eller lignende. Det antas derfor at Lilledal bare har 15 elever per klasse, mens Stordal har 20 elever per klasse. Dette betyr at Lilledal har 40 klasser, mens Stordal bare har 60 klasser.

Grunnskolekostnaden for de to kommuner er satt til henholdsvis 32 millioner og 51 millioner. Det gir en utgift per klasse på henholdsvis kr 800.000 og kr 850.000. Utgiftene per klasse er omtrent like store

i kommunene med forskjellig innbyggertall. Årsaken til det er antall lærerårsverk per klasse er regulert i forskrifter og at lærerne avlønnes i henhold til samme tariffavtale. At jeg likevel har forutsatt at det er en viss forskjell henger sammen med at lærere i en viss grad er avlønnet etter kompetanse og ansiennitet, samt at det i de senere år er innført et system med lokale tillegg.

Lærerne i grunnskolen produserer undervisningstjenester. Omfanget av undervisningstjenester kan måles i timeverk, men det er i flere sammenhenger mer praktisk å måle i årsverk. Når det er fastlagt hva som skal være årsverksforbruket per klasse, så kan antall klasser betraktes som en indikator for produksjonsmengden. Enhetskostnaden er definert som forholdstallet mellom samlede kostnader og produktmengde. Samlede kostnader eller samlede utgifter kommer til uttrykk i budsjett/regnskap. Det betyr at utgift per klasse er en indikator for enhetskostnaden, slik at uttrykket enhetskostnad brukes i økonomisk teori.

Tabell 6.1 Hypotetisk eksempel for to kommuner

	Lilledal	Stordal	Bemerkning
Innbyggere	4.000	8.000	
Elever	600	1.200	15 % av folkemengden
Klassestørrelse	15	20	Ulikt bosettingsmønster
Antall klasser	40	60	
Samlet utgift	32.000.000	51.000.000	
Utgift per klasse	800.000	850.000	Enhetskostnad
Utgift per elev	53.333	42.500	Elevkostnad
Utgift per innbygger	8.000	6.375	Innbyggerkostnad

I tabell 6.1 er det ikke særlig forskjell i enhetskostnaden eller utgift per klasse, og det skyldes ikke produktivitetsforskjeller men et lønssystem som kommuner har liten direkte innflytelse på. Dette derfor ikke et spesielt interessant begrep.

Utgift per elev (tjenestemottager) er forholdstallet mellom samlet utgift og antall elever. Her er forskjellen på nesten kr 10.000 per elev i de to kommuner. Det er allerede vist at dette skyldes forskjeller i klassestørrelse (antall elever per klasse), som igjen skyldes bosettingsmønsteret. Bosettingsmønsteret i en kommune skyldes flere forhold av historisk og næringsøkonomisk art. Kommuner kan bare i liten grad påvirke sitt bosettingsmønster og da på lengre sikt. Ved vurdering av hva som er et hensiktsmessig eller velferdsoptimalt bosettingsmønster i en kommune – eller i landet som helhet – må man trekke inn mange forhold. Slike problemstillinger tilsier gjennomføring av nytte-kostnadsanalyser. En offentlig politikk for sentralisering av befolkningen medfører både fordeler og ulemper og forskjeller i grunnskoleutgift per elev kan neppe vil trolig spille en helt underordnet rolle i en slik analyse. Dette betyr at grunnskoleutgift per elev kanskje ikke er en spesielt interessant størrelse for kommuner med forskjellig folketall og bosettingsmønster. Utgift per elev kan derimot være interessant når man sammenligner kommuner med nogenlunde likt bosettingsmønster.

Grunnskoleutgift per innbygger, dvs grunnskoleutgift dividert med antall innbyggere, kan derimot være en interessant størrelse. Det gjelder imidlertid ikke for vurdering av forhold i grunnskolen. Skoleutgift per innbygger sier hvorledes skolen belaster kommunens budsjett og dermed hvor meget en kommune har igjen til andre opp-gaver. Forskjellen per innbygger utgjør kr 1.625. Dette beløp må multipliseres opp med 4.000 innbyggere og betyr således at Lilledal kommune har en merutgift til grunnskolen på 6,5 millioner per år i forhold til Stordal kommune. Bemerk at dette er forhold som man i Lilledal kommune ikke har herredømme over. De stor overfor et gitt bosettingsmønster og gitte regler for grunnskolevirksomhet og læreravlønning.

Hensikten med utgiftsutjevningen i statstilskuddssystemet til kommune-sektoren (det såkalte inntektssystem) har til hensikt å gi kompensasjon for slik ufrivillige forskjeller. Et helt annet spørsmål er om tilskuddssystemet gir passende kompensasjon, men det tema forfølges ikke nærmere her.³¹

6.5 Komparative analyser

Det er ikke mulig i denne sammenheng å behandle problemene ved komparative analyser i sin fulle bredde. Jeg antar en del viktige poenger kan illustreres ved å se på postvesenet som eksempel.

Komparativ analyse av postvesen.

For postverkene i Europa er det et mål at A-post som postlegges den ene dag skal nå mottageren den etterfølgende dag. Det er derfor høyere porto for A-post. Et forholdsvis åpenbart resultatmål er den andel av A-posten, som når frem etterfølgende dag.³² Jeg bruker ”leveringsprosenten” som betegnelse for denne andel.

Leveringsprosenten kan maksimalt bli 100 prosent, men det kan være helt urealistsikk. Noen europeiske land har et resultat krav på 90 prosent, mens andre har et krav på fx 80 prosent. Det er et spørsmål om kostnader.

Det er foretatt en undersøkelse – en komparativ analyse - som viser i hvilken grad Europeiske land når dette mål i 2005. Det viser seg at Posten Norge BA ligger på nest siste plass.³³ Flere norske aviser gjorde

31 I det statlige utgiftsutjevningssystem synes kriteriene for det innebygde grunnskoletilskudd å være avhengig av antall elever og ikke av antall klasser. Dermed synes utgangspunktet for denne utjevningssystem å bli feil.

32 Her kan legge an to perspektiv. Brukerperspektivet synes mest bruk og betyr at postlegging den ene dag tilsier utlevering den neste [NRA (National Regulatory Authority for postal services) legger an dette perspektiv]. Alternativt kan man legge an et produsentperspektiv til USP (United Parcel Services) der utgangspunktet er når brevet eller forsendelsen kommer inn i det postale system.

33 Det opprinnelige navn var Det norske postverket og ble etablert i 1647.

større oppslag av dette over temaet med overskrifter som ”Norge på bunnet”.

Poenget med dette eksempel er å understreke følgende: For det første, man kan ikke vurdere en institusjon på basis av ett eneste resultatmål. For det annet, sammenligninger av leveringsprosentene for flere land viser seg å være irrelevant, - kfr efterfølgende fremstilling. For det tredje, når enkle prestasjonsmål presenteres risikerer man at ukyndige journalister presenterer saken på en mest mulig dramatisk måte. Det kan som i dette tilfelle føre til at Posten får et ufortjent dårlig omdømme.

Tabell 6.1 gir en sammenfatning av resultatene, som egentlig iflg Nationen omfattet 24 land.³⁴

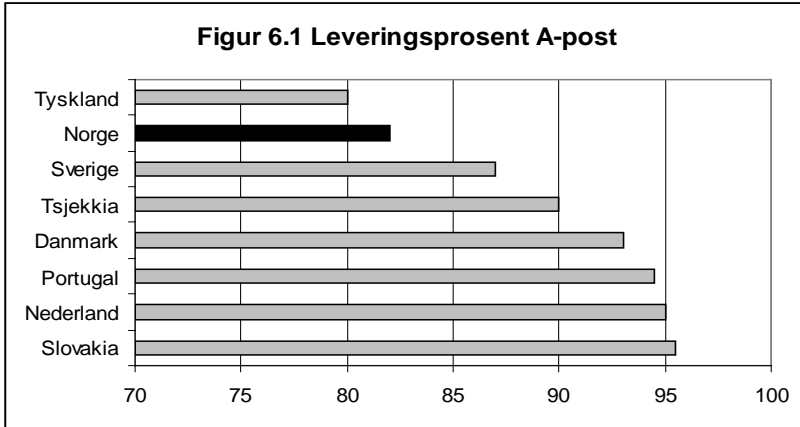
Tabell 6.1 Prosentandel av A-post som leveres dagen etter postlegging

Land	Prosent
Slovakia	95,5
Nederland, Slovenia, Luxemburg, Østerrike	95,0
Portugal, Irland, Belgia	94,5
Danmark, Storbritannia	93,0
Estland, Tsjekkia, Kypros	90,0
Sverige, Finland, , Hellas, Litauen	85,0
Norge, Polen	82,5
Tyskland	80,0

Kilde: Nationen 7.mars 2007

34 Den egentlig kilde er en rapport Wik-Consult har utført for The European Commission ”Main Developments in the Postal Sector (2004-2006) fra mai 2006. Hovedrapporten er på 261 sider og har et separat vedlegg, Appendix, på 91 sider. Rapport med vedlegg representerer et omfattende og grundig arbeid, som omfatter 31 land, og gir ikke grunnlag for enkle oppslag om hvilke land som har mest effektiv posttjeneste. Tabell 6.1 representerer et forenklet sammendrag av figur 4.5.6 side 235 i rapporten, som bare omfatter 24 land.

En slik tabell kan illustreres på en klargjørende måte som i figur 6.1. Den vannrette søyle for Norge er sort, slik at man straks ser Norges posisjon. Det er ikke tvil om at Posten Norge fremstår som dårlig (ineffektiv). En fremstilling av denne type gir imidlertid grunnlag for å reise flere spørsmål.



Jeg skal nøye meg med et argument som viser at denne sammenligning ikke er hva den gir seg ut for, nemlig en måling av effektiviteten i europeiske postverk.

Årsaken til det er ganske enkelt at landene har forskjellig størrelse. De seks land av de tyvefire som har minst landareal fra 316 til 41.528 kvadratkilometer har en gjennomsnittlig leveringsprosent på 93,1. Det er landene Malta, Luxembourg, Kypros, Slovenia, Belgia og Nederland.

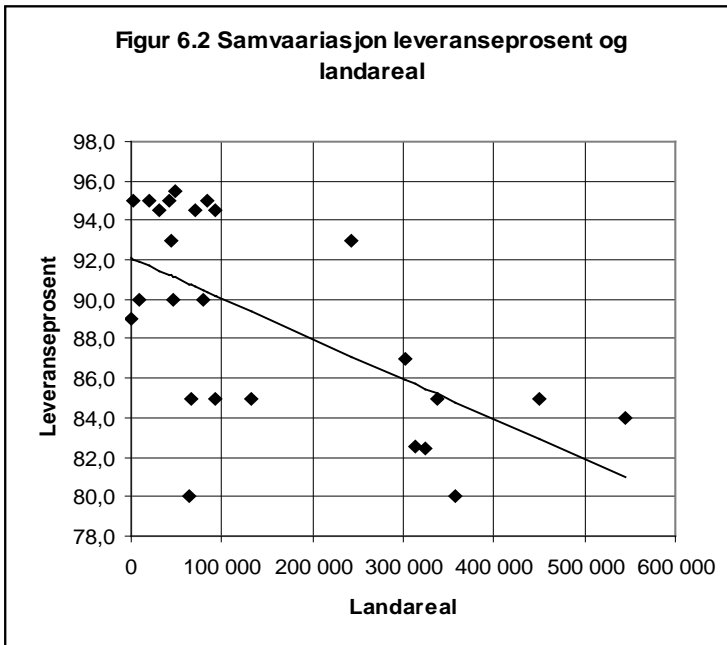
De seks landene som har størst areal fra 301.277 til 449.694 kvadratkilometer er Italia, Polen, Norge, Finland, Tyskland og Sverige.³⁵ Disse land har en gjennomsnittlig leveringsprosent på 83,7. Prosenten

³⁵ Det mangler data for de største vesteuropeiske land som Frankrike (543.965 km) og Spania (506.030) for 2005. Østeuropeiske land som Russland og Ukraina er enda større,

for Norge på 82,4 skiller seg ikke særlig fra dette gjennomsnitt for store land.

Selv en journalist med middelsintelligens burde forstå at det er problematisk å få et A-post brev postlagt i Trysil på mandag levert i Karasjok på tirsdag.

I figur 6.2 har jeg presentert et spredningsdiagram som viser sammenhengen mellom leveranseprosenten og landareal. Jeg har inkludert Frankrike der leveringsprosenten i 2003 var 84. Den rette linje er en regresjonslinje.³⁶



³⁶ Korrelasjonskoeffisienten er 0,37.

7 KOSTNADER OG UTGIFTER

Kostnad er definert som ressursforbruk uttrykt i kroner. Utgift er definert som forpliktelsen til å foreta en utbetaling. Dette er sammenfattet i box 1.1. Et offentlig budsjett vedtatt i år T gir adgang til å inngå utgiftsforpliktelser av tilsvarende beløp i budsjettåret (T + 1).

Box 7.1 Kostnader og utgifter

- ★ En kostnad representerer ressursforbruk uttrykt i kroner.
- ★ En utgift er en forpliktelse eller mulighet for å foreta en utbetaling.
- ★ En utbetaling er en utgift som er innfridd.

I mange sammenhenger er det likhet mellom kostnad og utgift. Det gjelder åpenbart vanlige driftsutgifter. Kostnaden knyttet til ansettelse av en person i offentlig forvaltning er lik de utgifter arbeidsgiveren derved pådrar seg. I det etterfølgende argumenteres det for at det er irrelevant å trekke inn kalkulatoriske kostnader, - kfr avsnitt 7.1.

Begrepet beslutningsrelevant kostnad drøftes i avsnitt 7.2. I box 7.2 er et om mine synspunkter på dette felt. Representanter både for Statens senter for økonomistyring, SSØ, og for Kommunenes Sentralforbund, KS, og andre vil være dypt uenig. Antagelig primært fordi man mener at man i offentlig forvaltning bør følge samme regnskapsskikk som er etablert praksis i næringslivet. Mitt hovedargument er at

offentlig forvaltning tradisjonell har fulgt andre prinsipper og at det kan forklares med at man i offentlig forvaltning står i en helt annen beslutningssituasjon. I en offentlig forvaltningsenhet skal en gitt inntekt, som definerer en ramme for de samlede utgifter, fordeles på ulike offentlige oppgaver med sikte på å maksimere de samlede velferdseffekter.³⁷ Dermed er det klart at man må se på velferdsvirkning per budsjettkrone eller per utgiftskrone.

Det vil føre galt av sted å se velferdseffektene i forhold til et kostnadsbegrep som ikke er knyttet til budsjettbetingelsen (dvs rammen for utgiftene).

Spørsmålet blir hva man skal bruke et kostnadsbegrep, som inkluderer kalkulatoriske kostnader, til når det ikke skal ha betydning for de prioriteringsbeslutninger som vedtagelse av et forvaltningsbudsjett innebærer?

Box 7.2**Utgift lik beslutningsrelevant kostnader**

- ★ For offentlige forvaltningsenheter synes det å være en hovedregel at er likhet mellom utgift og beslutningsrelevant kostnad.
- ★ Jeg bruker derfor betegnelsene utgift og kostnad om hver andre.

7.1 Kalkulatoriske kostnader

Det er i offentlig forvaltning er det særlig i tre sammenhenger man vanligvis mener det er forskjell mellom utgift og kostnad. I bedriftsøkonomisk sammenheng kan man stå overfor flere former for kalkulatoriske kostnader, - kfr Sending (2002), kap 4. Det gjelder

³⁷ Forvaltningsenheter som har beskatningsrett må foreta en avveining mellom offentlig og privat forbruk. Skattepolitikk drøftes ikke i dette notat og det er da enklest å betarkte skattenivået som gitt.

- (1) Kalkulatorisk husleie
- (2) Kalkulatoriske renter
- (3) Kalkulatoriske avskrivninger, dvs kapitalslit.

(1) Kalkulatorisk husleie

Poenget med å beregne kalkulatorisk husleie kan illustreres med å se på en privat husholdning. Anta at en husholdning er selveiere av en enebolig, der all gjeld er nedbetalt. De årlige utgifter knyttet til boligen er begrenset til løpende vedlikehold, som vil dreie seg om et forholdsvis beskjedent beløp.

Hvis boligen ligger i et attraktivt boligområde vil den kunne ha en betydelig salgsverdi. Denne husholdning kan da i prinsippet selge boligen og flytte til en langt rimeligere bolig, derved frigjøres kapital til andre formål (reiser, bil, hytte osv). Man kan derfor legge an det perspektiv at husholdningen egentlig står overfor en betydelig "husleie" eller "huskostnad" ved at de har valgt å avstå fra salg av boligen. Denne "huskostnad" kan beregnes som differansen mellom årlig rentetap ved å beholde boligen og årlige utgifter ved en rimeligere bolig.

Konklusjoner: På den ene side, husholdningen bør jevnlig vurdere om de velferdseffektene for husholdningen av stadig å bo i den verdifulle bolig er større enn velferdseffekter av å bo i en rimeligere bolig som gir mulighet for finansiering av andre aktiviteter eller kjøp av objekter. Merkostnadene ved å bo spesielt flott kan beregnes og man vil da tale om kalkulatorisk husleie. For å beregne en slik **kalkulatorisk husleie** må man gjøre en rekke forutsetninger som vil måtte være av subjektiv art. Blant annet må man velge en rentesats.

Uansett hva man kan beregne den kalkulatoriske husleie til, så er dette beløp irrelevant når husholdningen skal fastlegge sitt husholdningsbudsjett. Utgangspunktet er da gitte inntekter som må sammenholdes med de faktiske utgifter ved ulike aktiviteter og anskaffelser. Valg av aktiviteter og anskaffelser må baseres på en avveining mellom velferdsvirkninger og utgifter.

(2) Kalkulatoriske renter

(i) Full selvfinansiering: Anta at en kommune bygger en ny en skole til 20 millioner, som finansieres fullt ut ved oppsparte midler. Hvis man ikke hadde bygget skolen kunne beløpet har forblitt et bankinnskudd. Hvis banken gir 2,5 prosent rente, så taper man årlig 0,5 millioner i renteinntekter. Man kan hevde at disse tapte renteinntekter representerer en kostnad ved den nye skole. Dette tap av renteinntekter representerer ingen utgift for kommunen og man taler derfor om **kalkulatoriske rentekostnader**.

Ved beregning av denne kalkulatoriske kostnad bør man reise spørsmålet seg om hva man egentlig kunne tjene på å ha 20 millioner i banken. Hvis man forplikter seg til å la beløpet stå i banken i ti år får man kanskje 5 prosent rente og da blir rentetapet ved å bygge skolen på 1 million per år.

Hvis man i stedet kjøper aksjer for 20 millioner, så kan man kanskje oppnå en gjennomsnittlig avkastning på 10 prosent eller 2 millioner. På den annen side har man da pådratt seg en risiko. Muligheten for å oppnå lavere avkastning enn ved regulært bank innskudd er således tilstede. I verste fall kan man tape deler eller hele beløpet på 20 millioner ved aksjespekulasjoner.

Ideen med å beregne kapitalkostnader kan i og for seg synes fornuftig, men problemet er at beregningen av hva man taper må bli et subjektivt spørsmål. Det hypotetiske inntektstap vil være avhengig hvorledes pengene er plassert.

(ii) Full opplåning: Anta at kommunen må finansiere den nye skole ved å låne 20 millioner. Da vil kommunen pådra seg årlige utgifter til renter og avdrag. For kommunen gjelder det om å finne den kredittinstitusjon som gir de beste betingelser (rente og løpetid). I dette tilfellet er det ingen kalkulatoriske kostnader som skal beregnes. Utgifter til renter og avdrag inngår selvfølgelig i kommunebudsjettet.

I statsforvaltningen har man valgt den løsning at en statlig institusjon, fx Høyskolen i Hedmark, leier lokaler av en statlig eiendomsforvalter, dvs Statsbygg. Den husleie som høyskolen betaler skal dekke Statsbyggs utgifter til renter, avdrag, vedlikehold og administrasjon. Dermed er behovet for å beregne kapitalkostnadene ved de bygninger høyskolen disponerer eliminert.

Anta at man skal foreta en sammenligning av forskjellige kommuners utgifter eller kostnader til administrasjonsbygg, dvs rådhus. Da kan man ha at (a) noen kommuner, som er selveiere har nedbetalt all gjeld, (b) andre kommuner, som også er selveiere, kan ha betydelige utgifter til renter og avdrag, og (c) man kan tenke seg at det også finnes kommuner som ikke er selveiere men betaler husleie til et utleiefirma. Det er klart at slike forskjeller gjør det komplisert og eventuelt meningsløst å foreta sammenligninger basert på regnskapstall. Løsningen på et slikt sammenligningsproblem ligger etter mitt syn ikke å pålegge alle kommuner å bokføre kalkulatoriske husleie etter samme prinsipper. Antagelig gir heller ikke det sammenlignbarhet. Man må også stille spørsmålet om hvorfor man skal sammenligne. Det avgjørende for velferdssituasjonen for innbyggerne i en kommune er i hvilken grad de faktiske utgifter til administrasjonsbygg representerer en byrde på budsjettet, som forhindrer viktige velferdstiltak.

(iii) Kombinert finansiering: Anta at kommunen har 10 millioner i banken og bare må låne 10 millioner. Da foreligger det både rente- og avdragsutgifter, samt kapitalkostnader.

Ofte vil en kommune låne til flere prosjekter samtidig. Foruten ny skole kan det dreie seg om tilbygg til sykehjemmet, ny idrettsplass, nytt edb-anlegg osv. For kommunen lønner det seg å lånefinansiere de prosjekter der långiver gir de beste betingelser, mens de oppsparte midler, 10 millioner, anvendes til de prosjekter som medfører de dårligste lånebetingelser.

Anta at kommunen har et investeringsbudsjett på 50 millioner, hvorav 40 millioner må lånes. Anta at skolen koster 20 millioner, tilbygget

til sykehjemmet kommer på 15 millioner, idrettsplassen koster 5 millioner osv. Egenkapitalen brukes på det eller de prosjekter som gir de dårligste lånebetingelser. Dette betyr at det tilfeldig hvilke av kommunens prosjekter som skal belastes med kapitalkostnader, fordi de er finansiert ved egenkapital.

Jeg kan ikke gå nærmere inn på disse forhold her. Poenget er å understreke at beregning av kapitalkostnader må baseres på en rekke skjønnsmessige vurderinger.

(3) Kapitalslitet

Anta at en skole er bygget og at bygge summen var 20 millioner. Byggets verdi blir i fremtidige år forringet både uavhengig av bruk (effektene av vær og vind) og avhengig av bruk (aktivitetene til lærere og elever). Slik verdiforringelse omtales som kapitalslit. Kapitalslitet representerer et forbruk av ressurser og er således en kostnad, men ingen utgift.

I bedriftsøkonomiske lærebøker er det gitt innføringer i hvorledes kapitalslitet beregnes. Det må velges av avskrivningsmetode, en rente, en tidshorisont og en sluttverdi (eller skrapverdi). Poenget her at det må foretas subjektive valg.

I nasjonalregnskapet beregnes kapitalslitet (depreciation). Kapitalslitet utgjør forskjellen mellom bruttonasjonalprodukt, BNP, og netto nasjonalprodukt, NNP. I en del sammenhenger bruker man nasjonalproduktet (dvs nasjonalprodukt per innbygger) som indikator for innbyggernes velferdsnivå. Ved slike internasjonale sammenligninger baserer man seg på bruttonasjonalprodukt, BNP, nettopp fordi de forskjellige land velger ulike prinsipper for beregning av kapitalslitet.

Tillegg om vedlikehold

De relevante kostnader knyttet til bygg og anlegg er vedlikeholdskostnadene. Vedlikeholdskostnadene gir seg utslag i vedlikeholdsutgifter. Vanligvis tar det noen år før behovene for vedlikehold viser

seg. Dermed er det mulig for folkevalgte og ansatte ledere å utsette vedlikeholdsutgiftene. I den normale situasjon der folkevalgte og ledere står overfor mange presserende velferdsoppgaver, er det lett å tenke slik at vedlikeholdsutgiftene må kunne utsettes enda et år. Hvis man tenker slik år etter år blir jo resultatet at man opparbeider et stort udekket behov for vedlikehold av bygg og anlegg.

Ved ”utsatt vedlikehold” risikerer man å erstatte mindre årlige vedlikeholds-utgifter med en større vedlikeholdsinvestering etter noe år, fordi forfallet kan bli så stort at man trenger nærmest en full restaurering. Det kan altså i det lange løp blir svært dyrt å ignorere årlige vedlikeholdsbehov.

Løsningen på denne type av problemer er ikke å beregne kalkulatoriske kostnader av forskjellig slag, men å innse at vedlikehold i hovedsak må ivaretas på årlig eller iallfall regelmessig basis. Det bør derfor utarbeides langtidsbudsjett for vedlikehold av alle offentlige bygg og anlegg, slik at man får en god oversikt over fremtidige vedlikeholdsbehov.

Konklusjon om kalkulatoriske kostnader

Bør kalkulatoriske kostnader innregnes i offentlige forvaltningsregnskap? For det første, svaret på et slikt spørsmål er selv om det kan være hensiktsmessig å inkludere kalkulatoriske kostnader ved forretningsvirksomhet (næringsvirksomhet), så behøver det ikke være det ved offentlige forvaltningsenheter. For det annet, spørsmålet å bruk av kalkulatoriske kostnader må være avhengig av det beslutningsproblem man står overfor.

Det er mitt hovedanleggende å forsøke å vise at kalkulatoriske kostnader vil være irrelevant ved regulære budsjettanalyser for offentlig forvaltningsvirksomhet, - kfr box 7.3. Det forhindrer ikke at det i spesialstudier av spesielle beslutningsproblemer, fx om leie eller eie av lokaler og bygg, kan være avgjørende å få beregnet ulike typer av kalkulatoriske kostnader.

Box 7.3 Kalkulatoriske kostnader

- ★ Kalkulatoriske kostnader har til hensikt å si noe om hva det egentlige ressursforbruk ved et formål (en virksomhetsform) er.
- ★ Kalkulatoriske kostnader må som navnet sier kalkuleres. Det innebærer at beregningene må bygge på subjektive forutsetninger.
- ★ Kalkulatoriske kostnader gir derfor ikke uttrykk for "sannheten om hva ting virkelig koster".
- ★ Da kalkulatoriske kostnader ikke motsvares av utgifter så er de også irrelevante ved budsjettvedtak.

7.2 Beslutningsrelevante kostnader

Når man skal fatte beslutninger i en spesiell sak vil man vanligvis stå overfor flere alternativer. Det er vanligvis alltid et alternativ ikke å fatte noen beslutning og da blir alt som før (kanskje?).³⁸ Dette unnlatesalternativ kalles ofte for nullalternativet.

Ved vurdering av det enkelte handlingsalternativ så er det bare de konsekvenser dette handlingsalternativ gir opphav til som skal vurderes. Det betyr at man legger årsaksprinsippet til grunn.

I det etterfølgende nevnes tre forhold som har betydning for hva som skal betrakte som relevante kostnader. Det er

- (1) Alternativkostnaden
- (2) "Sunk cost", dvs forbrukte ressurser
- (3) Budsjettbetingelsens betydning

³⁸ Vanligvis vil mangel på beslutning og handling ikke forhindre at ulike forhold i verden forandrer seg. Mange synes å mene at faren for globaloppvarming er så stor at man er nødsaget til å handle. Det er også mulig at det er dokumentert at det allerede er i gang en global oppvarming.

(1) Alternativkostnad

Anta at en bestemt ressursmengde, fx 10 millioner, vurderes brukt til et formål, formål A. **Alternativkostnaden** ved å bruke 10 millioner på A er den beste alternative bruk av beløpet, fx til formål B.

Eksempelvis i en kommune vurderer man å bruke 10 millioner til opprusting av falleferdige kirker (totalrestaurering). Alternativkostnaden kan da være at man ikke kan bruke dette beløp til en bedre eldreomsorg. Ofte synes det da å være slik at man vurderer anvendelse av beløpet i eldreomsorgen gir større nytte for samfunnet enn å bruke dem til vedlikehold av kirkebygg. Det betyr at alternativkostnaden ved å bruke beløpet til kirkebygg ble for stor.

Et annet eksempel kan være et skolebygg. Alternativkostnaden er ikke knyttet hverken til vedlikehold eller kalkulatoriske kostnader. Alternativkostnaden er hva man ellers kunne ha brukt skolebygget til. Skolen vil kunne selges, leies ut eller bli brukt til andre formål. Det betyr at et skolebygg i et sentralt byområde vil ha høyere alternativkostnad enn en skole som ligger i et griseområde. I det sistnevnte tilfelle kan man risikere at lokalene til en grendeskole er uten alternativ anvendelse og dermed er alternativkostnaden lik null.

I vanlig budsjettarbeid og resultatsyringsarbeid vil man vanligvis kunne anta utgiftsbeløp til de ulike formål representer alternativkostnaden. Når et folkevalgt organ etter diverse forhandlinger har kommet frem til en kompromiss som gir et budsjettvedtak, så kan man si de folkevalgte har fastlagt "et optimalt budsjett", dvs det beste de kan få til i den rådende situasjon. Hvis det folkevalgte flertall ikke betrakter budsjettet som best mulig, vil de endre på det. I en slik situasjon med "et optimalt budsjett" så kan man si at alternativkostnaden av hver krone er den samme i alle anvendelser. Man har altså en likevektssituasjon.

Box 7.4 **Alternativkostnad** (opportunity cost)

- ★ Når man velger det beste av flere alternativer så er alternativ kostnaden verdien av det beste av de alternativer som derved ikke kan gjennomføres.
- ★ Alternativkostnaden har derfor ikke nødvendigvis noe med ressursforbruk eller utgifter å gjøre.
- ★ Fx hvis forbruk av kr 10.000 i eldreomsorgen ansees som bedre enn å bruke dette beløp til skole, så er alternativkostnaden det ”velferdstap”, som oppstår fordi beløpet ikke ble brukt i skolen.

(2) ”Sunk cost” – forbrukte ressurser

Benyttet eller ubenyttet arbeidstid for en person i år 2002 er tapt og kan aldri tas igjen. Det samme gjelder benyttet eller ubenyttet kapasitet (i maskintimer) som maskiner og utstyr hadde i 2002. Det samme gjelder forbruksmaterieell av forskjellig slag som ble brukt i 2002. Dette leder til begrepet ”**sunk cost**” som man ikke har funnet noen god oversettelse for. Noen har bruk betegnelsen ”historiske kostnader”, selv vil jeg foretrekke ”forbrukte ressurser”, som gir en direkte beskrivelse av hva det dreier seg om.

Har man først bygget en skole til 20 millioner som representerer det ”sunk cost”. Uttrykket betegner det forhold at når en skole først er bygget så kan ikke vedtaket gjøres om. Byggekostnadene på 20 millioner representerer forbruk av ressurser da skolen ble bygget. Selv om man bestemmer seg for å rive skolen, så gjenvinner man ikke de 20 millioner. Det vil derimot påløpe rivningskostnader, dvs ytterligere ressursforbruk, mens man kanskje kan gjenvinne en del av byggematerialene (mursten og lignende), samt eventuelt inventaret hvis det er inkludert. Man må likevel regne med at rivningen vil medføre netto merkostnader.

Med andre ord, har man først bygget skolen så representerer det en kjensgjerning som man bare har å forholde seg til. De opprinnelige byggekostnader er irrelevante for beslutninger som skal fattes om

fremtidige forholdene. Dermed vil det også være irrelevant å trekke inn kalkulatoriske kostnader.

Box 7.5 ”Sunk cost” – tapte ressurser

- ★ Kostnader, dvs ressursforbruk, på et tidspunkt, år T, er oppbrukte eller tapte for anvendelse på et senere tidspunkt, fx år (T + 1).
- ★ Med andre ord, en bestemt ressursmengde kan bare forbrukes én gang..

(3) Budsjettbetingelsen

(3a) Balansekravet

Anta at en offentlig forvaltningsenhet står overfor en gitt inntekt. Budsjettbetingelsen innebærer at ”balansekravet” skal være oppfylt, dvs sum av utgiftene til forskjellige formål skal være lik inntekten, dvs

$$(1) \quad (\text{inntekt}) = (\text{summen av alle utgifter})$$

Balansekravet er et absolutt krav i kommuneforvaltningen og for underordnede statsetater. I prinsippet gjelder balansekravet også for den sentrale statsforvaltning, dvs for statsbudsjettet. Når det gjelder statsbudsjettet, så er den en viss politisk uenighet om hva som kan regnes som ramme for utgiftene. Det gjelder i våre dager spørsmålet om bruk av de såkalte ”oljepenger” og tidligere i hvilken grad budsjettet skal gjøres opp med over- eller underskudd av hensyn til konjunkturpolitikken. Denne type problemer i forbindelse med statsbudsjettet drøftes ikke nærmere her.

(3b) Den knappe faktor i budsjettarbeidet

Balansekravet innebærer at de enkelt utgiftskroner representerer den knappe faktor i budsjettarbeidet. Budsjettet for et forvaltningsorgan fastlegges av folkevalgte på bakgrunn av forhandlinger og kompromiss.

Folkevalgtes arbeid med å komme frem til et budsjettkompromiss kan kalles prioriteringsarbeidet.

Ved prioriteringsarbeid vil man – eller eventuelt bør man - bevisst eller ubevisst legge vekt på følgende forhold:

- (i) Velferdseffektene av ulike tiltak/oppgaver.
- (ii) Tilgangen på den knappe faktor, nemlig budsjettkronene eller utgiftskronene, dvs utgiftene.

For å oppnå størst mulig velferdseffekt av de tilgjengelige inntekter kan man se på forholdstallet mellom velferdseffekter og budsjettkroner. Dette forholdstall kan også omtales som **nyttekostnadsbrøken**.³⁹ Dette forholdstall gir en prioriteringsverdi eller en indikator for prioriteringsarbeidet og den kan skrives

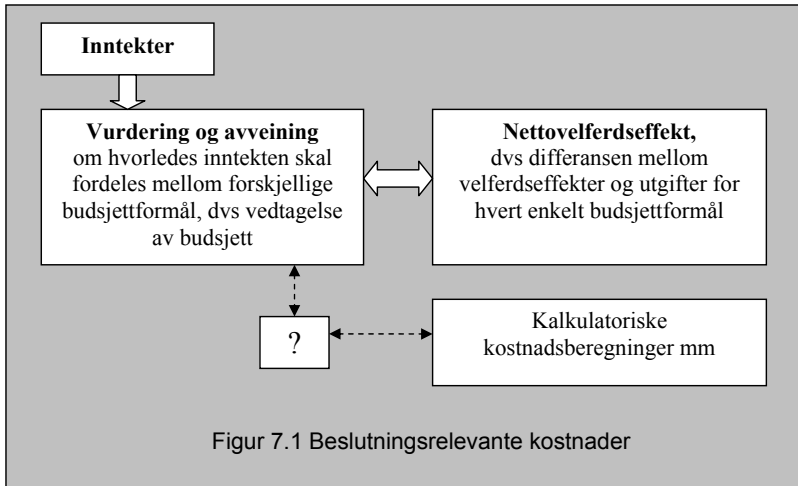
$$(2) \text{ Prioriteringsindikator} = \frac{\text{nettovelferdseffekt}}{\text{budsjettkroner}}$$

Dette gjelder selv om det i praksis vanligvis ikke (eller nesten aldri) er mulig å kvantifisere nettovelferdseffekt. Poenget i denne sammenheng er at den knappe faktor inngår i nevneren og det er budsjettkroner eller utgiftsbeløpet. Ved å bruke en slik prioriteringsindikator oppnår man mest velferd for pengene.⁴⁰

Så vidt jeg kan se er det bare det britiske finansdepartement som legger vekt på bruk av en prioriteringsindikator som (2) ovenfor i opplegg for mål- og resultatstyring, - kfr HM Treasury: The Green Book – Appraisal and Evaluation in Central Government, punkt 6.4, side 37.

³⁹ Det forutsettes her at omfanget av de enkelte oppgaver ikke kan varieres kontinuerlig. Hvis omfanget av den enkelte oppgave kan varieres kontinuerlig, så må prioriteringsindikatoren reformuleres, slik at det er de marginale velferdseffekter som inngår i telleren.

⁴⁰ Bemerk at indikatoren er en variant av Gossen's lov, dvs en husholdning maksimerer som skal maksimere nytten eller velferden av sin inntekt bør fordele inntekten slik mellom utgiftsformål at grensenytten per krone er den samme i alle anvendelser. Gossen's lov er en nødvendig betingelse for maksimal velferd/nytte.



Dette betyr at det som er de relevante kostnader ved fastleggelse av offentlige forvaltningsbudsjett er utgiftene. Dette er søkt illustrert i figur 7.1. I box 7.6 har jeg gitt en sammenfatning av hva som er beslutningsrelevante kostnader i forbindelse med offentlige budsjetter.

Dette er begrunnelsen for at jeg bruker utgift og kostnad om hver andre i denne notat.

Box 7.6

Beslutningsrelevante kostnader

- ★ Det er inntektene for en forvaltningsenhet som angir utgiftsrammen for de beslutninger som skal fattes.
- ★ Det er dermed utgiftene ved ulike tiltak som må ligge til grunn for de beslutninger som fattes.
- ★ Bruk av et kostnadsbegrep som ikke er sammenfallende med utgiftsposter på budsjettet er derfor irrelevant da det dermed er uten budsjettpolitisk interesse.
- ★ Jeg bruker derfor betegnelsene utgift og kostnad om hver andre.



LITTERATURHENVISNINGER

- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2002). *Økonomistyring i det offentlige*. (3. utg.). Oslo: Universitetsforl. (ISBN 978-82-15-00240-8).
- Dedekam, A. (2002). *Mikroøkonomi*. Bergen: Fagbokforl. (ISBN 82-7674-807-4).
- ESV 1999:20. (1999). *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*. [Stockholm]: Ekonomistyringsverket.
- ESV 2000:16. (2000). *Styrkortet i praktiken - så använder myndigheterna Balanced Scorecard*. [Stockholm]: Ekonomistyringsverket.
- ESV 2003:17. (2003). *Permmomance management in swedish central government*. [Stockholm]: Ekonomistyringsverket.
- ESV 2003:22. (2003). *Resultatanalys för aybörjare*. [Stockholm]: Ekonomistyringsverket.
- ESV 2005:3. (2005). *Nyckeltal for OH-kostnader - Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?* [Stockholm]: Ekonomistyringsverket.
- ESV 2006:8. (2006). *Effektutvärdering - Att välja upplägg*. [Stockholm]: Ekonomistyringsverket.
- Finansministeriet. (Marts 2000). *Benchmarking i den offentlige sektor - nogle metoder og erfaringer*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet. (Oktober 2003). *Effektiv opgavevaretagelse i staten*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet. (Juni 2004). *Vejledning om klare mål og mer åbenhet*. København: Finansministeriet.

- Finansministeriet. (Februar 2007). *Klare mål og ansvar for resultater*. København: Finansministeriet.
- Grønn, E. (2005). *Anvendt mikroøkonomi*. Oslo: Cappelen akademisk forl. (ISBN 978-82-02-24216-9).
- Hansen, S. K., & Negaard, A. (2006). *Økonomi på tvers: grunnleggende økonomistyring for kommunale ledere*. Oslo: Gyldendal akademisk (ISBN 978-82-05-35469-2).
- Heizer, J., & Render, B. (2004). *Operations management*. (7th ed.). Upper Saddle River, N.J.: Pearson/Prentice Hall (ISBN 0-13-120974-4).
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. (7. utg.). Oslo: Universitetsforl. (ISBN 978-82-15-00250-7).
- Hoff, K. G., & Holving, P. A. (2002). *Balansert målstyring: balanced score-card på norsk*. Oslo: Universitetsforl. (ISBN 978-82-15-00165-4).
- HM Treasury. (2004). *The green book: Appraisal and evaluation in central government*. London: The Stationery Office (http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/F/green_book_260907.pdf).
- Karlöf, B., & Östblom, S. (1993). *Benchmarking: veiviser til forbedret produktivitet og kvalitet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal (ISBN 82-417-0297-3).
- Kittelsen, A. C., & Førsund, F. R. (2001). Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon. I *Økonomisk forum*, 55(6), s. 22-29.
- Moe, T. (red.). (1979). *Programanalyse: veiledning for arbeid med programanalyser*. Oslo: Tanum-Norli. (ISBN 82-518-0877-4).
- NOU 1972:5. (1972). *Programbudsjettering: utredning I om utvikling og innføring av programbudsjettering i staten*. Oslo: Universitetsforl. (ISBN 82-00-70005-4).
- NOU 1997:27. (1997). *Nytte-kostnadsanalyser: prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor : utredning fra et utvalg oppnevnt av Finans- og tolldepartementet 6. mai 1994 : avgitt 24. september 1997 (Hervik-utvalgets innstilling)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste (ISBN 82-583-0442-9).

- NOU 1998:16. (1998). *Nytte-kostnadsanalyser: veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor : utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. mai 1994. (Forenklet utg. av NOU 1997:27)*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste (ISBN 82-583-0461-5).
- Opstad, L. (2006). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal akademisk (ISBN 978-82-05-35860-7).
- Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforl. (ISBN 82-7674-569-5).
- Ringstad, V. (2002). *Mikro- og markedsøkonomi*. [Oslo]: Cappelen (ISBN 82-02-21806-3).
- Senter for statlig økonomistyring. (22. mars 2005). *Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- Senter for statlig økonomistyring. (29. november 2006). *Mål- og resultatstyring i staten - En veileder i resultatmåling*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- St.prp. nr. 1 (2006-2007) *Gul bok : Statsbudsjettet: for budsjettåret 2007*. (kapittel 9) [Oslo]: Finansdepartementet.
- Sæther, A. (1994). *Mikroøkonomi*. [Stavanger]: Rogaland Mediesenter (ISBN 82-91348-01-4).
- Toje, A. (9. mars 2007). Bistandslobbyens makt. I *Aftenposten* (Kronikk)
- Wiik-Consult. (2006). *Main developments in the postal sector (2004-2006)* [elektronisk utgave]. (Utarbeidet for The European Commission). Sist lest: 29. oktober 2007, fra http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2006-wik-final_en.pdf.
- Østre, S. (2005). *Kommunalt selvstyre for demokrati og individtilpasset velferd*. Oslo: Kommuneforl. (ISBN 82-446-1124-3).
- Østre, S. (red.). (2005). *Kommunesammenslutning eller samarbeid i Sør-Østerdal*. Elverum: Høgskolen i Hedmark. (Rapport nr 3-2005 ISBN 82-7671-447-1).

