

Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer

av

Ingvild Halland Ørnsrud

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier
Universitetsforskning i Bergen
Juli 2002

Notat 7-2002

Innhold

Sammendrag	iii
English Summary	iv
Forord	v
Innledning	7
Bakgrunn	8
Hovedfunn	9
Den første fasen: Mye fristilling men lite kontroll.....	10
Fristilling	10
Kontroll.....	11
Mål er enklere enn resultatindikatorer	11
Administrativt nivå enklere enn politisk nivå.....	12
Kontrollvirksomhet lettere enn forvaltningsvirksomhet.....	12
Parameterutvikling enklere enn resultatrapportering.....	12
Form enklere enn innhold.....	13
Den andre fasen: Aktivitetsmåling og adferdskontroll.....	14
Problemlinjene i praktisk mål- og resultatretting er fortsatt de samme.....	14
...men det begynner å skje noe	15
Styringsdialogen mellom departement og underliggende etater.....	15
Variasjoner blant aktørene i implementeringsprosessen.....	16
Noen hovedproblemlinjer	20
Hvordan måle riktig?.....	21
Hvordan tilskrive ansvar?	22
En politisk versus en administrativ logikk	23
Konklusjoner	25
Implementering som en transformasjonsprosess.....	25
Mislykkede budsjettreformer?.....	26
Praksisproblem eller modellproblem?.....	27
Litteratur	31

Sammendrag

Temaet i dette notatet er bruken av mål- og resultatstyringsprinsipper i statlige budsjettreformer på 1980- og 90-tallet. Notatet baserer seg på to studier av slike reformer. Disse tar for seg henholdsvis budsjettreformen i staten av 1986 og innføringen av nytt økonomireglement fra 1997. Studiene sier noe om hvordan mål- og resultatstyringsteknikken har fungert i praksis i det enkelte forvaltningsorgan. Konklusjon er at teknikken har støtt på store problemer i implementeringsprosessen. En har kun i begrenset grad greid å implementere budsjettreformenes krav til mål- og resultatretting av virksomhetene. Det største problemet synes å ligge i det å skulle kvantifisere og måle offentlig virksomhet. Mens klarhet i mål og resultater er en forutsetning ut fra den administrative logikken mål- og resultatstyringen bygger på er dette ikke nødvendigvis rasjonelt og ønskelig ut fra en politisk logikk. Når det gjelder offentlig virksomhet er det et hovedproblem at en ikke greier å måle de rette tingene. Et annet hovedproblem er det å skulle tilskrive ansvar for resultater, slik mål- og resultatstyringsteknikken forutsetter.

Det viser seg at noen virksomheter har kommet lenger i den praktiske implementeringen av prinsippene enn andre. En ser også en viss generell bedring over tid. Mot slutten av 1990-tallet kan det se ut som om en beveger seg i retning av et system mer i tråd med prinsippene i mål- og resultatstyringsteknikken. En har fått et skjerpet fokus på resultater, og styringsdialogen mellom departementer og underliggende etater har fått en fastere form. Likevel dreier praksis seg i stor grad om aktivitetsmåling og adferdskontroll heller enn reell resultatstyring. En evner i liten grad å knytte resultater til ressursbruk og å ta i bruk resultatinformasjon i videre politisk styring av forvaltningen. Likevel fokuseres mål- og resultatstyringen stadig som forvaltningspolitisk virkemiddel. Problemene teknikken møter i praksis defineres som implementeringsvansker heller enn modellproblemer. På tross av visse forsøk på å tilpasse modellen den virkeligheten den skal anvendes på synes en ikke å resultatrette resultatstyringen.

English Summary

The application of the principles of accounting for results in financial management reforms in Norwegian central government in the 1980s and 1990s is discussed in this paper. This discussion is based on two studies of how these principles are applied in different government organizations. The studies reveal substantial problems in the practical implementation of the accounting for results technique. Quantifying and measuring public performance is perceived as the biggest problem. The administrative logic of the accounting for results technique often seems incompatible with the political logic under which governmental organizations operate.

Measuring the right thing is also a big problem, along with attributing responsibility for public sector performance.

However, some organizations have been more successful in the project of accounting for results than others. There is also evidence of greater overall success over time. Towards the end of the 1990s there is a greater focus on results, and the framework for governing subordinate units has improved. However, the system is still focused on controlling behavior and activity rather than actual results. Results are only to a very limited extent related to the allocation of resources, and results information is scarcely used in the governing of agencies. In spite of these difficulties the accounting for results technique is continuously regarded as the right way to go in public administration. Problems are seen as implementation difficulties rather than as a problem stemming from the model itself. The technique as such is rarely questioned.

Forord

Dette notatet er skrevet i tilknytning til prosjektet «Mål- og resultatstyring. Fristilling og kontroll i et komparativt perspektiv», finansiert av Meltzerfondet. Det er skrevet av forskningsassistent Ingvild Ørnsrud og inngår i forskergruppen «Forvaltning og styring» ved Rokkansenteret.

Notatet retter oppmerksomheten mot mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer. Det summerer opp og syntetiserer tidligere studier ved LOS-senteret på dette temaet i tilknytning til forskergruppen «Forvaltningspolitikk og institusjonsutvikling» og prosjektet «Forvaltningsreformer og institusjonell endring – effekter og implikasjoner», finansiert av forskningsprogrammet «Offentlig sektor i endring» under Norges Forskningsråd, samtidig som det legges fram ny emperi.

Notatet tar for seg iverksettingen av budsjettreformen i staten av 1986 og innføring av nytt økonomireglement fra 1997 med fokus på mål- og resultatstyringskomponenten i disse reformene. Konklusjonen er at denne styringsteknikken møter på store problemer i iverksettingsprosessen, og man har bare i begrenset grad greid å iverksette budsjettreformenenes krav til mål- og resultatretting av statlige virksomheter.

Bergen, juni 2002

Per Lægreid
Prosjektleder

Innledning

Dette notatet tar for seg to sentrale mål- og resultatstyringsbaserte reformer i staten. Det dreier seg om reformer i statens budsjettssystem. Den første er budsjettreformen av 1986, som skulle forbedre Stortingsproposisjon nr.1 som budsjett- og styringsdokument. Hovedelementene i reformen var på den ene siden innføringen av rammebudsjettering og på den andre siden endringer i statens bevilgningsreglement. Disse endringene baserte seg direkte på mål- og resultatstyringsprinsipper. Den enkelte virksomhet fikk økt budsjetteknisk autonomi og spillerom gjennom en rekke delegerte fullmakter. Som kompensasjon for denne autonomien skulle en drive resultatmåling og -rapportering til Stortinget, for på den måten å opprettholde politisk kontroll over bruken av statlige midler samtidig som den tidligere detaljkontrollen kunne reduseres. Budsjettreformen i staten baserer seg dermed på balansen mellom fristilling på den ene siden og kontroll på den andre.

Den andre reformen i budsjettssystemet er innføringen av nytt økonomireglement for staten i 1997. Denne berører trekk både ved rammebudsjetteringssystemet og ved bevilgningsreglementet, og kan sees på som en fortsettelse av det reformarbeidet som ble startet med budsjettreformen i staten. Det nye økonomireglementet er også en kulminasjon av 1980- og 1990-årenes sterke fokus på mål- og resultatstyringsprinsippene. Mens budsjettreformen i staten dreier seg om mål- og resultatstyring gjennom budsjettproposisjonen til Stortinget, fokuserer økonomireglementet i tillegg på hvordan prinsippene kan organisere departementenes styring av underliggende etater.

Notatet vil presentere resultatene av to casestudier. Den første er en studie av forholdet mellom fristilling og kontroll i bevilgningsreglementet (Ørnsrud 2000a og b). Den andre ser på gjennomføringen av etatsstyringsfunksjonen slik det er lagt opp til i økonomireglementet (Helgesen 2001a og b). Det vil også være et poeng å plassere de to studiene i forhold til annen forskning på bruken av mål- og resultatstyring som forvaltningspolitisk virkemiddel.

Studiene dekker til sammen perioden 1988-1999, og baserer seg på kvantitativ og kvalitativ dokumentanalyse kombinert med intervjuer av sentrale aktører fra direktorats- til stortingsnivå. De skriftlige kildene er hovedsaklig budsjett dokumenter som stortingsproposisjon nr.1, budsjettforslag, årsrapporter, virksomhetsplaner og tildelingsbrev. Studien av budsjettreformen i staten ser mer konkret på Fiskeridirektoratets implementering av kravene til mål- og resultatretting av budsjett dokumentene, på utvikling av mål og indikatorer på ulike nivåer og på rapportering av resultater i budsjettproposisjonen til Stortinget. Studien av økonomireglementet ser også på selve mål- og indikatorhierarkiet i virksomhetenes budsjett dokumenter, men går i tillegg inn på implementeringen av de mål- og resultatstyringsbaserte etatsstyringsprinsippene i tre styringsakser; mellom Finansdepartementet og Skattedirektoratet, mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult og mellom Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet.

Målet med de to studiene av mål- og resultatstyring gjennom det statlige budsjettssystemet er å gi et bilde av hvordan dette styringssystemet fungerer i praksis. I dette notatet vil vi ikke gå inn på makroimplementeringen av reformene, men konsentrere oss om mikroimplementeringen¹. Fokus vil ligge på den praktiske gjennomføringen av reformpåleggene i den enkelte forvaltningsvirksomhet heller enn på tilretteleggingsprosessene i Finansdepartementet og andre overordnede instanser. De konklusjonene som trekkes i notatet vil basere seg på resultatene i de virksomhetene som er studert i budsjettreformstudiene.

Bakgrunn

Utgangspunktet for budsjettreformene var et ønske om å modernisere et rigid budsjettssystem og å effektivisere ressursbruken i det offentlige. Tanken var at dette best kunne gjøres gjennom en typisk rasjonell modell som mål- og resultatstyring. Det instrumentelt-rasjonelle tankegodset som preger New Public Management synes langt på vei å ha fått fotfeste som reformideologi også her til lands, selv om Norge i den perioden studiene dekker må karakteriseres som en langt mer nølende og pragmatisk reformator enn mange andre OECD-land (Pollitt og Bouckaert 2000 og 2001). NPM – doktriner som mål- og resultatstyring fremstår som et alternativ til tradisjonell offentlig administrasjon, og har i Norden simpelthen kommet til å bety det samme som modernisering (Klausen 2001).

Mål- og resultatstyring er den NPM-doktrinen som er blitt sterkest fokusert i norsk reformarbeid. Budsjettreformene i staten er de mest omfattende, og kanskje de viktigste mål- og resultatstyringsreformene som er gjennomført her i landet. Budsjettreformen av 1986 representerer, sammen med innføringen av virksomhetsplanlegging som en obligatorisk reform fra 1991, den eneste konkrete norske forvaltningsreformen som innebærer *bindende* mål- og resultatstyringskrav (jamfør Christensen og Læg Reid 1998a). Budsjettreformenes fokusering på mål- og resultatbeskrivelser er en *økt* fokusering, ikke et nytt fokus. Det nye består i *formaliseringen* av resultatrettingskrav i bevilgningsreglementet², noe som ble forutsatt å påskynde arbeidet som allerede pågikk på dette feltet³. Det at rapporteringskravene ble formalisert understreker den vekt mål- og resultatrettingsarbeidet ble tillagt av regjering og Storting. Gjennom det nye økonomireglementet ble denne vektleggingen ytterligere styrket. Mål- og resultatrettingsarbeidet har imidlertid vært en lang prosess der en har endret og tilpasset eksisterende systemer bit for bit.

Utgangspunktet i en instrumentell-rasjonell tankegang som den mål- og resultatstyringen bygger på er forestillingen om styrt endring og om handling basert på en klar mål-middel-kjede. Dette perspektivet er knyttet til en administrativ logikk, der effektivitetshensyn er de dominerende. En forestilling om rask og direkte tilkobling av reform til organisasjon er uttalt i dette konseptet (Røvik 1998:146). Budsjettreformen i staten la i tråd med prinsippene i mål- og resultatstyringskonseptet til grunn at

effektivisering kunne oppnås gjennom delegering av budsjettfullmakter, altså økt autonomi til den enkelte virksomhet, på den ene siden, og økt politisk kontroll gjennom skjerpet fokus på resultater og overordnet måloppnåelse på den andre siden. Idealmodellen går ut på at Stortinget fastsetter overordnede mål som operasjonaliseres nedover i systemet, det måles på konkrete resultatindikatorer for all virksomhet og rapporteres på måloppnåelse til politisk nivå, som igjen justerer kursen ut fra slik resultatinformasjon. Ifølge det nye økonomireglementet for staten skal også departementenes styring av underliggende etater foregå etter disse prinsippene.

Som en motvekt til den instrumentelle tankegangen har en et institusjonelt perspektiv, som gjerne knyttes til en politisk logikk. Et slikt perspektiv modifierer forutsetningene i en rasjonell tankegang på en rekke punkter. Det institusjonelle perspektivet legger vekt på at endring skal skje i en politisk virkelighet, og at det finnes sterke institusjonelle bindinger på organisasjonshandling. Bindingene kan være eksterne eller interne, men alle dreier seg om bevaring av en organisasjons legitimitet (Brunsson og Olsen 1993). I et slikt perspektiv kan en tenke seg at organisasjonene velger å forholde seg til reformer på andre måter enn gjennom rask, direkte og tett tilkobling til virksomheten. Organisasjoner betraktes som institusjoner, med egenverdi ut over den som er knyttet til oppgaveløsning (Selznick 1957). Institusjoner forutsettes å være åpne systemer (Egeberg 1984, Perrow 1993). Det som ut fra en administrativ logikk er ønskelig og rasjonelt, *klarhet og utvetydighet* i mål og ansvarsforhold, er potensielt problematisk i en politisk logikk. Tvetydighet og opprettholdelse av innbyrdes motstridende mål og hensyn kan være det rasjonelle i en politisk virkelighet (Olsen 1989, Offerdal 1992).

Når det gjelder brede forvaltningsreformer som budsjettreformene begrenses den enkelte virksomhets handlefrihet i implementeringsprosessen. Virksomhetene er nødt til å forholde seg til pålegg og direktiver fra Finansdepartementet og andre i det minste på det formelle planet. Handlingsrommet for virksomhetene ligger i forholdet mellom formell implementering av reformpålegg og faktisk praksis i organisasjonen. Det er denne praksisen notatet vil si noe om.

Hovedfunn

Når det praktiske mål- og resultatrettingsarbeidet i det følgende skal beskrives vil de to fasene med budsjettreformer bli behandlet kronologisk. Situasjonen etter endringene i bevilgningsreglementet i 1986 vil bli behandlet først, deretter den videre utviklingen etter innføringen av nytt økonomireglement i 1997. Ser en endringer i praksis som følge av den økte satsningen på mål- og resultatstyringsprinsipper økonomireglementet representerer? Fører de økte kravene til et brudd i utviklingen av disse prinsippene i forvaltningen, eller går prosessen videre i samme spor? Er problem-beskrivelsene de samme, eller er mål- og resultatstyring blitt lettere med tiden? Hva med holdningene til dette prosjektet blant de som skal gjennomføre det i praksis? Hva

betyr det at mål- og resultatstyringsprinsippene nå også skal være styrende for dialogen mellom departement og underliggende etater?

Den første fasen: Mye fristilling men lite kontroll

En viktig forutsetning for budsjettreformen i staten var at den økte autonomien nye budsjettfullmakter gav virksomhetene skulle kompenseres for gjennom styrket resultatkontroll fra politisk side. Krav til at den enkelte virksomhet skulle resultatrette sine budsjettdokumenter og slik sørge for tilstrekkelig og riktig styringsinformasjon for politisk ledelse i departement og Storting ble stert vektlagt i policyutformingsprosessen. Ser en på hvordan budsjettfullmakter på den ene siden og krav til mål- og resultatretting på den andre er blitt håndtert i praksis hersker det langt fra noen balanse mellom reformens to hovedelementer. Konklusjonen på implementeringen av budsjettreformen er «mye fristilling men lite kontroll». Mens virksomhetene i svært stor grad har benyttet seg av de budsjettfullmakter som ble gitt i bevilgningsreglementet, har de kun i liten grad oppfylt det samme reglementets krav til mål- og resultatretting av budsjettproposisjonen. Den logiske følgen av en slik konklusjon er at en sitter med et politisk kontroll- eller styringsunderskudd av forvaltningen, i og med at en fungerende resultatkontroll var forutsatt å skulle kompensere for tapet av direkte politisk kontroll gjennom delegerte budsjettfullmakter.

Fristilling

De fire viktigste budsjettfullmaktene som ble gitt gjennom budsjettreformen skal gi økt frihet i budsjett*disponeringen* i den enkelte virksomhet. **Overføringstillatelsen** tillater overføring av inntil 5% av driftsbevilgning til neste budsjettermin. **Overskridelsesadgangen** tillater en overskridelse på inntil 5% under forutsetning av tilsvarende innsparing i neste termin. **Merinntektsfullmakten** gir hjemmel for å overskride driftsutgiftene med inntil 2% av total bevilgning mot tilsvarende merinntekter. Denne fullmakten må sees i sammenheng med **omdisponeringsadgangen**, som gir mulighet til å behandle drifts- og lønnsbudsjettet under ett, samt overføre midler fra drifts- til investeringsposten.

Fullmaktene er blitt utnyttet i ulik grad. Omdisponeringsadgangen og merinntektsfullmakten er utnyttet i større grad enn overføringstillatelsen, som igjen er benyttet langt mer enn overskridelsesadgangen. De to første fullmaktene er benyttet maksimalt på alle måter, mens de to andre kunne vært brukt i forhold til større beløp innenfor de gjeldende grenser i reglementet. Overskridelsestillatelsen kunne også vært brukt i flere terminer. Likevel har samtlige fullmakter vært utnyttet fullt ut i forhold til de *behov eller muligheter* en har hatt i budsjettsammenheng. De oppleves alle som nyttige, og tre av dem oppfattes som svært viktige for en effektiv utnyttelse av bevilgningene og en rasjonell budsjettbehandling i virksomheten. To fullmakter betegnes som helt avgjørende. Samlet sett oppfattes fullmaktene å innebære en betydelig fristilling og fleksibilitetsøkning i virksomhetens budsjettarbeid, og må

dermed sies å fungere i tråd med det som var en overordnet hensikt med å innføre dem.

En kan si at koblingen mellom budsjettfullmaktene som reformelement og praksis i organisasjonen er rask, drekte og tett. Forklaringen på den vellykkede gjennomføringen av reformen på dette feltet synes å ligge i fullmaktenes karakter. Det dreier seg om verdimeslig nøytrale, budsjettekniske grep som ikke kommer i konflikt med virksomhetenes tradisjoner eller legitimitetshensyn.

Kontroll

Kontrolldelen av budsjettreformen kan ikke sies å ha blitt implementert med samme suksess. En har en kun i liten grad greid å mål- og resultatrette virksomhetene i tråd med det som var intensjonene. Ifølge den idealtypiske mål- og resultatstyringsteknikken⁴ skal en ha et målhierarki der overordnede mål for virksomheten, formulert av ledelsen, brytes ned i stadig mer spesifikke delmål, som igjen knyttes til indikatorer for måling av måloppnåelse. Disse resultatene skal rapporteres til ledelsen, og tjene som videre styringsgrunnlag for denne.

En finner langt fra en slik komplett syklus i praksis. En har langt på vei et målhierarki, men mål og resultatindikatorer genereres nedenfra heller enn ovenfra, slik forutsetningen er. I stedet for at budsjettproposisjonen legger premissene for de øvrige dokumentene synes prosessen å ta utgangspunkt i virksomhetsplanen, det mest konkrete og detaljerte dokumentet. Mål på ulike nivåer synes også ofte løst koblet til hverandre, og det er usikkert hvilke delmål som bygger på hovedmålene. Noen sammenheng mellom resultatindikatorer, der de overhodet finnes, og mål på ulike nivåer kan også være vanskelig å spore.

Mål er enklere enn resultatindikatorer

I tillegg til at retningen på mål- og resultatrettingsprosessen synes å være bottom-up heller enn top-down synes enkelte deler av prosessen eller syklusen å være mer problematiske enn andre. Det viser seg for det første langt lettere å utvikle mål for virksomheten enn resultatindikatorer. Det fremstår som svært vanskelig å finne indikatorer som er gode nok til å kunne presenteres i proposisjonen, eller indikatorer som både departement og direktorat kan enes som. Det synes ikke å være tilsvarende problematisk å enes om målformuleringer som kan egne seg i proposisjonen. I samtlige dokumenter og på alle nivåer er målene langt flere enn indikatorene. Sammenfallet mellom mål i virksomhetsplan og budsjettforslag er stort, og variasjonen mellom budsjettforslag og proposisjon er minimal gjennom hele undersøkelsesperioden. Formen og antallet kan variere noe fra forslaget til proposisjonen, men ser en på det samlede innholdet hersker det stor enighet om hva som skal være virksomhetens målsetninger. Den variasjonen en finner synes å bunne i uenighet om hva innholdet skal betegnes som; mål eller andre typer virksomhetsbeskrivelser.

Administrativt nivå enklere enn politisk nivå

Mål- og resultatrettingsarbeidet er for det andre lettere jo lavere nivå i organisasjonen en befinner seg på, og jo mer administrativt preget nivået er. Jo høyere opp mot politisk ledelse i departement eller storting en kommer, jo dårligere synes mål- og resultatstyringsprinsippene å fungere i praksis. Mens målene fra budsjettforslag i stor grad aksepteres i proposisjonene synes silingsmekanismene å være sterke når det gjelder resultatindikatorer. De få som går videre til proposisjonen, er imidlertid ikke vesensforskjellige i form eller innhold fra indikatorene i forslaget. Samtlige indikatorer i de to dokumentene er utpreget kvantifiserbare størrelser. Eksempler kan være antallet godkjente oppdrettsanlegg eller antallet inspeksjoner av anlegg og fiske-fartøyer (Ørnsrud 2000:190). Jo mer konkret nivå en opererer på jo enklere synes det å være å utforme slike kvantifiserbare indikatorer. En rimelig konklusjon kan være at indikatorer blir problematiske i det et politisk direkte ansvarlig nivå er involvert. Mens mål av alle typer finnes i samtlige dokumenter, finner en kun de mest spesifikke indikatorene igjen i budsjettforslaget og særlig i budsjettproposisjonen. Det kan se ut som om en i en politisk virkelighet har vanskelig for å binde seg til indikatorer som ikke er helt nøytrale og udiskutable.

Kontrollvirksomhet lettere enn forvaltningsvirksomhet

For det tredje er visse typer virksomhet lettere å mål- og resultatrette enn andre. I studien av budsjettreformen i staten ble det skilt mellom kontroll- og forvaltningsvirksomhet (Ørnsrud 2000:93). Mens kontrollvirksomhet er operasjonell, som for eksempel inspeksjon av oppdrettsanlegg, er forvaltningsvirksomhet premissgivende. Det kan dreie seg om fastsetting av fiskekvoter eller utarbeidelse av regelverk for næringsutøvere. Prinsippene viser seg langt lettere å anvende på kontrollpreget virksomhet enn på virksomhet mer preget av verdimessige avveininger. Dette mønsteret er ikke så tydelig når det gjelder mål, som kan holdes på et så generelt plan at de er til å leve med nær sagt uansett. Hva indikatorer angår er det imidlertid et entydig mønster. De få indikatorene som presenteres i budsjettproposisjonen er uten unntak indikatorer på operasjonell kontrollvirksomhet⁵. Samtlige er kvantifiserbare størrelser. Det er tydelig at det kun er indikatorer av denne typen som er funnet egnet til bruk på dette nivået. Det kan se ut som om problemet ligger i det å skulle *kvantifisere* forvaltningsoppgaver.

Parameterutvikling enklere enn resultatrapportering

Til sist synes det vanskeligste trinnet i mål- og resultatrettingsprosessen å være rapportering av måloppnåelse. Det rapporteres ikke konsekvent på måloppnåelse i forhold til de indikatorer som finnes i budsjettproposisjonen. Det springende punktet i syklusen synes likevel å være utvikling av akseptable resultatindikatorer. De en har er så få og befinner seg på et så detaljert plan at å rapportere måloppnåelse på disse til politisk nivå fremstår som meningsløst. Det hører med til bildet at den rapportering til Stortinget som skjer *utenom* mål- og resultatstyringssystemet er mer omfattende enn

den som følger dette. Det gis en del rapporter på mer generell basis, langt mer generell enn det målstyringssystemet legger opp til. En typisk rapport av denne typen fra Fiskeridirektoratet kan være «*Avdelingen har deltatt i arbeidet med...*», «*Av større prosjekt i 1989 kan en nevne...*» eller «*I løpet av 1989 tar en sikte på...*»⁶. Denne rapporteringen er blitt mer konkret og konsis over tid. Gjennom slike rapporter skapes en viss kontinuitet i informasjonsstrømmen til Stortinget, om enn ikke på den måten systemet legger opp til.

Form enklere enn innhold

En påfallende tendens i budsjettokumentene etter budsjettreformens inntog er et utpreget misforhold mellom formen på- og innholdet i selve mål- og indikatorformuleringene. Formuleringer kan kalles mål og indikatorer, men i realiteten være oppgave- eller aktivitetsbeskrivelser. De samme formuleringene kan også kalles mål ett sted, resultatmål et annet eller stå i generell tekst et tredje. Særlig i virksomhetsplanen er variasjonen stor. Dette kan tolkes som et tegn på at de nye elementene reformen bringer med seg har smeltet sammen med- eller har supplert eksisterende styringsformer heller enn å erstatte dem. Regelstyring er for eksempel ikke erstattet av, men har smeltet sammen med mål- og resultatstyring (Naschold 1996, Christensen og Lægroid 1998a og 1999). En finner eksempler på at det som før var regler nå ganske enkelt er omdøpt til mål.

Konklusjonen kan også bli at den formelle implementeringen av mål- og resultatstyringsteknikken går lenger enn den praktiske. En omgår langt på vei problemene med å utvikle mål og indikatorer gjennom å bruke betegnelsene «mål» og «indikatorer» i budsjettokumentene samtidig som en unngår å endre noe i praksis gjennom å beholde formuleringene uforandret. Dette kan være noe av forklaringen på at en finner mange flere indikatorer i virksomhetsplanen enn i budsjettproposisjonen. Mens det i et internt dokument som virksomhetsplanen synes mulig å benytte denne «snarveien» til oppfyllelse av kravene i bevilgningsreglementet, viser de sparsomme og nøytrale indikatorformuleringene i proposisjonen at det på et politisk nivå ligger en helt annen forpliktelse i det å kalle noe for en resultatindikator. Det er dette som gjør det idealtypiske mål- og resultatstyringssystemet så vanskelig å leve opp til i en politisk virkelighet.

Den store innholdsmessige variasjonen i mål- og indikatorkategoriene kan også tolkes som et utslag av at prosessen ganske enkelt preges av tilfeldighet og uferdighet, særlig på lavt administrativt nivå. Dokumentene bærer preg av en del forvirring og inkonsekvens når det gjelder begrepsbruken, og av at de ulike bidragsyterne synes å befinne seg på ulike bevissthetsnivå når det gjelder forholdet til mål- og resultatrettingsprosessen. Selv mot slutten av den første perioden, frem til 1997, synes systemet enda å være på utviklingsstadiet.

Den andre fasen: Aktivitetsmåling og adferdskontroll

Det nye økonomireglementet innebærer en utvidelse av mål- og resultatstyringsprinsippenes nedslagsfelt i forvaltningen, og et skjerpet fokus særlig på resultatkontrolldelen av disse prinsippene. Fokuset på resultater, resultatoppfølging, bruken av resultatinformasjon og kontroll viser seg blant annet gjennom opprettelsen av Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget, innføringen av åpne høringer, utvidet spørretime og opprettelsen av en egen forvaltningsrevisjonsenhet i Riksrevisjonen (Christensen, Helgesen og Læg Reid 2001). Statens nye økonomiregelverk må sees på som en direkte følge av det generelle økte resultatkontrollarbeidet.

Konklusjonen på studien av mål- og resultatrettingsarbeidet etter innføringen av det nye reglementet er for det første at innføringen ikke representerer et brudd i utviklingen av mål- og resultatstyringsprinsippene, men en kulminasjon av tidligere tiltak og pågående prosesser. I likhet med det som var tilfelle etter iverksettingen av budsjettreformen i staten har det tatt tid før bestemmelsene i reglementet har begynt å bli implementert. En hovedkonklusjon er at en ser flere prosessuelle enn innholdsmessige effekter av reglementet i praksis. Dette er et paradoks i og med at intensjonen bak bruken av mål- og resultatstyring som prinsipp nettopp er å flytte fokus fra prosess til resultat. Det viser seg likevel at en er mer opptatt av rammene mål- og resultatstyringen skal foregå innenfor enn av hvorvidt mål faktisk oppnås. Fokus ligger på kontroll av adferd heller enn på de samfunnsmessige resultatene av virksomheten. Skillet mellom det nye systemet og de gamle regelstyringsprinsippene synes lite i praksis. Konklusjonen om at det i større grad dreier seg om form enn innhold i resultatrettingsprosessen gjelder også for den siste perioden med budsjettreformer. Dette har sammenheng med at problemene i den praktiske anvendelsen av resultatstyringsprinsippene fortsatt langt på vei er de samme.

Problemlinjene i praktisk mål- og resultatretting er fortsatt de samme...

Også i den andre fasen er det en hovedkonklusjon at en totalt sett i relativt liten grad oppfyller de krav som stilles til resultatmåling og resultatoppfølging. I det utvidede mål- og resultatrettingsarbeidet etter 1997 er utvikling av mål fortsatt langt enklere og langt mer vektlagt enn utvikling av resultatindikatorer. Det å kvantifisere parametere det kan måles på er fortsatt svært problematisk, og dette er fortsatt vanskeligere jo lenger oppover mot politisk nivå en kommer. Jo lenger nedover i målhierarkiet, jo lettere å tallfeste. En måler fortsatt aktiviteter og prosesser heller enn egentlige resultater, og rapporteringen fra direktorater til departementer blir deretter. Reglementet stiller krav til at resultater for det første skal vurderes i forhold til de samfunnsmessige effekter de har. For det andre skal de settes i sammenheng med de ressurser som blir brukt til formålet, og de følger dette måtte få for kvalitetsnivået på tjenesten. Som før rapporterer en imidlertid i praksis heller på aktiviteter og adferd enn på effekter. Hensiktsmessig rapportering er vanskelig, men parameterutvikling synes fortsatt å være det bristende punktet. En tendens i hele perioden med mål- og

resultatretting er at resultatrapporter i svært liten grad synes å bli fulgt opp av det styringsnivået en rapporterer til. Manglende måloppnåelse får ikke de konsekvenser for virksomheten som en skulle anta (Jamfør Kleven 1990, Brunsson 1991 og Johnsen 1999). Heller enn skjerpede eller endrede resultatkrav kan dårlige resultater stikk i strid med intensjonene i mål og resultatstyringssystemet føre til økte bevilgninger. Likeledes kan gode resultater føre til kutt i bevilgningene. Det er ikke tatt i bruk noen form for insentivsystemer som kan oppmuntre til bedre rapportering, og som dermed kan lette det siste og svært viktige leddet i mål- og resultatstyringssyklusen, tilbakeføring og bruk av resultatinformasjon (Jamfør Bouckaert og Peters 2002, Christensen og Læg Reid 2002b).

...men det begynner å skje noe

På tross av hovedkonklusjonen om at en driver aktivitets- og adferdskontroll heller enn reell resultatkontroll også i den siste perioden synes mange ledd i prosessen å ha hatt en positiv utvikling utover 90-tallet. Ting har tatt tid, men en begynner de siste årene så smått å se resultatene av nærmere tjue års mål- og resultatrettingsarbeid. Utover i den siste fasen ser en gradvis utvikling i retning mot bedre samsvar med flere av de krav som stilles i økonomireglementet. Systemene synes å gå seg til, blant annet blir semantikken mer helhetlig og ensartet. I motsetning til hva som var tilfelle i den første fasen hersker det mot slutten av den siste relativt stor enighet om hva de ulike elementene i systemet skal kalles, og hva disse kategoriene innebærer. Målstrukturer og –hierarkier bedrer seg over tid, og på tross av at dette fortsatt er det vanskeligste punktet i prosessen går det fremover med utviklingen av resultatindikatorer mot slutten av perioden. Parallelt med at strukturene blir fastere bedrer samsvaret mellom form og innhold i formuleringene seg noe. Resultatrapportering er vanskelig hele veien. Likevel bedrer rapporteringsrutinene seg en del mot slutten, og de siste årene har en i noen grad greid å knytte vurderinger av resultatene til rapportene, slik reglementet forutsetter. Det synes imidlertid fortsatt vanskelig å koble resultater til ressursbruk i virksomhetene. Generelt kan en se tendenser til en forskyvning av fokus fra mål til resultater utover i perioden. Det kan synes som om økonomireglementets fokuserting på resultatstyring har satt visse spor etter seg i praksis.

Selv om de prosessuelle effektene av mål- og resultatstyringen er de mest fremtredende hersker det bred enighet om at det har funnet sted en bevisstgjøring rundt målene for virksomheten blant offentlig ansatte. En har i stor grad fått de formelle kravene til styring på plass, selv om den innholdsmessige styringen langt fra er kommet like langt. Dette kan tolkes som et uttrykk for at mål- og resultatstyringen i stor grad har fått gjennomslag som styringsfilosofi, men i mindre grad som styringsteknikk (Christensen og Læg Reid 2001, Statskonsult 1999).

Styringsdialogen mellom departement og underliggende etater

Økonomireglementet formaliserer styringsdialogen mellom departementene og deres underliggende etater etter mål- og resultatstyringsprinsippene. Denne dialogen skjer

gjennom tildelingsbrevet fra departementet og gjennom formaliserte etatstyringsmøter. Dialogen ligger i bunnen av alt arbeid for å utvikle styringssystemer og -relasjoner mellom institusjonene.

Oppfatningen blant styrende og styrte i departementer og direktorater er at det nye økonomireglementet, med innføringen av mål- og resultatstyrings som prinsipp for dialogen, har ført til en bedring av denne. Utviklingen gjennom 1990-årene oppfattes som positiv. Dialogen er blitt formalisert og strukturert gjennom mål- og resultatstyringsprinsippene, selv om en ikke greier å oppfylle de formelle kravene prinsippene stiller på alle områder. Dialogen er de siste årene formelt på plass, mens det innholdsmessige varierer en del. Generelt er oppfatningen at dialogen også innholdsmessig er blitt bedre etter innføringen av økonomireglementet, selv om kravene til innhold langt fra er oppfylt. En har generelt fått til en bedre kobling mellom nivåene på styringssignalene i de ulike dokumentene mot slutten av perioden.

Variasjoner blant aktørene i implementeringsprosessen

Ulike departementsområder synes å etterleve kravene til mål- og resultatrettet styring i ulik grad. Sammenligner en styringsaksene Finansdepartementet (FIN) – Skattedirektoratet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) – Statskonsult og Fiskeridepartementet (FID) – Fiskeridirektoratet ser en at FIN – Skattedirektoratet har utviklet virksomhetstilpasset mål- og resultatstyring i større grad enn AAD og FID. Sluttproduktet av arbeidet mellom FIN og Skattedirektoratet ligger nå nært opp til minstekravene i økonomireglementet (Helgesen 2001:101). Dette betyr at målstrukturen for direktoratet gradvis er blitt bedre, det samme er styringsdialogen, rapporteringsrutinene og kvaliteten på styringsdokumentene mellom departement og direktorat. På disse parametrene er det styringsaksen FID – Fiskeridirektoratet som kommer dårligst ut. Selv om en de siste årene nærmer seg kravene i økonomireglementet også her synes veien lenger å gå enn for de andre departementsområdene.

Det kan tenkes flere forklaringer på hvorfor FIN og Skattedirektoratet synes å være bedre i stand til å drive mål- og resultatstyring enn andre departementer. For det første synes mål- og resultatstyringsprinsippene å egne seg bedre for den type oppgaver Skattedirektoratet har enn for oppgavene til for eksempel Fiskeridirektoratet. Fiskeriforvaltningen har en rekke oppgaver som er premissgivende for fiskeripolitikken, og som inneholder vanskelige politiske verdiavveininger. Oppgavene i Skattedirektoratet er relativt sett av mer teknisk-økonomisk karakter, og dermed i større grad tallfestbare. En har derfor i større grad funnet frem til målbare størrelser for virksomheten, noe som er en forutsetning for å drive mål- og resultatstyring. For det andre er FIN et større departementsområde enn de andre to. Det kan synes som om størrelse i seg selv gir bedre grunnlag for å mobilisere kapasitet til å drive mål- og resultatstyringsarbeidet fremover. FINs organisering av etatsstyringsfunksjonen i en enkelt avdeling gir også bedre grunnlag for å koordinere styringsarbeidet enn organisering i flere avdelinger slik tilfellet er i de andre departementene. Det er viktig for vellykket mål- og resultatstyring at styringssignalene ikke spriker for mye. Til sist

kan en forklaring på FINs relative suksess være at dette departementet står i en særstilling når det gjelder nærhet til selve politikktutforming i budsjettspørsmål. Departementet er regelverksforvalter og den instans som utarbeider direktiver og retningslinjer for den øvrige forvaltningens implementering av budsjettreformene. Dermed har FIN selv kunnet være tidlig ute i sine implementeringsforsøk, og en har hatt en sterkere kontinuitet i mål- og resultatrettingsarbeidet her enn i øvrige departementer. Betydningen av deltakelse i politikktutforming og forhåndskunnskap om prinsippene skal imidlertid ikke overdrives. Også AAD har, særlig i senere runder med budsjettreformer, forsøkt å spille en rolle som overdepartement i forvaltningspolitikken (Christensen og Læg Reid 2002b). Dette departementsområdet kommer likevel dårligere ut enn FIN, om enn bedre enn FID som i denne sammenhengen må betraktes som et rent fagdepartement uten spesiell tilknytning til utforming av forvaltningspolitikk.

Mål- og resultatstyring gjennom budsjettssystemet forutsettes å involvere alle nivåer i det politisk-administrative styringssystemet. Holdningene til konseptet og opplevelsen av hvordan det fungerer i praksis varierer avhengig av hvor i dette styringssystemet en befinner seg.

En fremtredende tendens når det gjelder holdninger til mål- og resultatrettingsarbeidet blant de som faktisk skal drive dette arbeidet er at holdningene generelt er positive. Dette er i tråd med funn fra en rekke andre studier (Colbjørnsen 1995, Christensen og Læg Reid 1998a, Statskonsult 1999). Samtidig som mål- og resultatstyringskonseptet får generell tilslutning som styringsstrategi hersker det en utbredt skepsis til de enkelte *delene* av konseptet. En er også jevnt over mer positiv til konseptet generelt enn til bruken av det i egen virksomhet. Tendensen er at en støtter opp om bruken av mål- og resultatstyring prinsipielt, men skulle helst unngått å måtte måle resultater av- og rapportere på egen virksomhet. Konseptet er innarbeidet som styringsfilosofi, samtidig som skepsisen til teknikken anvendt på offentlig virksomhet er stor. Jo lenger mål- og resultatstyring har vært fokusert som forvaltningspolitisk strategi, jo mer innarbeidet synes konseptet å bli som filosofi (Jamfør Helgesen, Læg Reid og Matland 1988).

Det viser seg at holdningene til å mål- og resultatrette egen virksomhet varierer avhengig av hvilken posisjon den enkelte har i organisasjonen. Jevnt over er de som driver med administrasjon, og særlig de som konkret driver med budsjettarbeid, langt mer positive til påleggene om å resultatrette enn de som har mer fagspesifikke oppgaver (Jamfør Christensen og Læg Reid 1998a). Dette synes å henge sammen med ulike opplevelser av i hvilken grad det er mulig og meningsfylt å mål- og resultatrette den virksomheten en driver. Der en ser direkte positive effekter av å drive dette arbeidet er også holdningene mest positive. Det dreier seg om uintenderte sideeffekter av det systemet en forsøker å innføre (jamfør Glosvik 1994). Mål- og resultatrettingsarbeidet kan for eksempel føre til en bedret prosesskultur i en virksomhet i den forstand at målsetninger klargjøres og det arbeidet en driver synliggjøres (Jamfør

Christensen og Læg Reid 2002b). Prinsippene kan også fungere som en god huskeliste i det praktiske arbeidet. Dette er effekter en ser på lavt administrativt nivå.

Manglende ledelsesforankring fremheves i studien av budsjettreformen i staten som en hovedgrunn til at mål- og resultatrettingsarbeidet sliter i motbakke (Jamfør Colbjørnsen 1995). Kravene kommer som pålegg og direktiver fra Finansdepartementet, og blir noe de som sitter med utviklingen av budsjettdokumenter føler et ansvar for å drive fremover. En opplever manglende engasjement og motivasjon både fra høyeste administrative hold og fra egne fagavdelingers side. Det er et paradoks at mens mål- og resultatretting i utgangspunktet prioriteres fra politisk hold gjennom forvaltningspolitiske reformer som budsjettreformen, får prosjektet lite oppmerksomhet av den øverste administrative ledelse. Initiativ fra sentralt hold går i bølger, og følges ikke opp av tilstrekkelige ressurser i form av støtte, tid og finansielle midler. Det sendes dermed doble signaler til de som skal gjennomføre prosessen i den enkelte virksomhet.

Det kan være flere grunner til at de som skal mål- og resultatrette den enkelte underliggende virksomhet opplever at engasjementet og initiativet fra politisk ledelse i departement og Storting ikke er godt nok. I intervjuer gjort med sentrale politikere våren 2000⁷ kommer det frem at politikerne selv langt på vei synes å være enige i at bevissthetsnivået rundt det at en faktisk har lagt et mål- og resultatstyringsystem til grunn for budsjettssystemet og for etatsstyringen er lavt. Det hevdes på den ene siden at mange stortingspolitikere sitter igjen i den gamle regelstyringsstankegangen når budsjettdokumentene skal behandles i komiteene. På den andre siden er en mer opptatt av å få til synlige resultater enn av hvilken tilnærming en har til styring av forvaltningen. Mange fremhever at den politiske ledelsen i departementene så vel som i stortingskomiteene gjerne setter hele systemet til side når det passer dem bedre å styre på annen måte: «*Man kan ha en rød tråd gjennom alt det man gjør, men til syvende og sist er det politisk ledelse som bestemmer og det er noe helt annet enn å være del av en privat virksomhet for eksempel hvor det er lønnsomhetsbetraktninger etter andre betraktninger som ligger til grunn*»⁸. Særlig blir dette tydelig når saker av lokal interesse er inne i bildet. Da engasjerer stortingspolitikere seg gjerne direkte i detaljspørsmål, helt på siden av prinsippet om at de skal styre i stort heller enn i smått. Det å få mål- og resultatstyringsprinsippene til å fungere som et helhetlig politisk-administrativt styringsverktøy er ikke noe en synes å være særlig opptatt av på politisk nivå. I en fersk studie av politiske topplederes rolleoppfatninger (Christensen og Læg Reid 2002b) fremheves at det fra et politisk ståsted rent prinsipielt er viktig også å beholde et detaljperspektiv på det en driver med i tillegg til det med overordnede perspektivet mål- og resultatstyringsteknikken tiltenker politikerne.

En hovedkonklusjon i dette notatet har vært at mål- og resultatstyringsprinsippene i praksis synes å fungere dårligere jo lenger opp på politisk nivå en kommer. Engasjementet i mål- og resultatstyringsprosjektet synes lavt på dette nivået (Læg Reid 2001). Meningene blant de intervjuede politikerne er delte om hvorvidt et slikt system overhodet er egnet som redskap for Stortingets styring av forvaltningen.

De fleste mener at systemet i prinsippet skal gjelde for alle nivåer, men at ikke all type resultatinformasjon egner seg som styringsgrunnlag for Stortinget. Resultatinformasjonen som fremkommer i budsjettproposisjonen må ikke være for detaljert. Samtidig hersker det uenighet om hvorvidt Stortinget får for mye og for detaljert informasjon slik situasjonen nå er, og om informasjonen som kommer frem er den type informasjon en egentlig trenger for å styre forvaltningen. Respondentene er likevel enige om at resultatinformasjon i form av kvantifiserte aktivitetsbeskrivelser på avdelingsnivå i det enkelte forvaltningsorgan stort sett er uinteressant for Stortinget. Dette er den eneste typen resultatinformasjon Stortinget får som faktisk følger mål- og resultatstyringssystemet. Disse resultatbeskrivelsene blir overhodet ikke fulgt opp av Stortinget. Den informasjonen som ikke følger systemet er med andre ord vel så nyttig og interessant på dette nivået. Mange poengterer at aktivitetsbeskrivelser kan være nyttige så lenge de er på et mer overordnet nivå. Det er viktig for Stortinget å få tilbakemelding på hva den enkelte forvaltningsenhet gjør i forhold til saker som har vært prioriterte fra Stortingets side tidligere. En vil ha informasjon om hva som gjøres og hvordan fremgangen er.

Det hersker stor enighet blant de intervjuede om hva som er problemet ved å anvende mål- og resultatstyringsprinsippene på offentlig virksomhet. Kravet til klarhet i målformuleringer og til kvantifiserbarhet for å kunne utvikle resultatindikatorer oppfattes også av politikerne som det store problemet. En fremhever at det verken er mulig eller ønskelig å tallfeste enhver forvaltningsoppgave, og at systemet derfor ikke egner seg på alle typer virksomhet. Et interessant poeng er at det ikke bare er politikere som kan ha vansker med å binde seg til kravet mål- og resultatstyringsteknikken stiller til klarhet i formuleringer: «..*tror jeg at forvaltningen sitter og ler av oss og kjører løpet sitt. Det er stygt å si det, men jeg tror det er like mye forvaltningen på toppnivå som politikerne på toppnivå som prøver å være uklare*»⁹.

Det viser seg i praksis at politikerne i liten grad er direkte involvert i målformuleringsprosessene (Jamfør Christensen og Lægreid 2002b). Som oftest fungerer den politiske ledelsen i departementene som et godkjenningsorgan for de målforslag byråkratene utformer. Politikerne understreker likevel at alle overordnede mål tar utgangspunkt i det som til enhver tid er gjeldende politikk på et gitt felt. Dersom for eksempel fiskeripolitikken legges om gjennom nye stortingsmeldinger eller lignende vil dette få konsekvenser for de forslagene til overordnede mål som formuleres for sektoren.

Politikerne oppfatter jevnt over ikke at Stortinget resultatstyrer forvaltningen. Departementene styres gjennom *vedtak* i komiteene når det er en sak en vil ha departementet til å arbeide med. En opplever at signaler og tilbakemeldinger på ting som står i proposisjonene ikke automatisk virker styrende på departementets virksomhet dersom det ikke knytter seg et vedtak til dem. Oppfatningen er at departementene i stor grad kjører sitt eget løp. Dessuten begrenses Stortingets styringsmuligheter av de rammene som ligger i selve budsjettet.

Departementene oppleves også å detaljstyre sine underliggende etater heller enn å målstyre dem. Også dette bunner i de begrensningene stramme budsjetterammer legger på handlefriheten i forvaltningen som sådan: «...fordi direktoratet ikke får økt sine rammer, de får snarere kuttet dem og de har i alle felle på kort sikt den samme arbeidstyrken og de samme kravene – i den forvaltningsmessige delen så instruerer vi dem i detalj, i tildelingsbrev og...det er helt feil»¹⁰.

Konklusjonen om at en har et styringsunderskudd i forhold til forvaltningen når mål- og resultatstyringsbiten ikke fungerer etter intensjonene får liten støtte blant de intervjuede politikerne. En innser at Stortingets kontrollkapasitet er begrenset, og at detaljeringsnivået i et slikt system lett blir for høyt til å kunne håndteres. Samtidig vektlegger en den prinsipielle viktigheten av å fristille forvaltningen. Det ligger i tiden å fristille, å stole på. Stortinget får nok informasjon til å styre selv om denne ikke følger det systemet en i utgangspunktet har langt opp til. Dessuten opplever en samlet sett å ha tilstrekkelige kontrollmuligheter over forvaltningen: «Vi har de styringsredskapene vi trenger å ha, og det er opp til oss både å sette krav og å formulere oss på en slik måte at hvis vi føler at vi i dag ikke får gode nok tilbakemeldinger og ikke har gode nok styringsmuligheter så er det opp til Stortinget å gi melding om det»¹¹.

Christensen og Lægreid påpeker at holdningene blant politikere og administrative toppledere til det nye økonomiregelverket er langt mer negative enn til mål- og resultatstyringsprinsippene som sådan (Christensen og Lægreid 2002b:13). Dette bunner i en oppfatning av at reglementet er altfor rigid, standardisert og lite fleksibelt, og at det fører til større detaljstyring i praksis. Det blir hevdet at reglementet tjener som et disiplineringsredskap for Finansdepartementet heller enn som et verktøy for bedret økonomistyring i den enkelte virksomhet. Holdningene til etatsstyrings-systemet er ifølge Christensen og Lægreids studie noe mer positive enn til økonomireglementet forøvrig.

Vi har sett at det å mål- og resultatrette offentlig virksomhet på mange måter er vanskelig i praksis. En del problemlinjer synes å gå igjen i studier av disse problemstillingene. I det følgende vil vi gå inn på noen slike hovedproblemlinjer som kan bidra til å forklare hvilke mekanismer som gjør det å mål- og resultatrette offentlig virksomhet vanskelig.

Noen hovedproblemlinjer

Tre mulige forklaringer på problemer med mål- og resultatstyring i det offentlige vil bli fremhevet i denne sammenheng. Det dreier seg for det første om hva en skal måle i et slikt system og hva en faktisk måler. For det andre dreier det seg om problemene en møter i forhold til tilskrivning av ansvar for resultatene av offentlig virksomhet. Til sist vil vi gå inn på de spenningene forholdet mellom en politisk og en administrativ logikk skaper i møtet mellom mål- og resultatstyringsteknikken og offentlig virksomhet.

Hvordan måle riktig?

Mål- og resultatstyringsteknikken innebærer et krav til *klarhet* i mål- og indikatorformuleringer. Målhierarkiet skal være tydelig, og effekter eller resultater skal kunne knyttes til konkrete resultatmål, som igjen skal si noe om hvor en står i forhold til virksomhetens mer overordnede målsetninger. Det kan være nyttig å skille analytisk mellom ulike typer mål for en virksomhet. En kan skille mellom *input*, *output* og *outcome* (Boston et al 1996, Pallott 1998, Scott 1992). Pallott (1998:164) definerer inputs som de ressurser en bruker for å produsere outputs. Outputs er varer og tjenester produsert av det offentlige, mens outcomes er betegnelsen på de effekter eller konsekvenser outputproduksjonen har på samfunnet. Mål- og resultatstyringsteknikken legger opp til at overordnede mål skal dreie seg om outcomes, mens mål lenger nede i hierarkiet kan si noe om outputs eller sågar inputs.

I retningslinjene for mål- og resultatrettingen av det norske budsjettssystemet har en ikke skilt eksplisitt mellom de ulike typene mål. Bevilgningsreglementet og økonomireglementet legger likevel opp til at resultater skal vurderes i forhold til mål på «outcomes». Det er som vi har sett også slike mål en finner i praksis¹². Hovedmålene for offentlig virksomhet dreier seg om den samfunnsmessige effekten av denne virksomheten. Et typisk hovedmål kan eksempelvis være «...å skape en bærekraftig og lønnsom fiskeri- og havbruksnæring[...]¹³.

I praksis er det imidlertid langt fra slik resultatinformasjon som kommer frem. Der resultatinformasjon overhodet foreligger dreier det seg om input- eller outputinformasjon på utvalgte deler av virksomheten. Mens informasjon om «outcomes» er den mest interessante for politisk styring er det også den vanskeligste informasjonen å generere (Olsen 1989): «...det i rågel är lättare att mäta resultat i form av prestationer än i form av effekter, samtidigt som det politiska intresset främst gäller just effekterna. Uppgifter om prestationer är viktig kontrollinformation, medan uppgifter om effekter är betydningsfulla som beslutsgrunnlag» (Lindström, Ehn og Sundström 1997:65).

Problemet er selvsagt at samfunnsmessige resultater er svært vanskelig å måle. Kravet til klarhet i mål- og indikatorformuleringer henger sammen med et implisitt krav om at resultater må kunne *kvantifiseres*, for dermed å bli målbare. Kravet til kvantifisering oppleves som vi har sett som den viktigste forutsetningen for vellykket mål- og resultatstyring, men samtidig som det vanskeligste blant de som jobber med mål- og resultatretting av offentlig virksomhet. Konsekvensen er at en i stor grad frikobler form og innhold.

Resultatet av forvaltningens problemer med den manglende målbarheten av outcomes er en åpenbar målforskyvning på flere plan (Christensen og Læg Reid 2002b, Ørnstrud 2001). For det første ligger mål og resultatinformasjon på helt ulike nivåer. Dette begrenser i stor grad nytteverdien av resultatinformasjonen som politisk styringsgrunnlag, og slår langt på vei bena under mål- og resultatstyringssystemet. I tillegg til å få informasjon på feil nivå får Stortinget bare resultatinformasjon om svært begrensede deler av den totale virksomheten. For det andre fører problemene med å

finne resultatmål på vanskelig kvantifiserbar virksomhet til overmåling. En konsentrerer resultatrettingsinnsatsen rundt de mest kvantifiserbare delene av virksomheten, og måler på disse i uforholdsmessig stor grad. Dette vil gå på bekostning av mindre kvantifiserbare elementer. Dermed legger mål- og resultatstyringssystemet føringer på forvaltningens oppmerksomhetsfokus som kan være stikk i strid med politiske prioriteringer, og med hvilken informasjon politisk nivå har mest interesse av. I budsjettreformstudiene kommer dette til uttrykk ved at det i langt større grad rapporteres på den kvantifiserbare kontrollvirksomheten enn på annen mer forvaltningspreget virksomhet.

Vi har sett at prosess ofte forveksles med resultat i forsøket på å finne kvantifiserbare parametere for hva en holder på med. Det er et allment problem at en i stedet for å gi resultatinformasjon genererer lag på lag med beskrivelser av virksomhetens aktivitet. Denne prosessinformasjonen rapporteres til politisk nivå som om det dreide seg om resultatinformasjon på outcome (Helgesen 2001a, Ørnsrud 2000a, Johnsen 1999, Olsen, Guthrie og Humphrey 1998, Harsheim og Johnsen 1997, Lindström, Ehn og Sundström 1997, Naschold 1996, Olsen 1989, Downs og Larkey 1986 mfl.). En annen fare er at det å etterleve kravene til mål- og resultatstyring lett kan bli et mål i seg selv (Gregory 2001, Jacobsson 2001). Det kan også bli en strategi å manipulere systemet slik at en unngår å fokusere på de delene av virksomheten som har resultatparametere, på bekostning av de delene av virksomheten det ikke knytter seg det samme resultatpresset til (Schick 1996). I begge tilfeller vil deler av virksomheten få uforholdsmessig stort oppmerksomhetsfokus på bekostning av andre deler, og den resultatinformasjonen som når politisk nivå vil ikke gi et korrekt bilde av situasjonen i den aktuelle organisasjonen.

Hvordan tilskrive ansvar?

En viktig grunn til at det å være klar i målformuleringer og å binde seg til konkrete mål- og resultatparametere oppleves som et stort problem i det politisk-administrative systemet er at ansvarsforholdene ikke er så tydelige som den rasjonelle mål- og resultatstyringsmodellen forutsetter. Når det gjelder offentlig virksomhet må en blant annet ta stilling til skillet mellom politisk og administrativt ansvar. Dette skillet kan knyttes til skillet mellom resultater i form av henholdsvis outcomes og output. Mens ansvar for de samfunnsmessige effektene av offentlig virksomhet ligger til politisk nivå, er ansvaret for resultater i form av outputs et administrativt ansvar (Christensen og Lægveid 2002a). Begge typene ansvar kan være problematisk i offentlig sektor. En hovedforklaring på problemene i arbeidet med mål- og resultatretting av budsjettssystemet knytter seg til det som kalles *attribution of outcome*-problemet (OECD 1999).

Ansvaret i offentlig forvaltning har en tendens til å pulveriseres fordi det er vanskelig, ofte helt umulig, å spore resultater eller effekter tilbake til aktiviteten i en konkret virksomhet, avdeling eller kontor. Aktiviteter og tiltak i det offentlige er oftest

tett vevd inn i hverandre. Ingen «eier» resultatene. Det blir vanskelig å knytte resultater til mål og å vurdere grad av måloppnåelse. Det blir dermed vanskelig å fordele ansvar for eventuell manglende måloppnåelse, og enda vanskeligere å la denne få konsekvenser for videre virksomhet. Hvem skal det i så fall få konsekvenser for? En annen side av samme sak er den diskrepansen som ofte hersker mellom ansvar og *myndighet* hos forvaltningsansatte (Glosvik 1994, Boston et al. 1996). Det er vanskelig å tilskrive noen ansvar for resultater på et felt der de ikke samtidig har myndighet over virkemidler og innsatsfaktorer. Spennet i tid mellom en innsatsfaktor og dens samfunnsmessige effekter kan også være svært langt.

Det at det oppleves som enklere å resultatrette teknisk pregede og kvantifiserbare oppgaver enn verdiladde forvaltningsoppgaver kan forklares med at ansvarsforholdene er enklere når det gjelder slike oppgaver. Likeledes er forholdet mellom ansvar og myndighet som oftest tydeligere. Et eksempel fra Fiskeridirektoratet: På feltet havbruk har direktoratet ansvar både for forvaltnings- og kontrolloppgaver. Et mål for forvaltning av havbruk er å sikre en bærekraftig utvikling, noe Fiskeridirektoratet har et medansvar for. En har imidlertid ikke kontroll over det viktigste redskapet for å nå et slikt mål, nemlig fastsetting av fiskekvoter. Dette er Stortingets myndighetsområde. Det å la manglende måloppnåelse få konsekvenser for direktoratet blir dermed vanskelig. På kontrollsiden har direktoratet ansvar for å kontrollere etterlevelse av regelverket. Dette er konkret og kvantifiserbar virksomhet. Samtidig har de myndighet til å utføre kontroller og straffe overtredelser i konkrete saker. Det lar seg gjøre å tilskrive ansvar for kontrollvirksomhet helt ned til avdelingsnivå. Følgelig er det i forhold til kontrollvirksomhet en over hodet har kunnet utvikle resultatmål i Fiskeridirektoratet.

Et annet kompliserende element knyttet til ansvar i det offentlige er prinsippet om statsrådets ansvarlighet for hele sin forvaltning. Dette kan lett gå på tvers av intensjonen i et mål- og resultatstyringssystem om at måloppnåelse eller resultater skal få konsekvenser for den som reelt sett fremskaffer disse resultatene. Så lenge man har dette prinsippet på tvers av forvaltningsnivåer må departementet ifølge Christensen og Læg Reid (2002b:8) ha langt mer direkte kontroll enn det som ut fra mål- og resultatstyringssystemet er ønskelig. Dette forhindrer at systemet kan benyttes fullt ut.

En politisk versus en administrativ logikk

En kan på mange måter konkludere med at mål- og resultatrettingen av budsjettssystemet i siste instans strander på konflikten mellom en politisk og en administrativ logikk (Ørnsrud 2000a:202, 2001). Mens klarhet i mål- og resultatformuleringer er et mål og en forutsetning i den rasjonelle mål- og resultatstyringsmodellen har vi sett at det å binde seg til klare mål synes problematisk i den praktiske utøvelsen av konseptet. Klarhet er et gode ut fra en administrativ logikk, men ikke nødvendigvis ut fra en politisk logikk. Det er idet en politisk tankegang eller

logikk gjør seg gjeldende at en klart ser begrensningene i rasjonelle modeller som mål- og resultatstyring.

Når politiske vurderinger og hensyn kommer inn i bildet er det ikke en selvfølge at rasjonelle effektivitetshensyn er de primære. Som vi så i avsnittet om politikernes erfaringer og holdninger kan det være viktigere for politikere å bevare sitt handlingsrom enn å sikre den tekniske effektiviteten i forvaltningen. Hensyn som likebehandling, rettssikkerhet og faglige eller profesjonelle vurderinger kan veie tyngre enn økonomisk eller administrativ effektivitet. Det er ikke nødvendigvis ønskelig for politikere å begrense seg til å styre på overordnet nivå. I mange tilfeller vil politiske vurderinger gå langt ned på detaljplanet, og en går som vi har sett gjerne inn i enkeltsaker (Colbjørnsen 1995). Politiske avgjørelser styres ikke bare av planer, men også av den øvrige agenda i samfunn og media. Mens mål- og resultatstyringsprinsippene tilsier at detaljspørsmål overlates til forvaltningen, krever den politiske symbolikken at slike spørsmål får en sentral plass på dagsordenen. Ut fra en politisk logikk er det ofte ikke ønskelig å binde seg til klare mål, selv om dette er grunnlaget for å kunne drive mål- og resultatstyring (Offerdal 1992). Tvetydighet kan være en forutsetning for praktisk politisk styring (Olsen 1989). I et mål- og resultatstyringssystem er tvetydigheten et problem – i en politisk hverdag er den et mål (Jacobsson 2001). Dagsaktuelle saker kan ha stor symbolpolitisk verdi. Det å fatte et vedtak kan i mange tilfeller være viktigere fra et politisk synspunkt enn hva som skjer med vedtaket i praksis. Saker går fort ut på dato i politikken. Evaluering av effekter av tiltak som for lengst er vedtatt er ikke alltid så interessant fra et politisk ståsted. Effektevaluering krever dessuten målformuleringer som er mer spesifikke og bindende enn det som er politisk mulig og forsvarlig (Sandahl 1996).

Sammenfattende kan en si at spenningene mellom en politisk og en administrativ logikk fører til at en i praksis får to sett av styringssystemer innenfor det politisk-administrative systemet. På den ene siden mål- og resultatstyringssystemet med vekt på overordnet politisk kontroll og planlegging og mer administrativ styring i det daglige. På den andre siden et system der politikerne er langt mer reaktive i sitt handlingsmønster enn mål- og resultatstyringssystemet tilsier, gjennom løpende å forholde seg til og styre etter det dagsaktuelle og upredikebare (Christensen og Lægreid 2002a, Lægreid 2001).

I budsjettssystemet har det som vi har sett vist seg langt enklere å følge mål- og resultatstyringsprinsippene på lave administrative nivåer enn på politisk nivå. Politisk ledelse er ikke villige til å binde seg til prinsippene i den grad at de kan fungere som et reelt styringsredskap i praksis, på tross av at systemet prinsipielt får stor politisk tilslutning. Budsjettreformen forutsetter at en tar mål- og resultatstyringsprinsippene helt opp på stortingsnivå, hvor de er for konkrete og rigide til å kunne få gjennomslag i praksis. Resultatet er som vi har sett at en sysler med mål- og resultatretting av utvalgte, kvantifiserbare deler av offentlig virksomhet på et lavest mulig administrativt nivå.

Så lenge det dreier seg om forvaltning av offentlige ressurser vil ethvert styringssystem måtte forholde seg til konflikten mellom en politisk og en administrativ logikk. Denne vil uansett ikke kunne organiseres ut. Spørsmålet blir hvordan en best kan leve med slike spenninger. Mål- og resultatstyringssystemet slik det er blitt gjennomført etter budsjettreformene synes å slite tungt med denne konflikten.

Konklusjoner

I dette notatet har vi sett at mål- og resultatstyringsprinsippene slik de kommer til uttrykk gjennom budsjettreformene i staten har støtt på til dels store vansker i den praktiske implementeringsprosessen. I den første fasen er konklusjonen at en sitter med et politisk kontrollunderskudd overfor forvaltningen. En har ikke fått kontroll-siden av mål- og resultatstyringsteknikken til å fungere som en tilstrekkelig motvekt til den økte autonomi forvaltningen har fått gjennom nye budsjettfullmakter. Den største utfordringen for teknikken i praksis er det å skulle kvantifisere offentlig virksomhet. Dette viser seg vanskelig, og gjør det til dels svært problematisk å utvikle de måleparametere systemet er avhengig av. Oppfatningen av dette som et hovedproblem deles av byråkrater og politikere på alle nivåer i det politisk-administrative styringssystemet.

I den andre fasen med budsjettreformer har en fått et økt fokus på resultatstyringsdelen av mål- og resultatrettingsprosjektet. I praksis driver en imidlertid fortsatt mer med aktivitetsmåling og adferdskontroll enn reell resultatstyring. Fordi kvantifisering av forvaltningsoppgaver er vanskelig måler en heller aktivitet enn resultater. Systemet er også kommet mye lenger på det formelle enn på det innholdsmessige planet, selv om dette bedrer seg noe de siste årene. Den foreskrevne styringsdialogen mellom departement og direktorat er langt på vei på plass, men også denne bærer preg av at en har satset mer på form enn på innhold. Generelt kan en si at en ser flest prosessuelle effekter av det nye økonomireglementet i praksis. Likevel ser en tendenser til at systemet begynner å gå seg til noe på slutten av 1990-tallet.

Implementering som en transformasjonsprosess

Vi har sett at forutsetningene i den rasjonelle mål- og resultatstyringsmodellen blir stilt på alvorlige prøver i møtet med offentlig virksomhet. Koblingen mellom reform og organisasjonspraksis har vist seg alt annet enn direkte og tett. Fra et frikoblingsperspektiv (Meyer og Scott 1992, Meyer og Rowan 1991, Powell og DiMaggio 1991) kan en hente forestillingen om at et reformkonsept utsettes for en *kompatibilitetstest* i den virksomheten den skal implementeres i. Konseptet kan oppleves som mer eller mindre verdimesig eller teknisk kompatibelt med virksomhetens kjerne. Tanken om en kompatibilitetsvurdering synes svært relevant i forhold til implementeringen av budsjettreformene. Reaksjonen på opplevelser av mål- og resultatstyringselementenes

større eller mindre grad av inkompatibilitet med virksomhetene er for eksempel delvis frikobling av form og innhold i budsjettokumentene. Ved å implementere kravene til mål- og resultatretting på det formelle planet ivaretar en virksomhetens ytre legitimitet. Samtidig beskytter en virksomhetens kjerne gjennom å holde det reelle innholdet i det en driver med mer uforandret.

I et transformasjonsperspektiv står tanken om bearbeiding av et gitt reformkonsept sentralt (Christensen og Læg Reid 1998b). Perspektivet legger til grunn at organisasjonen i møte med endringskrav, som for eksempel budsjettreformer, faktisk tar de nye elementene inn, men ikke nødvendigvis i sin opprinnelige form (Røvik 1998). Organisasjonen kan, ut fra en kompatibilitetsvurdering, velge å vektlegge enkelte sider ved en reform og/eller bearbeide reformkonseptet slik at det blir mer forenlig med eksisterende systemer som en ønsker å ivareta. Resultatet kan bli hybridformer av reformkonseptet, idet nye og eksisterende elementer smelter sammen til en ny form (Christensen og Læg Reid 1999). For å takle en eventuell opplevd inkompatibilitet kan virksomheten ta inn deler av et reformkonsept, omforme det og eventuelt tilpasse det eksisterende praksis og rutiner. Vi har sett at mål- og resultatstyringsteknikken gjennom budsjettreformene delvis er blitt tatt inn i virksomhetene, men at den eksisterer sammen med eller på siden av det systemet som var der fra før. Den mest fremtredende reaksjonen på opplevd inkompatibilitet i det materialet som her ligger til grunn synes å være *seleksjon* av reformelementer heller enn egentlig transformasjon. En velger å fokusere på de delene av reformene som er mest gjennomførbare i praksis. Fristillingskomponenten, de nye budsjettfullmaktene, oppleves som svært kompatible med virksomheten, og fokuseres derfor i stor grad. Mål-formulering oppleves som mindre problematisk enn indikatorformulering og så videre, og en velger derfor å fokusere på dette. Form er mer kompatibelt enn innhold, og en bevarer legitimiteten gjennom å implementere på det formelle planet. Denne reaksjonen kan tolkes som en form for *skinnimplementering* av reformen heller enn som et uttrykk for genuin bearbeiding av reformkonseptet til en ny praksis slik transformasjonsperspektivet forutsetter. En kan likevel si at det har foregått en transformasjon av mål- og resultatstyringsteknikken i implementeringsprosessen etter budsjettreformene. Heller enn å bli implementert som en helhetlig og spesifikk styringsteknikk til erstatning for den gamle regelstyringen kommer mål- og resultatstyringen til uttrykk som en overordnet styringsfilosofi med bred prinsipiell tilslutning.

Mislykkede budsjettreformer?

Budsjettreformene, særlig i den første fasen, er langt fra blitt implementert etter forutsetningene. En følger kun i begrenset grad prinsippene i mål- og resultatstyringsteknikken, og særlig i forhold til den viktige koblingen mellom resultater og ressurser synes virksomhetene å komme til kort i praksis. Det at en i hovedsak ser prosessuelle effekter av økonomireglementet kan tas til inntekt for at reformen til dels har virket mot sin hensikt, som blant annet var å flytte fokus fra prosess over på

resultater. Det er ikke dermed gitt at budsjettreformene som sådan har vært mislykkede. For det første har fristillingstiltakene i seg selv hatt svært positive effekter på den økonomiske fleksibiliteten i forvaltningen. For det andre har også mål- og resultatrettingsforsøkene satt spor etter seg, både i form av uintenderte positive sideeffekter og de siste årene også som en fastere struktur på budsjettdokumentene. En har fått en langt bedre ramme rundt etatstyringen enn en hadde tidligere. Det kan se ut som om en nå langt om lenge beveger seg i retning av mer konkret mål- og resultatstyring som følge av reformene.

Erfaringene fra budsjettreformarbeidet kan tyde på at mål- og resultatstyringsteknikken i praksis lider under den spenningen som nødvendigvis må eksistere mellom ønsket om mer eller bedre kontroll på den ene siden og mer autonomi på den andre. Mens en i den første fasen med budsjettreformer så en tendens til at autonomiaspektet i praksis fikk dominere i stor grad, fikk en i den andre fasen et økt fokus på kontrollaspektet. Mot slutten av perioden er detaljkontrollen blitt så sterk at den grenser til prinsippene i den gamle regelstyringsmodellen (Helgesen 2001:204). Er dette en type pendelslag som følger nødvendig av dualiteten i modellen?

Praksisproblem eller modellproblem?

Studiene av budsjettreformer i Norge og en lang rekke andre studier viser at mål- og resultatstyringsprinsippene støter på en mengde problemer i møtet med offentlig virksomhet. Likevel fortsetter en å fokusere på denne teknikken som forvaltningspolitisk virkemiddel i tiår etter tiår. Dette er ifølge Downs og Larkey (1986) en utbredt tendens. Håpet om at teknikken i fremtiden skal kunne fungere får dominere over de negative erfaringer en har med den i praksis. I implementeringen av budsjettreformene definerer en et område der mål- og resultatstyringsteknikken fungerer dårlig som et område der den ennå ikke har fått tilstrekkelig gjennomslag (Ørnsrud 2000a). Det samme ser en i Sverige. Ifølge Jacobsson og Sundström (2001) har en etter tre tiår med erfaringer på problemene med resultatstyring i den svenske forvaltningen vært totalt ute av stand til å lære av disse. Problemene defineres konsekvent som implementeringsproblemer heller enn modellproblemer, og en velger systematisk å se bort fra sine praktiske erfaringer (ibid:27). Det fremstår som et paradoks at en i forhold til et konsept der evaluering og videre bruk av resultatinformasjon står sentralt ikke synes å ta lærdom av erfaring. En makter ikke, eller er ikke villig til, å resultatstyre resultatstyringen.

Hovedgrunner til dette kan for det første være at forvaltningspolitikken styres av en liten elite finansbyråkrater som nærer en sterk trofasthet mot ideologien eller prinsippene (Jacobsson og Sundström 2001, Ørnsrud 2001). Det er tydelig at det knytter seg legitimitet til det å slutte seg til ideer som baserer seg på tanken om effektivitet og effektivisering. For det andre er det et problem ved det å lære av erfaringer med mål- og resultatstyring i praksis at prosedyrene en har innført for å gjennomføre et omfattende målings- og kontrollregime binder organisasjons-

handlingen fast (Jacobsson og Sundström 2001). Mål- og resultatstyringsystemet binder opp stadig mer ressurser i form av tid og arbeidskraft, noe som kan hindre at alternative tilnærminger får anledning til å komme på banen. For det tredje er den manglende politiske interessen for forvaltningspolitikk et problem. Som vi har sett er bevissthetsnivået rundt hva styringsystemet egentlig baserer seg på lavt blant toppolitikere. Forvaltningspolitikken får domineres av en byråkratisk elite, som med sin ideologiske overbevisning og trofasthet holder fast ved den eksisterende modellen (Ørnsrud 2001).

Selv om hovedtendensen er at en i liten grad stiller spørsmålstegn ved mål- og resultatstyringen som styringsfilosofi og grunnlag for fremtidig forvaltningspolitikk finnes også eksempler på at modellen i noen grad utfordres. Statskonsult har de siste årene jobbet med et konsept de kaller *balansert målstyring* (Statskonsult 2001). Dette er ment som en videreutvikling av dagens tradisjonelle målstyringskonsept i den hensikt å oppfylle intensjonene i økonomireglementet (ibid:7). Modellen skal ta hensyn til at det hersker fundamentale forskjeller mellom privat og offentlig sektor, som at en i det offentlige forholder seg til innbyrdes motstridende mål og interesser og ofte opererer i en gråsoner mellom politikk og administrasjon (ibid:19). Dermed kan det se ut som om en i utviklingen av den nye modellen forsøker å ta hensyn til noen av de sentrale problemene ved dagens målstyring, samtidig som det poengteres at de problemene denne sliter med ikke gir grunnlag for å forkaste selve målstyringskonseptet. Det grunnleggende fokuset forblir det samme. Balansert målstyring bygger på den tradisjonelle målstyrings instrumentelle tilnærming til organisasjoner, men søker å bygge mer fleksibilitet inn i modellen. Den må tilpasses den enkelte virksomhet. Et sentralt poeng er å forbedre sammenhengen mellom ressursbruk og resultater. Mangelen på en slik sammenheng er som vi har sett et hovedproblem i den praktiske implementeringen av økonomireglementet. Statskonsult definerer balansert målstyring som «..en helhetlig tenkning som ledelsen kan bruke for drift, tilpasning og utvikling av virksomheten med særlig fokus på å koble strategi og operative tiltak» (Ibid:4).

Tradisjonell målstyring blir vurdert som en forbedring i forhold til det tidligere reglestyringsregimet i forvaltningen (ibid:27). Balansert målstyring skal på sin side representere en forbedring av tradisjonell målstyring gjennom å øke fokuset på helhetlig og langsiktig styring, på måling av resultater og på utvikling av incitamentstrukturen i den enkelte virksomhet. Konkret skal dette gjøres gjennom å *operasjonalisere virksomhetens strategier* på sentrale områder. Det er viktig at økonomiske hensyn alene ikke får dominere de strategiske perspektivene. Strategiene brytes ned til *kritiske suksessfaktorer* på det enkelte område. Deretter kartlegges *årsaks- og virkningssammenhenger* i virksomheten, og en utvikler et *styrekort* som oppsummerer valgte nøkkeltall eller *kritiske prestasjonsindikatorer* som ledelsen styrer etter og virksomheten rapporterer på (ibid:12).

I forhold til den klassiske målstyringen ser vi at tanken om nøkkeltall kan bidra til å redusere antallet indikatorer en i prinsippet skal måle på og forholde seg til, og detaljeringsnivået på disse. Betydningen av klarere årsaks og virkningsforhold betones

også. Dette er forhold som ble fremhevet som problematiske i den praktiske implementeringen av budsjettreformene. Slik sett kan en se på balansert målstyring som et mulig svar på det modellproblemet en synes å stå overfor når det gjelder mål- og resultatstyring i det offentlige. Det kan likevel ikke sies å være snakk om en grunnleggende vurdering av modellens egnethet som grunnlag for- eller filosofi bak forvaltningspolitikken. Det dreier seg snarere om en pragmatisk vurdering av modell opp mot praksis, dog med det formål å tilpasse *modellen* til den komplekse virkeligheten den skal anvendes på. Balansert målstyring kan sees på som en transformasjon av det opprinnelige konseptet i retning av en mer fleksibel modell som i større grad er tilpasset spenningen mellom en administrativ og en politisk logikk.

Noter

- 1 Makroimplementering defineres i studien av budsjettreformen i staten som tiltak truffet på overdepartementalt nivå i etterkant av reformvedtakene. Det dreier seg om tiltak og ordninger som er innført på generell og ikke-sektorspesifikk basis for å gi et konkret inntak til hvordan mikroimplementeringen skal foregå; til hvordan den enkelte virksomhet skal forholde seg til de formelle reglene de er bundet av i budsjettsaker. For en nærmere beskrivelse av skillet mellom et mikro- og et makronivå og i forlengelsen av dette mellom mikro- og makroimplementering se Matland (1991:30-32) og Berman (1978). For en gjennomgang av makroimplementeringen av budsjettreformene se Matland (1991), Helgesen (2001) og Ørnsrud (2000).
- 2 Budsjettreformen er ikke hjemlet i noen lov, men i statens bevilgningsreglement som utarbeides av regjeringen og Finansdepartementet.
- 3 St.prp.nr.52 (1984.85:14).
- 4 For en nærmere beskrivelse av hvordan begrepet om idealtyper er brukt i denne sammenheng se Ørnsrud 2000a:20.
- 5 Ørnsrud 2000a:190.
- 6 Stortingsproposisjon nr. 1 for Fiskeridepartementet (1990:38 og 40).
- 7 Det dreier seg om til sammen 8 intervjuer med personer som har bakgrunn i fiskeripolitikk eller -byråkrati. Intervjuene ble gjort i mars 2000. Fire intervjuer er med stortingspolitikere som sitter eller har sittet i Næringskomiteen; Inger Lise Husøy (Ap), Rita Tveiten (Ap), Leif Helge Kongshaug (V) og Svein Ludvigsen (H). Ett intervju er med tidligere fiskeriminister Peter Angelsen. To intervjuer er med tidligere statssekretærer; Asbjørn Rasch (for fiskeriminister Schøtt Pedersen) og Johannes Nakken (for Peter Angelsen), og ett intervju er med ekspedisjonssjef Anne Birgitte Sveri i Fiskeri-departementet. Intervjuene ble gjort i forlengelsen av studien om budsjettreformen i staten (Ørnsrud 2000a), og med utgangspunkt i konklusjonene fra denne. I fremstillingen vil det i utgangspunktet ikke bli skilt mellom synspunktene til politikere, statsråd, statssekretærer og ekspedisjonssjef. Der ikke annet er presisert dreier det seg om informantenes oppfatninger av hvordan mål- og resultatstyringssystemet fungerer på politisk nivå i departementene og i Stortinget.
- 8 Intervju med ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet.
- 9 Intervju med stortingsrepresentant.

- 10 Intervju med ekspedisjonssjef i Fiskeridepartementet
- 11 Intervju med stortingsrepresentant.
- 12 Helgesen 2001a:86/110/142/197, Ørnsrud 2000a:152.
- 13 Fiskeridirektoratets virksomhetsplan for 1994:6 og budsjettforslag for 1996:3.

Litteratur

- Berman, P. (1978) «The study of macro- and micro-implementation», *Public Policy*, 26(2):157-184.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot og P. Walsh (1996) *Public Management: The New Zealand Model*. Aukland: Oxford University Press.
- Bouckaert, G. og G. Peters (2002) «Performance Measurement and Management. The Achilles' Heel in Administrative Modernization», *Public Performance & Management Review*, 25(4): 359-363.
- Brunsson, K. (1991) *Resultatorienterad budgetarbete*. Stockholm: Riksdagens Revisorer. Rapport 1991/92:2.
- Christensen, T., S.B. Helgesen og P. Lægreid (2001) «En revitalisert Riksrevisjon», i Tranøy, S. og Østerud, Ø. (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, Makt og Styling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2002a) «New Public Management – Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens», *Journal of Political Philosophy*, 10(3):267-296.
- Christensen, T. og P. Lægreid (2002b) *Reformer og lederskap – Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget (kommer).
- Christensen, T. og P. Lægreid (2001) «New Public Management – Undermining Political Control?», i B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Christensen, T. og P. Lægreid (1999) «New public management – Design, Resistance, or Transformation? A study of how Modern Reforms Are Received in a Civil Service System», *Public Productivity & Management Review*, 23(2): 169-193.
- Christensen, T. og P. Lægreid (1998a) *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, T. og P. Lægreid (1998b) *Transforming New Public Management. A study of how modern reforms are received in the Norwegian civil service*. Bergen: LOS-senteret. Notat 9825.
- Colbjørnsen, T. (1995) *Resultatstyring gjennom statsbudsjettet*. Bergen: AFF. Rapport nr.6/95-E.
- Downs, G.W. og P. D. Larkey (1986) *The search for government efficiency. From hubris to helplessness*. Philadelphia: Temple University Press.

- Egeberg, M. (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Fiskeridirektoratet (1996) *Budsjettforslag for 1996*.
- Fiskeridirektoratet (1994) *Virksomhetsplan for Fiskeridirektoratet for 1994*.
- Glosvik, Ø. (1994) *Miljømålstyring – er det mogleg? Målstyring som verkemiddel i iverksetting av kommunal miljøpolitikk*. Sogndal: Vestlandsforskning. VF-notat 5/94.
- Gregory, R. (2001) «Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management», i Christensen, T og Læg Reid, P. (red.): *New Public Management – The transformation of ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Harsheim, L. og Johnsen, V. (1997) *Mål- og resultatstyring av kommunene. Intensjoner og konkrete uttrykk*. Oslo: NIBR-rapport 1997:22.
- Helgesen, S.B. (2001a) *Aktivitetmåling og atferdskontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom Økonomiregelverket for staten*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 0102.
- Helgesen, S.B. (2001b) *Implementing Management-by-Objectives-and-Results: Regulations in Norwegian central Government Administration*. Bergen: LOS-senteret. Notat 0137.
- Helgesen, K., Læg Reid, P. og Matland, R. (1988) *Tilknytningsformer i staten*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 88/3.
- Jacobsson, B. (2001) *Styrningens procedurer – några studier av processer i regeringskansliet*. Stockholm: Score.
- Jacobsson, B. og J. Sundström (2001) *Resultat utan lärande? – erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*. Stockholm: Score.
- Johnsen, Å. (1999) «Fra snakk til handling: Iverksetting av økonomistyring i lokalforvaltningen», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3:273-302.
- Klausen, K.K. (2001) „New Public Management – en fortolkningsramme for reformer«, i Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kleven, T. (1990) «'...det rullerer og går...' Studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging». Oslo: NIBR-rapport 1990:23.
- Lindström, S., P. Ehn og G. Sundström (1997) *Det svåra samspelet*. Stockholm: SOU 1997:15.
- Læg Reid, P. (2001) «Mål- og resultatstyring i offentlig Sektor – erfaringar og utfordringar», i Firmreite, A.L., Larsen, H.O. og Aars, J. (red.): *Lekmansstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. s.133-156. Oslo: Kommuneforlaget .

- Matland, R.E. (1991) *The implementation of budgetary reform*. PhD-avhandling: University of Michigan.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1991) «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», i Powell, W. W. og DiMaggio, P.J. (red): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago og London: The University of Chicago Press.
- Meyer, J.W. og W.R. Scott (1992) *Organizational Environments. Ritual and rationality*. Updated edition. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
- Naschold, F. (1996) *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin/ New York: Walter de Gruyter.
- OECD (1999) *Performance Management and Financial Management – how to integrate them?* Public Management Service v/ Christopher Pollitt: PUMA/SBO(99)4.
- Offerdal, A. (1992) *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Olsen, J.P. (1989) *Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen*. Oslo: Tano.
- Olson, O., J. Guthrie og C. Humphrey (red.) (1998) *Global Warning! Debating International Developments In New Public Financial Management*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Pallot, J. (1998) «The New Zealand Revolution», i Olson, O., Guthrie, J. og Humphrey, C. (red.): *Global Warning! Debating International Developments In New Public Financial Management*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Perrow, C. (1993) *Complex organizations. A critical essay*. Third edition. Yale University: McGraw-Hill, The University of Michigan.
- Pollitt, C. (1998) «Evaluation and the New Public Management: An International Perspective», *Evaluation Journal of Australia*, 9: 1&2, s.7-15.
- Pollitt, C., og G. Bouckaert (2000) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., og G. Bouckaert (2001) «Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective», *International Journal of Political Studies*. Special Edition September 2001, s.167-192.
- Powell, W.W og P.J. DiMaggio (1991) «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», i Powell, W. W. og DiMaggio, P.J. (red): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago og London: The University of Chicago Press.
- Sandahl, R. (1993) «Connected or separated? Budgeting, Auditing and Evaluation in Sweden», i Gray, A., Jenkins, B. og Segsworth, B.: *Budgeting, Auditing and*

Evaluation. Functions and Integration in Seven Countries. New Brunswick/ London: Transaction Publishers.

Schick, A. (1996) *The Spirit of Reform: Managing The New Zealand State Sector in a Time of Change.* A Report Prepared for the State Service Commission and The Treasury, New Zealand.

Scott, G.C. (1996) *Government Reform in New Zealand.* International Monetary Fund, Washington DC, October.

Scott, W. R. (1992) *Organizations. Rational, Natural and Open Systems.* Third Edition. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall International.

Selznick, P. (1957) *Leadership in administration.* University of California, Berkeley.

Statskonsult (2001) *Balansert målstyring i offentlig sektor.* Oslo: Rapport 2001:23.

Statskonsult (1999) *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen.* Oslo: Rapport 1999:19.

St.prp.nr. 1 (1989-90) «Statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjett-terminen 1990».

St.prp.nr. 52 (1984-85) «Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet».

Ørnsrud, I.H. (2000a) *Mye fristilling men lite kontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom Budsjettreformen i Staten.* Bergen: LOS-senteret. Rapport 0001.

Ørnsrud, I.H. (2000b) *Mål- og resultatstyring i praksis.* Bergen: LOS-senteret. Notat 0005.

Ørnsrud, I. H (2001) *Mål- og resultatstyring i et komparativt perspektiv – budsjettreformer i Norge og New Zealand.* Bergen: LOS-senteret. Notat 0138.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkan.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

NR

- 7-2002** *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 6-2002** *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 5-2002** *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 4-2002** *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 3-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig døv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 2-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 1-2002** *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.