



UiO : Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Partnerforum 4.9.2012

Departementenes målstyring av underliggende virksomhet

Jostein Askim

Førsteamanuensis

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

(jostein.askim@stv.uio.no)



Bakgrunn

- MRS er en pålagt, svakt normert* og delvis etterprøvet praksis i sentralforvaltningen
- En god del forskning foreligger om MRS, men mer i kommunesektoren enn i statsforvaltningen, flere sektorspesifikke/vertikale studier enn tverrsnittstudier, og få som studerer fenomenet over tid
- Lite oppmerksomhet om innholdet i målene og målstrukturene departementene oppstiller for underliggende virksomheter
- Tildelingsbrev det beste skriftlige datagrunnlaget. Bløte resultatkontrakter (Greve)
- Resultatkontrakter i forvaltningen har som underliggende logikk en liberal «noe-for-noe»-logikk: Presise mål i bytte for desentralisering og handlefrihet
 - Mange aktivitetskrav og mange mål tidlig i virkningskjeden
 - Mange mål øker muligheten for intern motstrid og gir delegasjonsproblemer – skyver prioriteringen til agenten
- Problem ved mye foreliggende forskning at man sammenligner praksis med én tenkt idealmodell for MRS. Det må finnes flere.

Hvordan påvirkes målstyringen av kjente strukturelle forhold i forvaltningen?

- Departementsområde
- Størrelse
- Uavhengighet
- Oppgavetype (unntak fra MRS?)
- Antall oppgaver

- Hva ved målstyringen?
 - Antall mål
 - Antall aktivitetskrav
 - Mål i virkningskjeden (andel outcome)

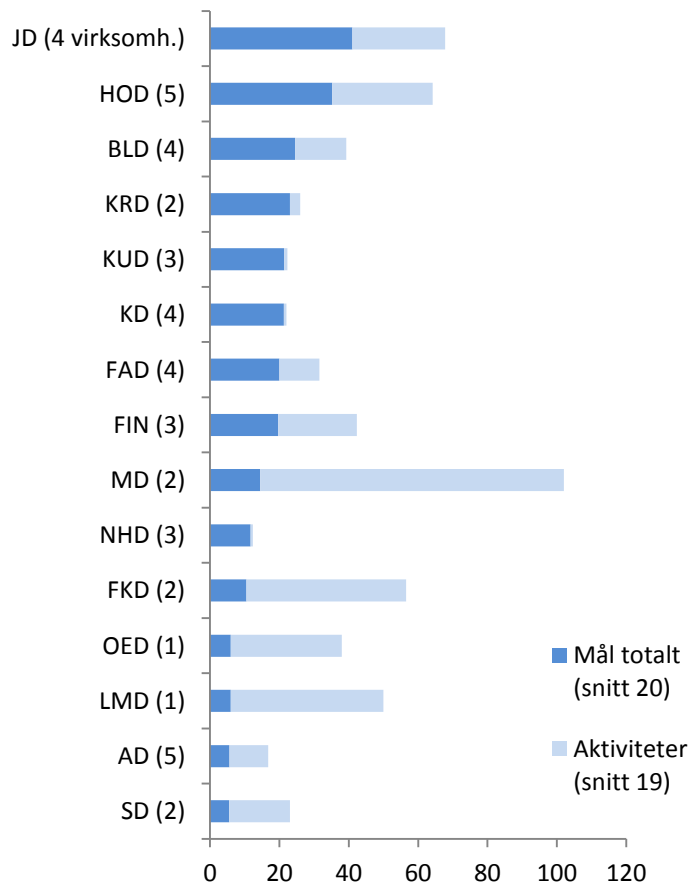
Datagrunnlag

- Forskningsprosjekt «Målstyring i sentralforvaltningen» (2012-13)
- Bakgrunnsintervjuer i DFØ, Difi, Riksrevisjonen og konsulentmiljø (flere kommer)
- Dokumentanalyse av tildelingsbrev
 - Selvstendig styringsdokument, henger sammen med Prop 1 S.
 - Store frihetsgrader på prosess og produkt
 - Brukt fra 1995 men revidert 2003/4
- Tildelingsbrev for 2012 (bakover kommer)
- Utvalg: 45 av 169 underliggende virksomheter (noe fler kommer)
- Forvaltningsdata fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)
- Bivariate sammenhenger (ikke kontrollerte)

Observasjoner, forvaltningen sett under ett

- Tildelingsbrevene
 - 15 sider i snitt (fra 4-39)
- Målene – hva er typisk for et tildelingsbrev?
 - 20 mål i snitt (fra 6-25), 4 mål på øverste nivå (fra 1-45)
 - 8 ganger flere eksternt enn internt rettede mål
 - Virkningskjeden: 1 mål relatert til input, 3 til arbeidsprosesser, 11 til output, hvorav 6 til kvalitet, og 4 til outcome
 - Kun 1 ratiomål
 - Målstrukturen ligner ikke et symmetrisk grantre – antall mål på øverste nivå korrelerer bare med antall aktiviteter
- Andre krav
 - 19 aktiviteter/tiltak i snitt (fra 1-120)
- Ikke trade-off mål og aktiviteter, heller ikke mellom mål tidlig og sent i virkningskjeden («noe for noe»)
- Mål og aktivitetskrav noe mer omfangsrike enn i DK (50%)

Mål og aktivitetskrav fordelt på departementsområder



Hva betyr virksomhetens størrelse?

- Forventning: Flere styringssignaler med økt størrelse
- Funns: Bekreftet
 - Større tildelingsbrev (sidetall)
 - Flere mål
 - Flere aktivitetskrav
- Forventning: Mer overordnet styring med økt størrelse, pga. informasjonsassymetri
- Funns: Ikke bekreftet
 - Ikke større andel mål langt ute i virkningskjeden

Hva betyr virksomhetens formelle uavhengighet fra departementet?

- NSD: Tilknytningsform
 - Sentraladministrativt organ (direktorat)
 - Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (UH, ombud, råd)
 - Forvaltningsbedrifter
 - Andre ordinære forvaltningsorgan
 - Særlovsselskap

Hva betyr virksomhetens formelle uavhengighet fra departementet?

- Forventning: Færre styringssignaler med større formell uavhengighet fra departementet
- Funn: Bekreftet.
 - Organer med særskilte fullmakter får oppstilt bare halvparten så mange mål
 -og aktivitetskrav som sentraladministrative organer (direktorater)
- Forventning: Mer overordnet styring med større uavhengighet, pga. rom for profesjonelt skjønn
- Funn: Bare svak bekreftelse, overraskende svake effekter
 - Andelen outcome-relaterte mål bare marginalt større
 - ...og antallet målenivåer marginalt lavere for organer med særskilt selvstendighet, sammenlignet med sentraladministrative organer.
 - Overvekten av eksternt rettede mål er lavere
 - DK tilsvarende: Liberal tanke, teknokratisk realisering

Læg Reid m.fl.
2006: MRS
fungerer bedre jo
lenger unna
virksomheten er
fra departementet

Hva betyr innholdet i virksomhetens oppgaver?

- NSD: Hovedoppgave
 - Politikktforming
 - Tilsyn/regulering/kontroll
 - Domstol, konflikt, klage, interesseavveining
 - Annen myndighetsutøving
 - Generell offentlig tjenesteyting
 - Forretningsmessig orienterte oppgaver

Hva betyr innholdet i virksomhetens oppgaver?

- Forventning
 - Gruppen tilsyn/regulering/kontroll og domstol/konflikt/klage styres mindre og mer overordnet enn gruppen tjenesteyting og «annen myndighetsutøvelse», dette pga. informasjonsassymetri, ekspertise og ekstern legitimitet
- Funn
 - Styres mindre? Ja, delvis bekreftet. Tydeligst skille mellom domstol etc. og «annen myndighetsutøvelse» (7/33 mål, 2/44 aktivitetskrav)
 - Gjenstår å isolere fra effekten av størrelse
 - Styres mer overordnet? Nei. Ikke større andel outcome-mål, heller ikke større andel eksternt orienterte mål.

Hva betyr antallet oppgaver virksomheten har?

- «Single-purpose organisasjoner best egnet for å styre med mål»
- NSD oppfører hovedoppgave og opptil tre bi-oppgaver
- Betyr det noe for målstyringen om organet har flere oppgaver?
- Nja. Noe mer aktivitetsstyring og noe flere mål (ikke sign.)

Videre forskningsspørsmål

- Kontrollerte effekter
- Hvordan målfastsettelsesprosessen påvirker målsettet (koalisjonseffekter)
- Utvikling over tid (2004, 2008, 2012)
 - Omfang styring
 - Overordnet styring (DK: Mer utadrettet og mindre vekt på effektivitet over tid)
 - Stabilitet i styring
 - Styrket skreddersøm over tid
 - Målenes levetid og død
 - Konsekvenser av gode resultater (måleproblem) – mindre og mer overordnet styring?
- Kobling mellom mål og rapporteringskrav
 - Styringseffekter av større stabilitet i rapporteringskrav enn på mål
- Specialcase
 - Hvordan MRS påvirkes av høyt konfliktnivå/oppmerksomhet (politiet)
 - Flere overordnede departementer, ett tildelingsbrev fra hver (Forskningsrådet) – frihetsgrader for agenten
 - Flere overordnede departementer, ett syntetisert tildelingsbrev (Fylkesmannsembetene) – prinsipalene «jukser» på «avtalen»? (Hood)

Takk for oppmerksomheten!