

24. oktober
2006

VEILEDNING

Forvaltningsrevisjon

Resultatorientert revisjon

Innholdsfortegnelse

| | |
|-------------------------------|----|
| Innledning | 2 |
| Stortingets mål | 3 |
| Datainnsamling og dataanalyse | 6 |
| Økonomi og produktivitet | 9 |
| Måloppnåelse og virkninger | 12 |
| Årsaksanalyser | 14 |
| Konsekvensanalyser | 15 |

Innledning

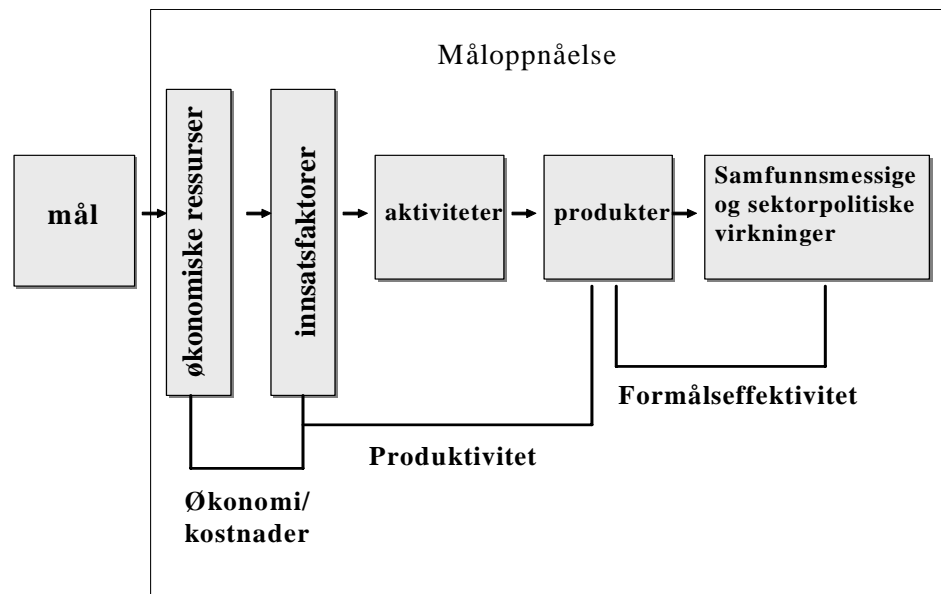
Forvaltningsrevisjon skal være "systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger". Videre slår retningslinjene for forvaltningsrevisjon fast at hovedfokus skal være på resultater.

Fokus på
resultater

I forvaltningsrevisjon skilles det ofte mellom resultatrevisjon (hva som oppnås) og systemrevisjon (hva som gjøres). Denne veilederen skal hjelpe prosjektgruppen til å ivareta at hovedfokus i forvaltningsrevisjon skal være på resultater. Dette skal gjøres både ved å synliggjøre mulighetene for resultatorientert revisjon, og ved å gi konkret og praktisk veiledning i hvordan slike revisjoner kan gjennomføres. Veilederen er innrettet på å være til hjelp i utarbeidelsen av undersøkelsesdesign og i arbeidet med revisjonskriterier i hovedanalysefasen. På flere områder kan det være nyttig å lese denne veilederen sammen med veilederen i Undersøkelsesdesign.

Resultatkjeden

I resultatorientert revisjon er resultatbegrepet knyttet til mål som Stortinget har forutsatt eller mål som er lagt til grunn for Stortingets vedtak (heretter omtalt som "Stortingets mål"). I denne veilederen legges det opp til at resultatorientert revisjon i hovedsak retter seg mot de produkter som forvaltningen yter, de ønskede samfunnsmessige og sektorpolitiske virkningene og hvorvidt disse resultatene og virkningene oppnås på en effektiv måte.



Figur: Resultatkjeden

I resultatorienterte revisjoner vil undersøkelser av økonomiske ressurser, innsatsfaktorer og aktiviteter vanligvis inngå som et ledd i å belyse årsaker til avvik

som er dokumentert lengre til høyre i resultatkjeden, jf. senere kapittel om årsaksanalyser.

Figuren foran formidler at Stortingets forutsetninger kan være rettet mot effektiviteten i fremskaffelsen av disse resultatene. Dette omfatter henholdsvis økonomi (forholdet mellom økonomiske ressurser og innsatsfaktorer/aktiviteter), produktivitet (forholdet mellom ressursinnsats og produsert mengde) og formålseffektivitet (sammenhengen mellom produkter, tiltak eller virkemidler og de tilhørende sektorpolitiske og samfunnsmessige virkninger).

Stortingets mål

Stortingets mål danner det normative grunnlaget for resultatorientert revisjon. Sektorspesifikke mål fastsettes i forbindelse med bevilgninger. Videre kan slike mål bl.a. være knyttet til virksomheter, tiltak, virkemidler og lover. Stortingets mål kan også være av generell, forvaltningspolitisk karakter, og målene er da gjerne knyttet til forhold som effektivitet, hensiktsmessig innretning av virkemidler, brukerroretting, samordning, likebehandling og forsvarlig saksbehandling.

Hvor finner vi Stortingets mål?

De mest helhetlige fremstillingene av de sektorspesifikke målene finnes i statsbudsjettets fagproposisjoner. De sentrale målformuleringene er i de fleste tilfeller stabile over tid. Prosjektgruppen bør likevel undersøke fagproposisjoner for flere år for å spore eventuelle endringer i målsettingene på det aktuelle området.

Fagproposisjoner og komitéinnstillinger

Videre må prosjektgruppen undersøke om målene er kommentert i komitéinnstillingene, og om Stortingets bevilgningsvedtak avviker fra regjeringens forslag på en slik måte at det kan stilles spørsmål ved om forutsetningene for bevilgningen fortsatt er i samsvar med beskrivelsen i fagproposisjonen.

Prosjektgruppen bør også sjekke øvrige relevante stortingsdokumenter. Dette kan være:

- Lover med forarbeider
- Periodiske dokumenter om et område (Nasjonal transportplan, Forsvarets langtidsplan, etc.)
- Periodiske dokumenter for en virksomhet (meldinger om virksomheten i NSB, Posten, etc.)
- Dokumenter som behandler reformer eller mer generelt tiltak og virkemiddelbruk på et område.

De mest relevante stortingsdokumentene er i mange tilfeller omtalt i de årlige budsjettdokumentene.

De mer generelle og forvaltningspolitiske målene fremkommer bl.a. i budsjettproposisjonene til Fornyings- og administrasjonsdepartementet, langtidsprogrammer og andre forvaltningspolitiske redegjørelser. Effektivitets-

kravet er nedfelt i Bevilgningsreglementet § 10. Også Instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9 kan benyttes som grunnlag for å undersøke om forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive og hensiktsmessige.

Fortolkning av Stortingets mål

Fortolkning av Stortingets mål er en viktig oppgave i utarbeidelsen av undersøkelsens problemstillinger og revisjonskriterier. Stortingets mål kan være formulert mer eller mindre konkret, men de målene som er formulert i stortingsdokumentene, er sjelden så presise at det uten videre er åpenbart hvordan resultatene skal måles og hva resultatene skal måles opp mot. På denne bakgrunn er det i de fleste tilfeller behov for å fortolke målene, og det er et viktig suksesskriterium at prosjektgruppen har avklart på en tydelig måte hva slags tolkning av målene som er lagt til grunn for undersøkelsen.

Fortolkningen handler i hovedsak om to forhold; definering av hva som skal måles (innholdsmessig fortolkning) og fortolkning av Stortingets forventning til hvor godt resultatet skal være (fortolkning av resultatkrav). Behovet for fortolkning av målene er ofte rimelig åpenbart, særlig når målformuleringen er kvalitativ eller generell. Men også når målet er kvantifisert kan det være behov for målfortolkning.

Innholdsmessig fortolkning

Eksempel: Fortolkning av forutsetninger om saksbehandlingstid

På et område hvor det er forutsatt at saksbehandlingstiden ikke skal overstige 6 måneder, vil det være behov for å definere hvordan saksbehandlingstiden skal defineres. Blant annet kan det være nødvendig å avklare når saksbehandlingen starter og avsluttes. Videre kan det være nødvendig å avklare om kravet gjelder for hver enkelt sak eller for den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Det konkrete kravet til saksbehandlingstid er allerede fastsatt, og det er derfor ikke noe behov for ytterligere fortolkning av resultatkravet.

I dette eksempelet er fortolkningen nødvendig fordi det kan finnes flere alternative tolkninger. Da er det viktig å velge den mest "naturlige" tolkningen. I andre sammenhenger kan målet belyses gjennom flere relevante perspektiver som til sammen gir et helhetlig bilde av måloppnåelsen. Da er det viktig at alle relevante sider ved det overordnede målet er identifisert. Dette er tilfelle i følgende eksempel.

Resultatkrav

Eksempel: Perspektiver innenfor effektivitetsbegrepet

Alle statlige virksomheter er underlagt et mål om å utføre sine oppgaver på en effektiv måte. En nærmere definering av hva som skal måles, kan f.eks. gis ved å sette søkelys på effektiv administrasjon (andelen av ressurser som brukes på administrasjon), prioriteringseffektivitet (om virksomhetens prioriteringer av sine ulike kjerneoppgaver sikrer en optimal bruk av ressursene) og produktivitet i gjennomføringen av den enkelte kjerneoppgave.

I noen tilfeller vil resultatkravet fremkomme eksplisitt i Stortingets vedtak og forutsetninger. Når dette ikke er tilfelle, må prosjektgruppen finne et annet grunnlag for å vurdere om forvaltningens resultater er "gode nok".

Det finnes en rekke kilder som kan gi grunnlag for å definere nærmere hva som skal måles og hvilke konkrete forventninger som stilles til måloppnåelsen:

- Overordnede og sektorpolitiske mål kan ofte presiseres gjennom mer konkrete mål, f.eks. for de relevante virksomheter, virkemidler og tiltak i sektoren. En kartlegging av relevante stortingsdokumenter kan gi prosjektgruppen et helhetlig bilde av de målene som Stortinget har forutsatt for et område. Dette kan ofte gi mulighet til å strukturere mål i et hierarki, der de detaljerte målene kan ses som en nærmere definering av de overordnede målene.
 - En gjennomgang av forvaltningens egne styringsdokumenter (tildelingsbrev, internt regelverk, serviceerklæringer etc.) kan synliggjøre hvilke resultatindikatorer forvaltningen selv bruker. Dersom forvaltningens resultatindikatorer bidrar til en hensiktsmessig fortolkning av de forholdene som Stortingets mål omfatter, vil det stort sett være en god praktisk løsning å legge disse indikatorene til grunn for undersøkelsen. Når forvaltningen har utarbeidet egne resultatkrav knyttet til disse indikatorene, kan disse i noen sammenhenger brukes som normativt grunnlag for å vurdere måloppnåelsen. Det er imidlertid svært viktig at det er en klar sammenheng mellom forvaltningens resultatkrav og Stortingets vedtak og forutsetninger. Revisor må gjøre en selvstendig faglig vurdering av hvorvidt forvaltningens resultatkrav er rimelige i forhold til Stortingets forutsetninger. Strenge, selvpålagte krav kan f.eks. medføre manglende måloppnåelse, men likevel bidra til forbedret måloppnåelse.
 - Faglige standarder, anerkjente fagteorier og økonomiske nøkkeltall kan brukes til en innholdsmessig definering når målene inneholder begreper som trenger tolkning. Dette gjelder f.eks. begreper som ”effektiv”, ”hensiktsmessig”, ”god samordning”, ”god styring” etc. For eksempel kan COSO-modellen brukes til å gi et mer konkret innhold til begrepet ”god styring”. Mer spesifikt finnes det internasjonalt anerkjente standarder for god eierstyring (”Corporate governance”).
 - Resultatsammenligning: Når det ikke er satt eksplisitte resultatkrav, kan resultatsammenligning over tid eller mellom likeartede virksomheter brukes til å synliggjøre hva som er et godt resultat. Det bør fremkomme eksplisitt hvilke perioder eller hvilke virksomheter/enheter som inngår i sammenligningen. For eksempel forutsetter Stortinget i noen sammenhenger at måloppnåelsen skal bli bedre, og da utgjør måloppnåelsen på det aktuelle tidspunktet det normative grunnlaget for å vurdere måloppnåelsen i senere perioder.
-

Datainnsamling og dataanalyse

I veiledningen i undersøkelsesdesign er det gitt en generell tilnærming til planlegging og gjennomføring av datainnsamling og dataanalyse. Designveilederen beskriver bl.a. de vanligste metodene for datainnsamling og analyse. Disse metodene er i hovedsak også relevante i forbindelse med en resultatorientert tilnærming. I det følgende omtales forhold som er spesielt viktige i datainnsamling og dataanalyse i resultatorienterte revisjoner.

Kvantitativ og kvalitativ tilnærming

Både kvantitative og kvalitative tilnærminger kan benyttes i resultatorienterte revisjoner. Valg av tilnærming og avveininger mellom ulike tilnærminger vil bl.a. bygge på hvordan målene på området er formulert og hva slags data som kan fremskaffes.

Kvantitativ tilnærming

Resultatorienterte undersøkelser vil i mange tilfeller bygge på kvantitative opplysninger, enten ved at det er kvantitative resultater som dokumenteres (se egen omtale av resultater senere i veilederen) eller kvantitative sammenhenger mellom innsats og resultater som belyses (se egne omtaler av økonomi, produktivitet og formåls effektivitet senere i veilederen).

En kvantitativ tilnærming er mest relevant i sammenheng med mål som omhandler omfang, tid, kroner og andre kvantitative størrelser, men det finnes også en rekke tilfeller hvor kvalitative mål kan presiseres gjennom kvantitative indikatorer.

Omfang, tid og kostnader

Eksempel: Kvantitative indikatorer på kvalitative mål

I Dokument nr. 3:4 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, ble kvaliteten i togproduksjonen målt ved tekniske indikatorer som antall innstilte avganger og andel forsinkede tog, og ved mer skjønnsbaserte indikatorer som brukertilfredshet.

Et annet relevant eksempel er kvaliteten på styring og gjennomføring av prosjekter, som normalt måles ut fra i hvilken grad prosjektene er gjennomført innenfor kravene til tid, kostnad og funksjonalitet. I mange tilfeller kan kvalitative data også kvantifiseres gjennom gruppering og rangering. For eksempel kan respondentene i et spørreskjema bli bedt om å karakterisere et fenomen som enten svært dårlig, dårlig, verken godt eller dårlig, godt eller svært godt. Svarene på dette spørsmålet kan belyses gjennom fordelinger og beregning av medianverdi.

Krav til presisjon

I en kvantitativ tilnærming er kravene til presisjon veldig tydelige. Prosjektgruppen må følge de matematiske og statistiske reglene som følger med de kvantitative metoder som benyttes. Bruk av tall krever også stor presisjon i databehandlingen. I mange tilfeller kan det ved kvantitative tilnærminger være en utfordring å finne

frem til definisjoner og kategoriseringer som sikrer gyldig databehandling. Det kan også være krevende å oppnå tilstrekkelig nøyaktighet i de tallene som benyttes for å sikre påliteligheten i beregninger og fremstillinger. Når hensynet til relevans og pålitelighet er ivaretatt, er det innenfor en kvantitativ tilnærming forholdsvis enkelt å stille opp tydelige kriterier for hva som er hensiktsmessige revisjonsbevis.

Kvalitativ tilnærming

I en del tilfeller kan det være vanskelig å måle resultater gjennom kvantitative størrelser. For eksempel er mange virksomheters produksjon knyttet til veiledning og utforming av beslutningsdokumenter osv. I slike tilfeller vil det svært ofte være hensiktsmessig å velge en kvalitativ tilnærming. Det kan også være aktuelt for å belyse kvaliteten på et produkt eller en innsatsfaktor i forbindelse med en undersøkelse av økonomi eller produktivitet.

Eksempel: Kvalitativ tilnærming til en forutsetning om likebehandling

Likebehandling er et eksempel på kvalitetsmål for personbehandling og saksbehandling i forvaltningen. Ettersom de saker som blir behandlet ofte har ulike forutsetninger, vil manglende likebehandling i praksis ofte defineres som ”usaklig forskjellsbehandling”. Her kan forskjellsbehandling f.eks. være knyttet til at like tilfeller har fått ulik prioritet, at ulik informasjon er lagt til grunn, at ulike kriterier er lagt til grunn for et vedtak eller at ulike saksbehandlingsrutiner er benyttet.

Åpenhet og fleksibilitet

En kvalitativ tilnærming vil som regel være mer åpen og fleksibel enn en kvantitativ tilnærming, og dette gir prosjektgruppen andre typer muligheter og utfordringer. Mulighetene ligger først og fremst i at opplegget kan fange opp alle relevante sider og nyanser i en dyptgående eller helhetlig analyse av et fenomen. Blant annet er det gode muligheter for å tilpasse undersøkelsesopplegget til nye opplysninger. Utfordringene ved en kvalitativ tilnærming er spesielt knyttet til vurderingen av hva som er et avvik og hva som er tilstrekkelige og hensiktsmessige revisjonsbevis.

Dette gjelder særlig når den kvalitative tilnærmingen innebærer at de opplysningene som blir innhentet, til en viss grad gjenspeiler kildens subjektive vurderinger. Dersom en undersøkelse skal belyse om et tiltak har virket etter hensikten, vil det være et relativt svakt revisjonsbevis å få en bekreftelse på dette fra den virksomheten som har iverksatt tiltaket. Videre vil vurderinger fra brukerne av tiltaket vanligvis være et betydelig sterkere revisjonsbevis enn vurderinger fra ”tiltakseier”, særlig når antallet informanter er stort. Prosjektgruppen må imidlertid være oppmerksom på at informantene også i dette tilfelle kan ha grunner til å avgi et taktisk svar, og at brukerne kan ha felles interesser som innebærer at et sammenfallende svar fra mange informanter ikke nødvendigvis styrker revisjonsbeviset. Når prosjektgruppen på denne måten overlater noe av vurderingen til informantene, er det også viktig for prosjektgruppen å sikre at informantene har en forståelse av hensikten med tiltaket som er rimelig sammenfallende med prosjektgruppens egen forståelse.

**Systemer,
prosedyrer og
rutiner**

En annen tilnærming til å belyse om tiltaket har virket etter hensikten, er å innhente opplysninger om faktisk atferd, organisering eller lignende for gitte forhold, ut fra den fortolkningen som prosjektgruppen har gjort av Stortingets mål. Dette krever imidlertid at fortolkningen er svært konkret og faktaorientert. I dette tilfellet vil ”tiltakseier” som regel være den beste kilden til informasjon, og informasjonen fra vedkommende virksomhet vil være et relativt sterkt revisjonsbevis. Denne tilnærmingen kan også kombineres med f.eks. innhenting av brukervurderinger.

Kvalitative mål rettes gjerne mot aktiviteter, systemer, prosedyrer og rutiner, og den kvalitative tilnærmingen vil derfor ofte være mer systemorientert enn den kvantitative tilnærmingen. I slike tilfeller handler det å være resultatorientert om å synliggjøre hvilke konsekvenser mangler og svakheter i aktiviteter, tiltak, systemer, prosedyrer og rutiner får for den mer overordnede måloppnåelsen. I denne sammenhengen er det viktig å ha gjort et grundig arbeid med fortolkningen av Stortingets mål, slik at det er etablert en klar sammenheng mellom de undersøkte aktivitetene og systemene og de overordnede målene.

I noen tilfeller gir verken en kvantitativ eller kvalitativ beskrivelse av hendelser, handlinger, aktiviteter, resultater og systemer tilstrekkelig svar på de forhold som man ønsker at undersøkelsen skal belyse. I slike tilfeller bør prosjektgruppen være oppmerksom på muligheten til å belyse resultater og praksis gjennom organiserte forsøk.

Eksempel: Organiserte forsøk

I utarbeidelsen av Dokument nr. 3:5 (2000-2001) Riksrevisjonens undersøkelse om tildeling og utmåling av hjelpestønad til barn og unge under 18 år, ble resultater og praksis belyst gjennom et organisert forsøk i form av en vignettundersøkelse. I denne undersøkelsen var utfordringen å dokumentere forskjeller i trygdekontorenes skjønnsutøvelse og hvilke konsekvenser dette kunne få for mottakerne av hjelpestønad. I undersøkelsen ble reelle søknader om hjelpestønad som tidligere hadde blitt saksbehandlet, anonymisert og sendt ut til utvalgte kontorer for en ny vurdering. Undersøkelsen viste at trygdekontorene i stor grad gjorde ulike vurderinger av de fremlagte sakene.

Vurdering av kvaliteten på resultatdata

I planleggingen og gjennomføringen av resultatorienterte revisjoner må prosjektgruppen forsikre seg om at den innsamlede resultatinformasjonen har tilstrekkelig kvalitet. Kvaliteten vurderes ut fra informasjonens relevans og pålitelighet. Kvaliteten på resultatdata er i mange tilfeller en betydelig utfordring, og dette gjenspeiler seg i at slike vurderinger også gjøres på bred basis i Riksrevisjonens årlige vurdering av virksomhetenes styring og resultatrapportering; jf. Retningslinjer for styring, måloppnåelse og resultatrapportering (SMR) og Veiledning i validitetsrevisjon.

Relevans

Relevans handler om at vi måler det vi skal måle, dvs. at resultatbeskrivelsen dekker det samme forholdet som målformuleringen eller resultatkravet. Ved sammenligning over tid eller mellom virksomheter innebærer relevanskravet videre

at alle opplysninger som skal inngå i en sammenligning, faktisk er sammenlignbare. Ved bruk av sekundærdata er det derfor viktig at prosjektgruppen kontrollerer og foretar tilpasninger for å sikre at resultatinformasjonen er relevant i forhold til målene på området, og at resultatinformasjon fra ulike perioder eller enheter er sammenlignbare. Når registrering av data skjer på flere steder i en organisasjon, kan det i denne sammenheng være nødvendig å kontrollere om det er en ensartet registreringspraksis. Ved innhenting av resultatinformasjon gjennom spørreskjema, intervju og desentraliserte uttrekk av registerdata er det viktig for prosjektgruppen å sikre at respondentene har en klar og ensartet oppfatning av hvilke opplysninger prosjektgruppen etterspør.

Prosjektgruppen må også være oppmerksom på at det kan være manglende konsistens mellom målene i stortingsdokumentene og forvaltningens resultatrapportering. Dette kan være knyttet til at det ikke er samsvar mellom målene i stortingsdokumentene og de målene virksomhetene styrer etter, eller at virksomhetene ikke rapporterer relevante data om oppnådde resultater.

Pålitelighet

Pålitelighet handler om at opplysningene må være korrekte. Ved bruk av sekundærdata må prosjektgruppen iht. Riksrevisjonens standarder gjennomføre de nødvendige system- og substanskontroller i den organisasjonen som har utarbeidet resultatinformasjonen. Slike kontroller kan bl.a. omfatte stikkprøver for å undersøke om systemene behandler resultatdataene på korrekt måte, f.eks. om det benyttes riktige vekter ved bruk av veid gjennomsnitt. Videre kan det være aktuelt å kontrollere om medarbeiderne som legger inn, behandler og bruker dataene, har tilstrekkelig kompetanse, om organisasjonen har tilstrekkelige rutiner for kvalitetssikringen av registreringene og om det finnes incentiver til å rapportere feil. Påliteligheten kan også testes og etterprøves ved å benytte flere forskjellige metoder eller kilder og gjennom de vanlige rutineene for verifisering av opplysninger.

Økonomi og produktivitet

I noen tilfeller setter Stortinget mål om økonomi eller produktivitet innen forvaltningen av et område, tiltak, virkemiddel etc. Formuleringene er da som oftest relativt lite konkrete, f.eks. at ressursbruken skal være (eller bli mer) effektiv, eller at et tiltak skal gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. I hovedsak er det imidlertid ikke gitt spesifikke mål om økonomi og produktivitet på de områder som undersøkes i forvaltningsrevisjoner. Stortingets mål må derfor i stor grad fortolkes ut fra mer generelle krav og forutsetninger. I Bevilgningsreglementet § 10 stilles det et krav til effektiv ressursbruk og virkemiddelbruk. Det samme kravet fremkommer også flere steder i Økonomiregelverket. En forutsetning om økt måloppnåelse (f.eks. økt produksjon) kan også være et grunnlag for en kartlegging av økonomi og produktivitet.

Revisjoner av økonomi og produktivitet innebærer analyse av forholdet mellom innsats og et resultat (input og output). Det aktuelle forholdstallet sammenlignes enten med et foreliggende måltall, andre virksomheter eller tidligere resultater.

Økonomi

I analyse av økonomi settes det fokus på om innsatsfaktorer brukes og aktiviteter gjennomføres til en lavest mulig kostnad, tatt hensyn til at kvaliteten har et tilfredsstillende nivå.

Eksempel: Anskaffelse av medisinsk-teknisk utstyr

I en undersøkelse om kjøp av medisinsk-teknisk utstyr kan målet være å belyse om innkjøpet skjer til lavest mulig kostnad. Dette kan omfatte både selve kjøpet og at det ikke brukes unødige ressurser på planleggingen og gjennomføringen av kjøpet. Mye medisinsk-teknisk utstyr er standardisert, og dette muliggjør sammenligninger mellom sykehus.

Vurderingen av hvorvidt anskaffelsen er økonomisk er også knyttet til bruken av utstyret. Dette omhandler både hvor mye utstyret blir brukt og om sykehusene har tilstrekkelig kompetanse til å bruke utstyret riktig.

Produktivitet

I en analyse av produktivitet kan behovet for fortolkning være knyttet til definering av både innsats og resultat (input og output). I en produktivitetsundersøkelse defineres resultatet som mengden eller omfanget av et produkt eller en tjeneste, mens innsatsen vil være aktiviteter, tiltak, virkemidler eller de økonomiske ressursene som er benyttet i produksjonen. I undersøkelser av produktivitet kan man se på enten totalproduktivitet (der alle innsatsfaktorer inngår) og partiell produktivitet (f.eks. arbeidsproduktivitet). Når det er mulig, anbefales det å undersøke totalproduktiviteten. Ved partielle produktivetsmålinger må man være klar over de begrensninger som disse målingene har i forhold til å vurdere den totale virksomheten. Også ved undersøkelser av produktivitet må prosjektgruppen vurdere om kvaliteten på det undersøkte produktet skal analyseres. Dette kan bl.a. være aktuelt for å belyse årsaker til produktivitetsforskjeller.

En viktig forutsetning for å kunne gjøre analyser av økonomi og produktivitet, er at innsatsen og resultatene kan måles i logiske og sammenlignbare enheter. Videre må dataene om innsatsen gi et presist bilde av de ressursene som settes inn i den aktiviteten eller produksjonsprosessen som undersøkes.

Totalproduktivitet

Når det er aktuelt å undersøke totalproduktivitet, er det også viktig at alle relevante innsatsfaktorer er tatt med i beregningene. Av hensyn til sammenlignbarhet er det ofte best å måle innsatsen i kroner. Dersom en type innsatsfaktor (f.eks. arbeidskraft) er en helt dominerende produksjonsfaktor, kan det være praktiske fordeler ved å benytte denne som innsatskomponent (bl.a. knyttet til at man da kan slippe å justere for endringer i prisen på innsatsfaktoren).

Eksempel: Arbeidskraft som mål for innsatsen i en produktivetsanalyse

I Dokument nr. 3:10 (1999-2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten, ble det foretatt en sammenligning av teknisk effektivitet i landets politidistrikter. Arbeidskraft er den helt dominerende innsatsfaktoren i politiets arbeid (ca. 90 prosent av total ressursbruk), og i sammenligningen er det sett bort fra andre innsatsfaktorer. Resultatkomponenten i sammenligningen ble belyst gjennom oppklaringsprosent.

Regnskaps- og informasjonssystemer

Noen virksomheter har etablert regnskaps- og informasjonssystemer som synliggjør sammenhengen mellom innsats, aktivitet og produkt. Tidsregistreringssystemer er ett eksempel, der virksomheten har etablert et sett av aktiviteter og/eller produksjonsprosesser og virksomhetens ansatte registrerer tidsbruk på hver av disse aktivitetene eller produksjonsprosessene. Tidsregistrering er særlig relevant når arbeidskraft er den dominerende innsatsfaktoren. Et annet eksempel er regnskapssystemer med såkalt "Activity Based Costing" (ABC). Her blir alle kostnader tilordnet en aktivitet, mens den videre tilordningen til virksomhetens produkter skjer gjennom et sett av fastsatte "fordelingsnøkler". Både tidsregistreringssystemer og regnskapssystemer basert på "Activity Based Costing" gir normalt et godt grunnlag for å teste om opplysningene er sammenlignbare over tid eller på tvers av enheter, samt å bearbeide opplysningene slik at de blir mer sammenlignbare.

Ofte utgjør forvaltningens regnskaps- og informasjonssystemer en betydelig utfordring i forhold til et ønske om å synliggjøre sammenhengen mellom innsats, aktivitet og produksjon. I virksomhetenes regnskaps- og informasjonssystemer blir kostnader og innsats som oftest tilordnet en organisatorisk enhet (for å understøtte styring i organisasjonens linjeledelse), mens tilordning til et system av aktiviteter og produkter er mer sjelden. For å komme forbi et slikt hinder, må prosjektgruppen finne frem til et produktspekter hvor informasjonssystemene gir presis informasjon om mengde eller omfang av både innsats og produksjon.

Eksempel: Forholdet mellom regnskapsinformasjon og resultatinformasjon

I utarbeidelsen av Dokument nr. 3:4 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, var det et problem at togproduktene og produktgrupper ble inndelt på ulik måte i NSBs regnskap og i de dokumentene som ble brukt som grunnlag for å beregne omfanget av togproduksjonen. Dette problemet ble løst ved at både regnskapsinformasjonen og informasjonen om omfanget av togproduksjonen ble aggregert til produktgrupper hvor informasjonen var innbyrdes konsistent.

DEA-metoden

I undersøkelser av økonomi og produktivitet er det ofte svært aktuelt å foreta sammenligninger over tid og/eller med likeartede virksomheter for å fortolke Stortingets mål. Når undersøkelsen i slike tilfeller omfatter et stort antall enheter, kan DEA-metoden være aktuell. DEA-metoden tar utgangspunkt i forholdet mellom innsats og resultater, og beregner hvor gode resultater virksomhetene kunne hatt dersom resultatene i samtlige virksomheter var like bra som hos de beste. På dette grunnlaget beregnes et effektiviseringspotensial. Det er i forvaltningsrevisjonen utarbeidet en egen veileder om DEA-metoden.

Måloppnåelse og virkninger

Resultater

Revisjon av resultater skal som hovedregel sette søkelys på de produkter og tjenester som forvaltningen produserer, og de resultater og tilstander som Stortinget ønsker å realisere for brukerne og samfunnet. I Økonomireglementet § 4 b er det gitt et generelt krav om at fastsatte mål og resultatkrav skal oppnås.

Forvaltningens produksjon

En betydelig del av Stortingets mål vil være rettet mot forvaltningens produksjon. Disse målene kan være knyttet både til størrelsen eller omfanget av produksjonen og til kvalitetsindikatorer for produksjonen. På en del områder gir produksjonsbegrepet god mening, f.eks. produksjon av sykehjemstjenester, togjenester eller enkeltvedtak. På andre områder er imidlertid ikke produksjonsbegrepet like meningsfullt.

Resultater og virkninger for brukerne og samfunnet

Videre kan målene være rettet mot ønskede resultater og virkninger for brukerne og samfunnet. Generelt vil slike samfunnsmessige og sektorpolitiske mål være mindre konkrete enn de målene som er satt for forvaltningens produksjon. I forhold til de samfunnsmessige og sektorpolitiske målene skilles det gjerne mellom "umiddelbare" og "langsiktige" virkninger. De umiddelbare virkningene er knyttet til de mest konkrete og direkte resultatene for brukerne og samfunnet, mens de langsiktige virkningene er knyttet til de mest overordnede sektorpolitiske målformuleringene og bærer preg av å være en slags samfunnsmessig forankring for forvaltningens aktiviteter, tiltak og virkemidler. Langsiktige virkninger av offentlige tiltak vil det ofte være vanskelig å dokumentere. Samtidig er nettopp dette en interessant utfordring i utviklingen av forvaltningsrevisjon. Muligheten for å gjøre undersøkelser av slike langsiktige virkninger bør derfor ikke avskrives.

Eksempel: Tilnærming til undersøkelser av langsiktige virkninger

Stortinget har gitt et overordnet helsepolitisk mål om "god helse for landets innbyggere". Innbyggernes helse er imidlertid påvirket av helsepolitikken over en lang tidshorisont, og "innbyggernes helse" er derfor ikke nødvendigvis en god indikator for hvor godt det eksisterende helsepolitiske virkemiddelapparatet fungerer. Revisjoner på dette området bør heller rettes mot produksjonsmål og mer konkrete samfunnsmessige mål. De resultatene som dokumenteres på disse nivåene, kan imidlertid brukes til å vurdere konsekvensene i forhold til det overordnede målet om god helse.

Samfunnsperspektiv og brukerperspektiv Top-down og bottom-up

Når søkelyset rettes mot samfunnsmessige og sektorpolitiske mål, kan det i en del tilfeller være hensiktsmessig å skille mellom samfunnsperspektiv og brukerperspektiv. Innen saksbehandling vil f.eks. brukerens perspektiv i første rekke være knyttet til saksbehandlingstid, likebehandling og forsvarlig saksbehandling, mens samfunnets perspektiv mer generelt vil dreie seg om antall saker som blir behandlet i en periode og antall saker som venter på avklaring, samt de samfunnsmessige kostnadene forbundet med lang saksbehandlingstid.

Resultatbidrag i forhold til samfunnsmessig og sektorpolitiske mål

Formåleffektivitet

Formåleffektivitet gjenspeiler en annen side av virkningsbegrepet og handler om sammenhengen mellom forvaltningens produkter, tiltak eller virkemidler og de tilhørende sektorpolitiske og samfunnsmessige resultater og virkninger. Undersøkelser av formåleffektivitet har altså som hensikt å belyse forvaltningens resultatbidrag i forhold til et samfunnsmessig eller sektorpolitisk mål og vurdere om forvaltningens midler, tiltak og virkemidler på det aktuelle området brukes på en hensiktsmessig måte. Undersøkelser av formåleffektivitet kan f.eks. synliggjøre svakheter i utvalgte tiltak og virkemidler som årsak til manglende sektorpolitisk eller samfunnsmessig måloppnåelse.

Kravet om formåleffektivitet er med få unntak bare gitt på generell basis, og kravet kan operasjonaliseres på flere ulike måter. I tilfeller hvor det ikke foreligger noen nærmere normative føringer for innretningen av undersøkelsen, vil tilgangen på data ofte være mest styrende for innretningen av undersøkelsen. Nedenfor er det beskrevet tre ulike tilnærminger, basert på forskjellige situasjoner med hensyn til datatilgang.

Noen ganger kan både de overordnede sektorpolitiske målene og informasjonen om forvaltningens produkter eller aktiviteter kvantifiseres. I slike tilfeller forutsetter undersøkelse av formåleffektivitet at både de undersøkte produkter/aktiviteter og indikatorer for den sektorpolitiske måloppnåelsen defineres tydelig.

Når de samfunnsmessige eller sektorpolitiske resultatene ikke kan kvantifiseres, kan en kvantitativ tilnærming til forvaltningens aktiviteter og produkter likevel i en del tilfeller brukes som grunnlag for en undersøkelse av formåleffektivitet. Dette krever imidlertid at det er en påviselig sammenheng mellom forvaltningens aktiviteter og produkter og de ønskede resultatene for brukerne eller samfunnet.

Eksempel: Undersøkelse av formåleffektivitet

I Dokument nr. 3:4 (2003-2004) Riksrevisjonens undersøkelse av statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB, ble det tatt utgangspunkt i et mål om at jernbanedriften skal bidra til å øke kollektivandelen i persontransporten i Norge ved å overføre persontransport fra bil til kollektivtrafikk. Til grunn for dette målet ligger det en forutsetning om at økt kollektivandel under visse forutsetninger vil bidra til økt transportsikkerhet, lavere forurensning, bedre arealutnyttelse og ivaretagelse av distriktpolitiske og samfunnsøkonomiske hensyn. I undersøkelsen ble endringer i transportvolum brukt til å måle jernbanens bidrag til målet om økt kollektivandel og de bakenforliggende virkningsmålene, uten at undersøkelsen beskriver den faktiske utviklingen på disse områdene.

I mange tilfeller er det ikke mulig å måle de faktiske resultatene eller påvise en isolert effekt av forvaltningens virkemidler på den tilstanden virkemidlene skal påvirke. I slike tilfeller må en resultatorientert revisjon innrettes mot å undersøke i hvilken grad forvaltningens virkemidler, tiltak, produkter og tjenester legger til rette for og muliggjør den ønskede måloppnåelsen, herunder dokumentere hvilke tiltak som er iverksatt for å oppnå resultater på sikt. Undersøkelsen får da en kvalitativ

systemtilnærming. Slike undersøkelser vil bl.a. kunne omfatte undersøkelser av styringssystemer, incentivordninger, innretningen av virkemidler og tiltak og utilsiktede virkninger av disse. Undersøkelser av hvordan mål- og resultatstyringen er etablert på det aktuelle området, er normalt et av flere elementer som analyseres i en resultatorientert systemrevisjon. I denne sammenheng er det viktig å undersøke om mål- og resultatstyringssystemet er tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Årsaksanalyser

I sammenheng med resultatorientert revisjon vil det ofte melde seg et spørsmål om hvorfor forvaltningen ikke oppfyller Stortingets mål på et område eller hvorfor enkelte deler av forvaltningsapparatet har bedre måloppnåelse enn andre.

Årsaksanalyser innenfor en resultatrevisjon

Deler av årsaksforklaringene kan i en del undersøkelser finnes ved å kartlegge hvordan resultatene frembringes. Dette gjelder f.eks. ved:

- at omfanget av ressursinnsatsen påvirker måloppnåelsen,
- at dårlig produktivitet eller kostnadseffektivitet kan forklare dårlig måloppnåelse i forhold til mål som er satt for produksjon, aktiviteter, tiltak, virkemidler og innsatsfaktorer,
- at kvalitetsendringer/kvalitetsforskjeller i innsatsfaktorer, produkter eller tjenester kan forklare endringer eller forskjeller i måloppnåelsen. Dette gjelder når resultatkravet ikke i tilstrekkelig grad fanger opp de kvalitative krav som stilles til innsatsfaktoren, produktet eller tjenesten.

Årsaksanalyser innenfor systemrevisjon

Årsaker til svak eller manglende måloppnåelse kan også finnes innenfor forvaltningens arbeidsprosesser og systemer. Kvalitative og årsaksorienterte systemrevisjoner kan gi verdifulle innspill til hvordan svakheter i forvaltningen fører til lav effektivitet og dårlige resultater for brukerne og samfunnet. Dette kan i sin tur brukes målrettet av forvaltningen til å forbedre sin innsats. Årsaker kan finnes i:

- de aktuelle styringssystemene. Planleggingen kan være dårlig, det kan mangle mål, målene kan være uklare eller i strid med hverandre, styringsinformasjonen kan være mangelfull, lite relevant eller uriktig, og departementets styring og kontroll kan være lite målrettet eller for detaljert.
 - kvaliteten på innsatsfaktorene. For eksempel kan de tilgjengelige ressursene være uegnede til å sikre de ønskede resultatene, og de ansatte kan ha utilstrekkelig eller lite relevant kompetanse.
 - organiseringen av arbeidet, f.eks. knyttet til flaskehalser.
 - rammevilkår for arbeidet. Finansieringsordninger, regelverk og retningslinjer kan gi incentiver som motvirker den ønskede måloppnåelsen.
-

I noen tilfeller kan resultattilnærmingen og systemtilnærmingen være koblet tett sammen gjennom den valgte metodiske tilnærmingen. For eksempel vil en resultatbenchmarking gi grunnlag for en prosessbenchmarking, der det kan analyseres hva de enhetene som oppnår gode resultater, gjør annerledes enn de enhetene som har dårligere måloppnåelse.

Konsekvensanalyser

Ved undersøkelser av aktiviteter, produksjon, økonomi og produktivitet vil det ofte melde seg et spørsmål om hva som er konsekvensen av manglende måloppnåelse på det undersøkte området.

**Hva er
konsekvensen av
manglende
måloppnåelse?**

Det er i alle undersøkelser viktig å ha generell kunnskap om dette for å kunne begrunne valget av undersøkelsesområde i planleggingsfasen, og for å kunne aktualisere de funnene som gjøres i undersøkelsens vurderinger. I denne sammenheng er det også viktig å relatere det undersøkte området til de mer overordnede og samfunnsmessige målene som gir rammer for det undersøkte området (jf. kapitlet om Stortingets mål).

I noen undersøkelser kan det imidlertid også være et spesielt behov for å belyse konsekvensene av forvaltningens resultater eller praksis. Dette kan f.eks. være økonomiske eller samfunnsmessige konsekvenser av manglende måloppnåelse eller utilsiktede virkninger av forvaltningens aktiviteter.
