

Vad förklarar variationen i projektens effektivitet?

En granskning av organisatoriska egenskapers inverkan på effektivitet i tillfälliga organisationer

Isak Markku Vento

Helsingfors universitet

Statsvetenskapliga fakulteten

Allmän statslära: förvaltnings- och organisationsforskning

Pro gradu -avhandling

November 2013

Handledare: Stefan Sjöblom



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Statsvetenskapliga fakulteten	Laitos – Institution – Department Institutionen för politik och ekonomi	
Tekijä – Författare – Author Isak Vento		
Työn nimi – Arbetets titel – Title Vad förklarar variationen i projektens effektivitet? En granskning av organisatoriska egenskapers inverkan på effektivitet i tillfälliga organisationer		
Oppiaine – Läroämne – Subject Allmän statslära: Linjen för förvaltnings- och organisationsforskning		
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu-avhandling	Aika – Datum – Month and year 11/2013	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 99 s.
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Offentliga sektorns verksamhet organiseras allt oftare i form av projekt. Inom regionalpolitiken är projekt redan det vanligaste sättet att genomföra verksamhet. Användningen av projekt motiveras med förväntningar om effektivitet. Projektens effektivitet antas utgående från projektteorin med förankring i företagsvärlden grunda sig på deras tidsbegränsning, möjlighet till att föra samman olika aktörer och flexibla organisationer. Kritiker har dock ifrågasatt inverkan av dessa egenskaper på projektens effektivitet i en komplex miljö som offentliga sektorn. Oklarhet råder dock i frågan på grund av bristfällig forskning i området. Utbredningen av projekt inom offentliga sektorn gör att kunskap om vad som påverkar projektens effektivitet är av central betydelse för organisering av verksamhet. Mätning av effektivitet i offentliga sektorn är också mer komplicerat än i företagsvärlden. Kunskap om hur projektens effektivitet i offentliga sektorn kan förstås är viktigt för organisering av verksamhet. Denna avhandling visar om projektens egenskaper, som förklarar projektens effektivitet i företagsvärlden, förklarar variationen i projektens effektivitet i offentliga sektorn. I undersökningen diskuteras och operationaliseras också olika sätt att mäta projektens effektivitet i offentliga sektorn.</p> <p>Projektens egenskaper, vars betydelse för effektiviteten i offentliga sektorn utgående från projektteorin undersöks, är projektets längd, närvaro av tidspress i projektet, fortsättningen av projektet efter dess avslutning, grad av samverkan av offentliga aktörer i projektet och projektets storlek. Dessa är undersökningens oberoende variabler. Projektens effektivitet mäts med fyra mått som motsvarar de centrala dimensionerna av effektivitet i offentliga sektorn. Effektivitetsmåttarna är undersökningens beroende variabler. Som metod används multivariat regressionsanalys.</p> <p>Resultaten visar att projektens effektivitet i offentliga sektorn påverkas delvis av projektens längd, närvaro av tidspress, grad av samverkan och organisationsstorlek. Kortare projekt är mer effektiva än längre projekt. Närvaro av tidspress ökar också på projektens effektivitet. Graden av samverkan av offentliga aktörer i projektet ökar inte direkt på projektens effektivitet men uppvisar vissa tecken av inverkan på effektivitet. Mindre projekt är däremot inte mer effektiva än större projekt. Tvärtom visar sig större projekt vara mer effektiva än mindre projekt. Undersökningen klargör att företagsvärldens antaganden om vad som förklarar projektens effektivitet endast delvis gäller för projekt i en komplex miljö som offentliga sektorn. Genom att beakta projektens längd, närvaro av tidspress, möjlighet till samverkan och organisationsstorlek kan projekten bland annat i regionalpolitiken organiseras effektivare. Undersökningen visar också att olika mått bör användas tillsammans i mätning av projektens effektivitet i offentliga sektorn. Undersökningens resultat kan gynna organisering av projekt i offentliga sektorn, inverkan av politiken och den framtida samhällsutvecklingen.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Projekt, Effektivitet, Offentliga sektorn, Tidsbegränsning, Samverkan, Flexibilitet		

Innehåll

Figurförteckning.....	3
Tabellförteckning	3
1. Inledning.....	4
1.1 Syfte och forskningsfråga.....	8
1.2 Forskningsdesign, data och forskningsmetodik.....	9
1.3 Disposition.....	11
2. Projektorganiseringens etablering – regionalpolitiken	14
2.1 Överstatliga organisationer och användningen av projekt.....	14
2.2 Förändring av det institutionella ramverket för regionalpolitik.....	16
2.3 Proqrambaserad regionalpolitik med projekt som verksamhetens atom	16
2.4 Substansmässig förändring av regionalpolitiken	17
3. Beroende variabler: Gammal favorit i repris – effektivitet i offentliga sektorn	21
3.1 Problemen med effektiviteten i offentliga sektorn	21
3.2 Lönlöst med lönsamhet som effektivitetsmått i offentliga sektorn.....	23
3.3 Offentliga sektorn effektivitet ur ett systemteoretiskt perspektiv.....	25
3.3.1 Produktivitet som effektivitet	26
3.3.2 Från inre till yttre beroendeförhållanden	28
3.3.3 Effektivitetens samhälleliga dimension.....	34
3.4 Sammanfattning av beroende variabler – mått på projektens effektivitet i offentliga sektorn.....	39
4. Oberoende variabler: projektens organisatoriska egenskaper	41
4.1 Det hyper-rationella projektet.....	41
4.2 Projekt som temporär organisation.....	42
4.3 Förhållandet mellan projektens organisatoriska egenskaper och effektivitet.....	45
4.4 Tidsperspektiv som oberoende variabel: tre komponenter av tidsperspektivet.....	47
4.4.1 Oberoende variabel: Längd	50
4.4.2 Oberoende variabel: Tidspress	52
4.4.3 Oberoende variabel: Projektets fortsättning	54
4.5 Oberoende variabel: Institutionell koppling	55
4.6 Oberoende variabel: Organisationsstorlek.....	58
4.7 Summering av oberoende variabler och hypoteser.....	60
5. Analys av resultat	64
5.1 Variationen i projektens effektivitet och organisatoriska egenskaper	64
5.2 Samverkan mellan projektens organisatoriska egenskaper och effektivitet	66

5.3	Förklaring till variationen i projektens effektivitet.....	68
5.3.1	Är kortare projekt mer effektiva än längre projekt?	69
5.3.2	Ökar tidspress på projektens effektivitet?.....	70
5.3.3	Förminskar fortsättningen av projektet dess effektivitet?.....	70
5.3.4	Leder samverkan till effektivitet?.....	71
5.3.5	Litet är vackert, stort är klumpigt?	72
5.4	Summering av beroendeförhållanden mellan projektens egenskaper och effektivitet	74
6.	Diskussion	80
6.1	Gynnar det renodlade projektets egenskaper projektens effektivitet i offentliga sektorn?.....	80
6.2	Mot effektivare projekt och en effektivare politik?.....	81
6.3	Den svårsmälta begreppsgröten.....	84
6.3.1	Produktiviteten som mätte effekt men inte resultat	84
6.3.2	Den problematiska måluppfyllelsebedömningen.....	85
6.3.3	Innovation och samhällelig effektivitet	86
7.	Slutsatser.....	88
	Litteratur	91
	Bilaga 1.....	98
	Bilaga 2.....	99

Figurförteckning

Figur 1. EU:s finansiering av sammanhållningspolitiken i Finland.	18
Figur 2. Produktionsmetaforen av organisationers verksamhet.	26
Figur 3. Inre effektivitet mätt genom produktivitet.	26
Figur 4. Inre effektivitet av projekt i offentliga sektorn mätt genom produktivitet.	27
Figur 5. Samhällelig effektivitet mätt genom kostnads-effektivitetsanalys.	35
Figur 6. Samhällelig effektivitet av projekt i offentliga sektorn mätt genom kostnads-effektivitetsanalys.	38

Tabellförteckning

Tabell 1. Modell för bedömning av måluppfyllelse i offentliga projektorganisationer.	34
Tabell 2. Sammanfattning av beroende variabler för mätning av projektens effektivitet.	40
Tabell 3. Summering av projektens organisatoriska egenskaper, de medlande mekanismerna till effektivitet och konkreta operationaliserade måtten på organisatoriska egenskaper.	62
Tabell 4. Summering av hypoteser för inverkan av projektens organisatoriska egenskaper på effektivitet.	63
Tabell 5. Deskriptiv statistik av beroende variabler.	65
Tabell 6. Deskriptiv statistik av oberoende variabler.	66
Tabell 7. Deskriptiv statistik på dikotom oberoende variabel.	66
Tabell 8. Sambanden mellan projektens organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet.	68
Tabell 9. Organisatoriska egenskapers inverkan på projektens produktivitet.	74
Tabell 10. Organisatoriska egenskapers inverkan på relevansen av måluppfyllelse i projekten.	75
Tabell 11. Organisatoriska egenskapers inverkan på kvalitet av måluppfyllelse i projekten.	76
Tabell 12. Organisatoriska egenskapers inverkan på samhällelig effektivitet i projekten.	77
Tabell 13. Sammanfattning av beroendeförhållanden mellan projektets organisatoriska egenskaper och effektivitetsdimensioner.	78

1. Inledning

Projekten har blivit en av de mest använda organisationsformerna för implementering av offentlig politik (Godenhjelm m.fl. 2012). Inom vissa sektorer som Europeiska unionens (EU) regionalpolitik är projekten den huvudsakliga organisationsformen för genomförande av politikprogram (Sjöblom m.fl. 2013). Användningen av projekt i offentliga sektorn motiveras med förväntningen om projektens effektivitet som härstammar från antaganden om projekt som korta, snabba och flexibla ingrepp i den byråkratiska offentliga sektorn (Sørensen 2012; Sjöblom & Godenhjelm 2009). Projekten förväntas också vara effektiva för att de möjliggör samverkan mellan privata och offentliga sektorns aktörer (Ansell 2012). Dessa antaganden är grundade på projektteorin med stark förankring i företagsvärldens projekt (Lundin & Söderholm 1995; Sahlin-Andersson & Söderholm 2002). Kritiker har dock börjat utmana dessa antaganden och menat att projekten inte alltid är organiserade som förväntat eller är så effektiva som man hoppats i offentliga sektorn (Hodgson 2004). Forskare har antytt att offentliga sektorns komplexa miljö kan förutsätta andra egenskaper av projekten än företagsvärlden för att projekten skall vara effektiva (Jensen m.fl. 2013). Trots kritiken är det på grund av den bristfälliga forskningen i området oklart om projektens organisatoriska egenskaper inverkar på projektens effektivitet i offentliga sektorn enligt det som antas i projektteorin (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a; Sjöblom & Godenhjelm 2009). Avsikten i denna avhandling är att undersöka om projektteorins antaganden gäller för projektens effektivitet i offentliga sektorn.

Utbredningen av projekt som implementeringsinstrument i offentliga sektorn är kopplad till samhällets förändring i stort och förändringen av styrningen av samhället. Under de senaste årtionden har framför allt globaliseringen omformat samhällena. Det har medfört att den traditionella ekonomin ersatts av en ny ekonomi vilket inneburit att långsiktiga och permanenta lösningar fått ge vika för kortsiktigare och temporära lösningar (Grabher 2002). Den offentliga sektorn har förändrats av nyliberala tankar som strävat efter att minska på offentliga sektorn (Klijn 2012). Dessa förändringar, som berört hela samhället, har lett till mer komplexa och mångdimensionella kedjor av beroenden.

De komplexa beroendekedjorna och ansvarsförhållanden har medfört ett tryck på staten att ta i bruk nya styrsätt (Christensen & Læg Reid 2012). Det traditionella sättet att styra samhället genom hierarkiska auktoritetsförhållanden har riskerat att leda till förlust av statens handlingskraft då problemen blivit mer svårbegripliga (Pierre 2011). För att bevara handlingskraften har man varit tvungen att gå mot styrning genom förhandling och samverkan. Förändringen av sätt att styra har

kallats för skiftet från *government*-styrning till *governance*-styrning (Peters 2012; Pierre 2011). Skiftet till *governance*-styrning har inte betytt att man helt och hållet övergivit gamla styrsätt. Istället har det medfört en utvidgning av de gamla *government*-styrmetoderna (Klijn 2012).

Den nya styrningen genom samverkan har tagit sig i uttryck i användningen av organisationer med temporär, informell och nätverksaktig organisationsstruktur som policyinstrument (Sjöblom & Godenhjelm 2009). Organisationerna som använts som nya policyinstrument kan sägas vara temporära eftersom de har ett på förhand bestämt slutdatum (Godenhjelm m.fl. 2012). Att de är informella innebär att fokus i dessa organisationer ligger ofta på kontroll av utfall och resultat framför kontroll av insatser med ursprung i lagstiftning (ibid.). Dess nätverkskaraktär följer av att de består av en samling aktörer från olika sektorer och nivåer. Utformningen och implementeringen av offentlig politik utförs i allt större utsträckning genom dessa organisationer. Konkret brukar policyinstrument organiseras som t.ex. utvecklingsprogram, samverkansprojekt och nätverk.

Dessa tillfälliga organisationsformer, som härstammar från företagsvärlden, har hämtats till offentliga sektorn i enlighet med de rådande nyliberala tänkesätten som New Public Management - ideologin (NPM) (Marsden m.fl. 2012:1). Ett gemensamt underliggande tema för NPM-reformerna och de nya styrsätten är främjandet av effektivitet i offentliga sektorn. Offentliga sektorn har ansetts vara ineffektiv på grund av att den präglas av byråkrati och hierarki vilket ansetts medföra tröghet och mindre flexibilitet (Sahlin-Andersson & Söderholm 2002). NPM-åtgärderna syftar till att luckra upp trögheten av byråkratin med metoder och modeller från företagsvärlden (Abrahamsson & Agevall 2009). Företagsvärdens temporära organisationsformer som program och projekt, som ses som flexibla, snabba och anpassningsbara organisationsformer, har använts uttryckligen för att hämta in inslag av effektivitet i offentliga sektorn (Sahlin-Andersson & Söderholm 2002; Sørensen 2012; Sjöblom & Godenhjelm 2009:179).

Projektens effektivitet har setts som en naturlig följd av dess verksamhetslogik. Projekt brukar presenteras som temporära organisationer som bryter med permanenta organisationens struktur för att åstadkomma något man inte annars kunde åstadkomma (Lundin & Söderholm 1995). Effektivitetsantagandet understryks även i teorin om projekt som temporära organisationer där projekt beskrivs som ”...a highly organized way of dealing with time problems and of acting according to the perception of time as being scarce, linear and valuable.” (Lundin & Söderholm 1995:440). I motsats till projektlogiken har offentliga sektorns byråkratiska organisationer setts som ineffektiva på grund av sin produktionslogik som sägs främja rutiner (Forssell m.fl. 2013). Med att hämta projekt till offentliga sektorn har man antagit att man kan införa flexibilitet och implementera

policyn snabbt och smidigt i en annars byråkratisk och trög miljö. Användningen av projekt i offentliga sektorn baserar sig således i grund och botten på ett effektivitetsantagande.

I diskussionen om projektens effektivitet i offentliga sektorn sammanblandas ofta olika effektivitetsuppfattningar. För det första är det viktigt att skilja mellan projektens effektivitet och politikens effektivitet. Med projektens effektivitet avses här projektens effektivitet som organisation. Denna effektivitet kan vidare finfördelas i olika effektivitetsdimensioner. Dessa effektivitetsdimensioner diskuteras närmare i Kapitel 3. Projektorganisationens effektivitet skall inte likställas direkt med projektens inverkan på den förda politiken eller den förda politikens inverkan på politikområdet. Med politikens effektivitet eller inverkan avses till exempel hur väl den förda politiken inverkar på sitt eget politikområde (Sjöblom 1990). Projektets effektivitet är visserligen en förutsättning för politikens effektivitet i de politikområden där användningen av projekt är allmänt. Trots att projekten bidrar till politikens effektivitet är sambandet för vagt och komplext för att kunna dra direkta slutsatser om politikens inverkan utgående från projektens effektivitet (Rothstein 2011; Vedung 2006). Sambandet mellan projektens effektivitet och politikens inverkan på politikområdet och den ökande användningen av projekt i offentliga sektorn gör det ändå relevant att undersöka om projektens effektivitet i offentliga sektorn beror på de organisatoriska egenskaper som man antagit i projektteorin. För det andra är effektivitetsmätningen mer problematisk i offentliga sektorn än i företagsvärlden. Problemen gör att det är fruktbart att diskutera och operationalisera olika sätt att mäta effektivitet.

Projektteorins antaganden om projektens effektivitet utgår ifrån tre specifika organisatoriska egenskaper som gynnar effektiviteten. Ur denna syn av det ”renodlade” projektet härleds projektens effektivitet i första hand till projekt som temporära organisationer (Lundin & Söderholm 1995). Effektiviteten har tänkts härstamma från det att projekten har en kort verksamhetstid, verksamhetstiden är förutbestämd och det finns ett klart avslut varefter organisationen upplöses (ibid.).

Projektens effektivitet antas också gynnas av möjligheten till att sammanföra de rätta aktörerna (PMI 2004). I en komplex miljö som offentliga sektorn har man tänkt att detta gynnar hantering av svåra frågor och motstridiga förväntningar och mål (Sørensen 2012). Samarbete för med sig förtroende och legitimitet som är centrala för framgång i offentliga sektorn (Rothstein 2011). Samarbete har även sätts som direkt sporrande på effektiviteten (Sørensen 2012). Projekten, som fungerar som kanaler för organisering av olika intressen och stakeholders i en viss fråga har ansetts främja uppkomsten av innovationer i offentliga sektorn (Sørensen 2012; Sjöblom m.fl. 2013). Ur

detta perspektiv, som kallats för *collaborative governance* eller *interactive governance*, betonas fördelarna av samverkan mellan olika parter som projekten inför i offentliga sektorn (Ansell 2012; Sørensen 2012).

I projektteorin kopplas projektens effektivitet för det tredje till flexibilitet (Raab m.fl. 2009; PMI 2004). Projekten antas vara effektiva för att den har en liten och flexibel organisation i jämförelse med permanenta organisationer som är större och mer byråkratiska (Raab m.fl. 2009). Storleksperspektivet på projekten svarar således på det eftertraktade uppluckrandet av byråkratisk stelhet och införandet av flexibilitet, vilket antas gynna offentliga sektorns effektivitet (Downs 1967; Sørensen 2012).

Förändringen av styrsätt och spridningen av projekt har under senare år fått stor uppmärksamhet i statsvetenskaplig forskning. Som Marsden m.fl. (2012:2) påpekar är det nu med två decennier av projektifiering av samhället bakom sig dags att studera konsekvenserna. De mest centrala frågorna cirkulerar kring tidsdimensionen av projekten (se t.ex. Grabher 2002; Sjöblom 2006; Marsden m.fl. 2012). Forskarna har grubblat ikapp om man med projektorganisationer, som har en begränsad och ofta kort tidsram, verkligen kan uppnå hållbara resultat och effekter, som kan kräva generationslångt arbete att uppnå eller uppvisa (Marsden m.fl. 2012; Grabher 2002). Trots intresset som riktats till de nya styrsätten och implementeringsinstrumenten i offentliga sektorn är flera områden ännu föga studerade. Antagandet om projekten som effektiva policyinstrument på grund av dess unika karaktär har som redan nämndes börjat ifrågasättas (Sjöblom & Godenhjelm 2009). Kritiken har fått stöd från några empiriskt förankrade studier. Forskare har visat att projekten inte nödvändigtvis är tillfälliga, unika och effektiva, utan snarare kan likna traditionella byråkratier (Hodgson 2004). Det är inte heller klart om projekten gynnar samverkan mellan olika aktörer eller om samverkan har önskvärda effekter på projektens effektivitet (Godenhjelm m.fl. 2012). Studierna pekar mot att projekten inte alltid uppfyller kraven av det renodlade effektiva projektet som det framställts i projektteorin.

Problemet är att det råder oklarhet om projektens egenskaper, som i projektteorin antas gynna effektiviteten, verkligen gynnar effektiviteten av projekten i offentliga sektorn. Den till dags dato utförda forskningen har endast belyst fenomenet genom fallstudier. Till fallstudiernas förtjänst kan räknas ifrågasättande av projektens organisatoriska egenskapers inverkan på projektens effektivitet (se t.ex. Godenhjelm m.fl. 2012; Hodgson 2004; Jensen m.fl. 2013). Däremot faller dessa studier kort från att berätta hur allmänt problemet är. Denna undersökning fyller luckan i kunskap om vilka egenskaper förklarar variationen i projektens effektivitet i offentliga sektorn. Detta görs genom att

visa vilka av projektteorins antaganden gäller för projektens effektivitet i offentliga sektorn. Utöver den teoretiska luckan som fylls har undersökningen också praktisk relevans. Kunskap om vad som inverkar på projektens effektivitet i offentliga sektorn är av samhällsintresse eftersom det kan utnyttjas för effektivare organisering av offentliga åtgärder i sektorer med ökande användning av projekt som till exempel inom regionalpolitiken. Det kan leda till bland annat besparing av offentliga medel och en förhöjd inverkan av den förda politiken.

I det följande presenteras avhandlingens syfte och forskningsfråga.

1.1 Syfte och forskningsfråga

I denna pro gradu-avhandling undersöks vad som förklarar variationen i projektens effektivitet i offentliga sektorn. Projekten antas vara effektiva på grund av sitt tidsperspektiv, kopplingen till offentliga institutioner och flexibilitet som följer av projektets begränsade storlek. Problemet är att projekten i en komplex miljö som offentliga sektorn inte nödvändigtvis följer samma principer som projekten i företagsvärlden. Frågan är om antaganden om projektens effektivitet, med grunden i företagsvärldens projekt, gäller för projekten i en komplex miljö som den offentliga sektorn. Syfte i denna avhandling är att pröva om projektteorins antaganden om projektens effektivitet gäller i den offentliga sektorn. Organisatoriska egenskaper vars inverkan studeras är projektens tidsperspektiv, institutionella koppling och organisationsstorlek.

Regionalpolitiken är politikområdet där tillfälliga organisationer som projekt används mest frekvent (Sjöblom m.fl. 2013). Regionalpolitiken präglas även av komplexa problem och en mångdimensionell samverkansstyrning där både EU, staten, regionerna och kommunerna deltar i utformningen av politiken. Regionalpolitiken kan därmed anses vara bördig mark för att undersöka om projektens organisatoriska egenskaper gynnar effektiviteten av projekt i offentliga sektorn i likhet med projektteorins antaganden (Godenhjelm m.fl. 2012). Undersökning av projektens organisatoriska egenskapers inverkan på projektens effektivitet skall dock inte förväxlas med effektmätning av projekten i politiken eller på politikområdet. Avsikten i denna avhandling är inte att bedöma projektens inverkan på regionerna. Denna typ av bedömning kräver andra metoder, variabler och forskningsdesign. I denna avhandling undersöks om projektens organisatoriska egenskaper förklarar variationen i projektens effektivitet i offentliga sektorn som man antagit i projektteorin.

Antaganden om projektens effektivitet härleds ur en samling teorier. Detta kan ifrågasättas ur en ren vetenskaplig synvinkel. Man kunde argumentera för att en traditionell och prövad teori som kontingensteorin kan erbjuda en mer koherent förklaring till projekten och dess effektivitet. Å andra

sidan är det inte ovanligt att studera projekt ur en mängd olika perspektiv och teorier (se t.ex. Jensen m.fl. 2013). Komplexiteten av projekt som organisation brukar medföra problem med tillämpning av en vedertagen teori som referensram (Kenis m.fl. 2009). Projekten i offentliga sektorn som unik organisationsform kan bäst förstås med en samling teorier om projekt (Jensen m.fl. 2013).

Forskningsfrågan är:

Förklarar projektens organisatoriska egenskaper tidsperspektiv, institutionell koppling och storlek variationen i projektens effektivitet i en komplex miljö?

För att svara på forskningsfrågan ställs hypoteser om projektens organisatoriska egenskapers antagna inverkan på effektivitet. Hypoteserna presenteras efter att de organisatoriska egenskaperna diskuterats.

Utöver det ovan presenterade huvudsyftet förs en utförlig diskussion om olika mått på projektens effektivitet i offentliga sektorn. Detta är nödvändigt eftersom offentliga sektorns effektivitet är betydligt mer komplicerat än effektiviteten i företagsvärlden. Diskussionen om projektens effektivitet och operationaliseringen av mått för att mäta den kan ses som ett bidrag till förståelse för den komplicerade effektiviteten av dessa nya tillfälliga organisationer.

I det följande går jag igenom forskningsdesignen, data och forskningsmetodiken som används för att svara på forskningsfrågan och hypoteserna.

1.2 Forskningsdesign, data och forskningsmetodik

Denna pro gradu-avhandling genomförs i anknytning till forskningsprojektet *Förvaltningsreformers demokratieffekter – tillfälliga organiseringsformer i regional utveckling* som finansieras av Finlands Akademi och genomförs av Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet i samarbete med Tammerfors universitet och Åbo akademi under åren 2012-2014. Populationen för studien i min avhandling består av projekten i programmet för regional konkurrenskraft och sysselsättning som finansieras av EU:s regionala utvecklingsfonds (ERUF) i Finland under programperioden 2007-2013. Projekten i programmet kan ses som typiska för det nya sättet att organisera och genomföra offentliga sektorns verksamhet (Godenhjelm m.fl. 2012).

Studiepopulationen avgränsas till prioriteringsområde (PO) 2 - *Främjande av innovationsverksamheten och nätverkandet samt stärkande av kompetensstrukturerna*. Verksamheten av denna PO är av sådan typ att utfallet av projektet borde gynnas av att projekten är av renodlad karaktär. Prioriteringsområdet är gemensam för de fyra regionala programmen och

täcker således hela Finland förutom Åland. Inom PO 2 avgränsas studien innehållsmässigt till projekt med utvecklingssyfte eftersom det kan antas vara gynnsamt för projekt med renodlade egenskaper i denna verksamhet. Tidsmässigt avgränsas studien till projekt som inletts under programperioden, tidigast 1 januari 2007, och som slutförts senast 31 december 2012 för att kunna analysera utfallet av projekten. Studiepopulationen blir således $n=274$.

Studien utförs genom kvantitativ analys och med kvalitativa inslag. Denna vanliga typ av analysmetod innebär en del begränsningar för kausala tolkningar av oberoende variabelernas inverkan på beroende variabeln (Stone-Romero 2011:318). Enligt den striktaste synen är kausala tolkningar utgående från denna design helt och hållet uteslutet. Det är dock vanligt att stöda kausalitetstolkningar med teoretiskt förankrade argument (Stone-Romero 2011:320). I utforskad terräng som i mätning av offentliga projekts effektivitet lämpar sig denna typ av studie väl även för formulering av kausalitetshypoteser av de testade variabelerna och dess antagna effekter (ibid.:324).

Den statistiska metoden som används för att undersöka hur organisationens egenskaper återverkar på projektens effektivitet är multivariat regressionsanalys och korrelationsanalys. Metoden möjliggör granskandet av inverkan av tidsperspektiv, institutionell koppling och organisationsstorlek på projektens effektivitet. Det är även möjligt att studera den interna relationen mellan de organisatoriska egenskaperna samt de olika effektivitetsmåten.

Effektivitet i offentliga sektorn kan komma till uttryck i olika former. För att mäta det på ett tillförlitligt sätt används tre olika offentliga sektorns effektivitetsmått. För att trygga studiens validitet och reliabilitet används flera typer av data. Data för population har samlats in på två sätt. Data har erhållits direkt från arbets- och näringsministeriets Eura-databas för projekten (Arbets- och näringsministeriet 2013a). Databasen består av uppföljningsdata av information om projekten som primärt samlats in för förvaltarens behov utgående från lagstadgar, förordningar och regler för strukturfondsprojekt i Finland. Data har också erhållits av kodning som gjorts i forskningsprojektet *Förvaltningsreformers demokratieffekter – tillfälliga organiseringsformer i regional utveckling*. Information i rapportform har tolkats och kodats utgående från vissa kriterier. Genom kodning har utvunnits både resultatmått och mått på organisatoriska egenskaper.

I undersökningen gjordes även anspråk på användning av en tredje typ av data som var insamlad med frågeformulär riktad till projektledare av ERUF och ESF – projekt under programperioden 2007-2013. På grund av tillförlitlighetsproblem i data, orsakad av bortfall, används dessa data inte i undersökningen.

Data som används är som sagt antingen rådata av ministeriet eller data som kodats ur dessa rådata. Utvinnande av data genom kodning av det skriftliga materialet, som består av projektens verksamhetsrapporter och är riktade till en granskande myndighet, är givetvis inte heller problemfritt. Det är rimligt att anta att projekten försökt presentera sin verksamhet och sina resultat i möjligast gott sken för finansierande och granskande myndighet. Extrahering av data med textanalys medför även tillförlitlighetsproblemet som uppkommer med tolkning. I regel har det ändå konstaterats att tolkningsmässig utvinning av data ligger på en hög nivå reliabilitetsmässigt jämfört med övriga insamlingsmetoder (Jung 2013). Fördelen med ett tolkningsmått är erhållning av en variabel utan internt bortfall.

Undersökningens oberoende variabler för den tidsmässiga dimensionen är projektens längd mätt i dagar, tidspress kodad ur rapporter utgående från om man anhållit om tilläggstid för projekt och projektets fortsättning kodad ur rapporter utgående från om man har planerat fortsättning för projektets verksamhet och resultat. Oberoende variabeln institutionell koppling är kodad ur rapporter och baserar sig på mängden offentliga sektorns representanter i projektets styrgrupp. Oberoende variabeln storlek består av mängden företag och organisationer som deltagit i projektets verksamhet.

Beroende variablerna dvs. effektivitetsmått är erhållna både direkt ur Eura-databasens data och genom kodning av rapporter. Projektens produktivitet mäts som mängden producerade nya arbetsplatser i förhållande till projektets finansiering. Måluppfyllelse mäts med två mått kodade ur rapporter, relevans av resultat och kvalitet av resultat. Samhällelig effektivitet mäts genom att granska om projektets verksamhet gynnat uppkomsten av en innovation i förhållande till projektets finansiering.

Oberoende och beroende variablerna är beskrivna i teknisk detalj i bilaga 1.

I det följande ges en översikt av avhandlingens struktur.

1.3 Disposition

Avhandlingen är upplagd på följande vis:

I kapitel 2 redogörs kort för hur de samhällliga trenderna, förändringen av styrningen och spridningen av projekt är relaterade till varandra. Fenomenen illustreras med regionalpolitiken, som är politikområdet där både förändringen av samhällets styrning och användningen av nya tillfälliga organisationer varit mest framträdande. I kapitlet argumenteras att den finländska regionalpolitiken som fall är speciellt väl lämpat för studerande av tillfälliga organisationers effektivitet. Kapitlet

avslutas med en sammanfattning om hur kunskap om projektens organisatoriska egenskapers inverkan på effektivitet kan i framtiden vara till nytta för regionalpolitiken och därmed utvecklingen av samhället.

I kapitel 3 presenteras undersökningens beroende variabler. Dessa är effektivitetsmått i offentliga sektorn. Projektens effektivitet i offentliga sektorn är dock inget entydigt koncept. Mångtydigheten härstammar från offentliga sektorns verksamhetstanke som medför problem av effektivitetsmätning. I kapitlet diskuteras effektivitetskonceptets teoretiska krumelurer och mångtydiga begrepp. Det som blir klart är att organisationers effektivitet i offentliga sektorn varierar beroende på vilken typ av resultat som granskas. I huvudsak kan resultaten och utfallen av organisationer i offentliga sektorn delas in i tre nivåer av effektivitet: inre effektivitet, yttre effektivitet och samhälllig effektivitet. De tre nivåerna av effektivitet är inte varandra uteslutande utan kan fungera som komplement till varandra. Hur dessa definieras och mäts är av högsta vikt för studiens tillförlitlighet. Dessa diskuteras och elaboreras därför i detalj. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av operationaliseringen av projektens effektivitet i offentliga sektorn.

I kapitel 4 presenteras undersökningens oberoende variabler. I kapitlet diskuteras de organisatoriska egenskaperna av projekt som enligt projektteorin inverkar på effektiviteten. Egenskaperna är tidsperspektiv, institutionell koppling och storlek. Efter en kort diskussion om olika perspektiv på projekt behandlas förhållandet mellan organisation och effektivitet. Sedan diskuteras de olika egenskaperna av projekt som enligt projektteorin antas påverka projektens effektivitet. I samband med egenskaperna presenteras även hypoteserna som härletts ur projektteorin. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av undersökningens hypoteser om hur projektens organisatoriska egenskaper förväntas påverka projektens effektivitet.

I kapitel 5 analyseras resultaten av korrelations- och regressionsmätningen. Här går jag igenom resultaten av de statistiska modellerna och diskuterar de viktigaste beroendeförhållanden mellan projektens organisatoriska egenskaper och effektivitet. Utgående från dessa besvaras även undersökningens hypoteser.

I kapitel 6 diskuteras betydelsen av undersökningens resultat för organisering av offentlig verksamhet och vilken innebörd det kan ha för samhället. Resultaten granskas här i förhållande till avhandlingens forskningsfråga. I kapitlet besvaras om projektteorins antaganden om projektens effektivitet gäller i offentliga sektorn. I detta kapitel förs även en kritisk diskussion om både resultat, modeller, metod och data.

I kapitel 7 knyts avhandlingens trådar samman. Utgående från resultaten och diskussionen dras slutsatser om hur projektteorins antaganden gäller för projekten i offentliga sektorn. Vidare sammanfattas hur resultaten kan användas för att gynna projektens effektivitet och därigenom bidra till inverkan av politiken och samhällsutvecklingen. Till sist kastas en blick framåt och möjliga frågor för framtida forskning som väckts av slutsatserna diskuteras.

2. Projektorganiseringens etablering – regionalpolitiken

I detta kapitel diskuteras hur förändringen av samhällets styrning kommer till uttryck i ett visst politikområde. Regionalpolitiken har ansetts vara politikområdet som präglats mest av den förändrade samhällsstyrningen (Godenhjelm m.fl. 2012). Förändringen i det regionala tänkandet, som gått från uppfattningen om regioner som något stabilt med stark geografisk förankring till att mer uppfatta regioner som föränderliga med övergränsskridande samarbete, syns tydligt i EU:s regionalpolitik (Herrschel & Tallberg 2011). Denna nya regionalism har lett till att regionalpolitiken först och främst förs med hjälp av breda regionöverskridande program och projekt.

I det första avsnittet diskuteras i allmänhet hur internationella organisationer som EU och OECD gynnat användningen av projekt i offentlig sektor. Här diskuteras även hur spridningen av projekt är särskilt tydlig i den nya regionalpolitiken. I det andra avsnittet visas hur regionalpolitikens förändring omformat de institutionella ramarna för politikutformningen och bäddat för projektorganiseringen. I det tredje avsnittet diskuteras hur den nya politiken konkret utförs med program och projekt som koordinerings- och implementeringsinstrument. I det sista avsnittet argumenteras hur innehållet i den nya regionalpolitiken skiljer sig från den gamla och hur kunskap om orsakerna till variationen i projektens effektivitet kan gynna regionalpolitiken och därmed utvecklingen av samhället.

2.1 Överstatliga organisationer och användningen av projekt

Programmen, projekten och nätverken har fått en stor genomslagskraft i samhället. De har spridits trendartat till både regionala, nationella och övernationella förvaltningsinstanser. De nya policyinstrumenten har främjats av internationella organisationer som Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) och dess PUMA-grupp (Alasuutari & Lampinen 2006; Sulkunen 2006) och EU (Godenhjelm m.fl. 2012; Sjöblom & Godenhjelm 2009). Alasuutari och Lampinen (2006) har visat hur OECD-medlemskapet främjade införandet av projekttänkandet och modellerna med ursprung i affärsvärlden i Finlands utbildningspolitik, som traditionellt sett varit den offentliga sektorns grundsten. I minst lika hög grad kan EU pekas ut som en mobiliserande institution för projekttrenden. EU:s grundläggande principer med partnerskapskonceptet och dess sammanhållningspolitik, som genomförts i de regionala utvecklingsprogrammen, har i hög grad främjat nätverks- och projektorganisering (Sjöblom & Godenhjelm 2009; Tiilikainen 2003). I det stora hela har utbredningen av program och framför allt projekt på grund av sin spridningskraft börjat kallas *projekttrenden* eller *projektifieringen av samhället* och man har börjat tala om ett *projektsamhälle* (Sulkunen 2006).

Distinktionen mellan de stora samhällliga trenderna och förändringen av samhällets styrmekanismer är inte alltid solklar. Sambandet mellan NPM-reformerna och övergången till styrning genom samverkan har ibland setts så intim att fenomenen felaktigt behandlats som synonym till varandra (Klijn 2012). Trots att det handlar om skilda saker är förblandningen förståelig eftersom fenomenen ofta följer tätt in på varandra och det kan vara svårt att skilja på dem i strikt mening (ibid.). Detta kan ses i bland annat EU:s politik för regional sammanhållning som är influerad av NPM-trenden och som främjar governance-styrmetoder. Principen för organisering av sammanhållningspolitiken i EU är programbaserad och de utförande organisationerna är i sista hand projekt (Sjöblom m.fl. 2013). I samband med övergång till styrning genom samverkan har det skett en omfördelning av auktoritet (Pierre 2011:261). Statliga aktörer, som regeringen och andra centrala myndigheter, har intagit en mindre regulativ och mer förhandlande roll i samhället (Godenhjelm m.fl. 2012; Pierre & Peters 2000). Det har betytt att en del av regeringens och centrala ämbetsverkens auktoritet förflyttats till övernationell och regional- och lokalnivå. Denna typ av styrning genom förhandlingar mellan institutioner och aktörer på flera olika nivåer, som kallas för *multi-level governance*, har blivit allt vanligare i EU-medlemsländer i samband med den förda politiken i unionen (Bache & Flinders 2004).

En del forskare hävdar dock att förändringen under senaste tid antyder ett återupptag av kontroll från staten (Klijn 2012; Pierre 2011). Förändringen har benämnts post-NPM eller post-NPM governance-förändringen (Klijn 2012). Med det vill man understryka att det inte är frågan om en tillbakagång till den traditionella hierarkiska *government*-styrningen utan ett nytt fenomen där staten återupptar auktoriteten som gått förlorad. Det finns tecken av denna trend i regionalpolitikens förändring.

Regionalpolitiken i EU-medlemsländer är ett politikområde där tillfälliga organisationer som projekt fått ett speciellt stort fotfäste (Godenhjelm m.fl. 2012:56). Finland har erbjudit ett intressant fält för forskning i spridningen av de nya policyinstrumenten i regionalpolitiken eftersom förändringen av stysätt och användningen av projekt skett i stor utsträckning här (ibid.). Finland har genom historien varit en centraliserad stat. Regionalpolitiken i Finland var sedan stiftandet av de första regionalpolitiska lagarna år 1966 styrt av regeringen (Godenhjelm m.fl. 2012:57). Som Pierre (2011:264) påpekar erbjuder en stark centralmakt möjligheten till att föra en regionalpolitik med syfte att omfördela resurser mellan regioner. Syftet med regionalpolitiken har i enlighet med Pierres syn varit att omfördela resurser med avsikt att minska på ekonomiska skillnader mellan regioner, vilket man enligt forskare lyckades väl med under flera årtionden (Jauhiainen 2008; Makkonen 2011). Samhällets förändring har dock medfört stora förändringar för regionalpolitiken.

2.2 Förändring av det institutionella ramverket för regionalpolitik

Finlands inträde i EU år 1995 förändrade regionalpolitiken radikalt. Med hänsyn till medlemskapet hade man redan omorganiserat regionalförvaltningen innan inträde i unionen. Regionalförvaltningen hade nog varit i mer eller mindre konstant förändring sedan slutet av 1980-talet (Sjöblom 2011). Reformen som genomfördes på tröskeln till EU gjordes dock först och främst för att passa kraven av EU:s regionalpolitik (Tiilikainen 2003).

Problemet var att regionalreformen inte var speciellt lyckad (ibid.). Finland som, traditionellt karaktäriserats av en stark centralstat å ena sidan och autonoma lokala kommuner å andra sidan, fick en mellannivå av 19 regioner styrda av indirekt valda ledamöter samt autonoma självstyrande Åland (Godenhjelm m.fl. 2012:56). Som Godenhjelm m.fl. (2012) påpekar var resultatet ett system med en mängd olika organisationer och aktörer i olika sektorer. Istället för att klargöra ansvarsförhållanden mellan regeringen, regionerna och kommunerna gjorde reformen systemet enbart komplext och ineffektivt (Godenhjelm m.fl. 2012:57).

Trots de uppenbara tabbarna medförde reformen att den samverkande styrformen av flera nivåer handgripligen etablerades i Finland. Den misslyckade reformen ledde till att dammet inte hann lägga sig på regionförvaltningsstrukturerna. Regionalförvaltningen reformerades igen 2010 genom att samla ansvaret till två nya administrativa enheter. Den ena enheten, regionförvaltningsverket, ansvarar för basservice som polis- och räddningstjänsten samt miljölov och arbetarskydd. Den andra enheten, närings-, trafik och miljöcentralen, axlar ansvaret för näring, industri, sysselsättning, trafik och transport samt miljöskydd. Reformen år 2010 manifesterade också regionernas styrande organ, landskapsförbunden, som koordinerare av regional utveckling (Godenhjelm m.fl. 2012: 57). En av de nya regionförvaltningsinstansernas och landskapsförbundens viktigaste uppgifter blev övervakandet av EU-finansierade programbaserade regionala utvecklingspolitiken. Dessa var de nya institutionella ramverken som möjliggjorde styrning genom samverkan av flera nivåer.

2.3 Programbaserad regionalpolitik med projekt som verksamhetens atom

Finlands förnyade institutionella ramverk för regionalpolitik lades på prov efter inträde i EU. EU-medlemskapet år 1995 innebar att den traditionella statsstyrda regionalpolitiken övergavs till förmån för EU:s programbaserade regionalpolitik. I den styrs regionalpolitiken genom sjuåriga program som implementeras genom tillsammans över hundratusentals projekt i medlemsländerna (Europeiska unionens råd 2006).

I EU:s strategiska mål för regional utveckling, som utformats i Lissabonstrategin, kallas den regionala utvecklingspolitiken för sammanhållningspolitik (eng. cohesion policy). Den nuvarande

perioden för sammanhållningspolitik sträcker sig över åren 2007-2013. Under den pågående perioden använder EU 347 miljarder euro till främjande av regional sammanhållning och utveckling på sitt område genom strukturfonder vilket utgör EU:s största källa till investeringar i realekonomin på både nationell-, regional-, och lokalnivå (Kommissionen 2008). EU:s strukturfonder har kallats för extra smörjmedel för utveckling av regionerna, eftersom insatserna skall stöda övrig tillväxt- och sysselsättningspolitik (Brulin & Svensson 2011:10). Den trevliga metaforen underskattar dock inflytandet av sammanhållningspolitiken på regionalpolitiken. Medlemsländerna förväntas direkt anpassa sin politik till sammanhållningspolitiken (Fördraget om Europeiska unionen 2010: artikel 174). Med hänsyn till den styrande positionen sammanhållningspolitiken i själv verket uppnått kan man fråga sig om det inte vore mer korrekt att tala om sammanhållningspolitiken som motorn av regionalpolitik och strukturfonderna som dess drivande bränsle.

2.4 Substansmässig förändring av regionalpolitiken

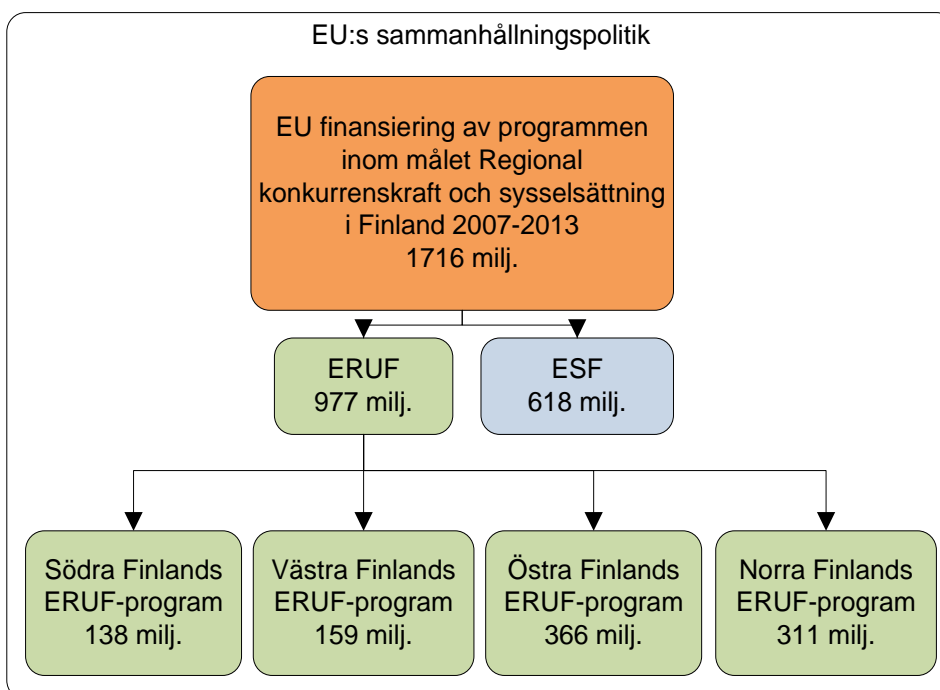
Inträdet i EU och anpassningen till unionens sammanhållningspolitik förändrade inte bara den institutionella ramen för regionalpolitiken utan även dess substans. Enligt principerna för sammanhållningspolitiken skall den stöda de mindre utvecklade regionerna och fungera som ett socialt korrektiv till den inre marknadens negativa effekter (Tarschys 2003). Av sammanhållningspolitiken, som finansieras genom de tre fonderna Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF) och Sammanhållningsfonden, finansieras Finlands program av ERUF och ESF. Från fonderna riktas tillsammans 1,7 miljarder euro till Finland under programperioden 2007-2013 (Figur 1). Utöver EU-finansieringen bidrar staten och kommunerna till programmen med ytterligare 2,01 miljarder euro (75 % staten och 25 % kommunerna). Arbets- och näringsministeriet har uppskattat att privata finansiärer bidrar till programmen med 2,3 miljarder euro (Arbets- och näringsministeriet 2013b).

I den pågående perioden prioriteras konvergens eller utjämnande av skillnader mellan medlemstaterna och de minst utvecklade regionerna, regional konkurrenskraft och sysselsättning huvudsakligen i andra regioner än de minst utvecklade och Europeiskt regionalt samarbete, som skall främja både tvärnationellt och tvärregionalt samarbete (Europeiska unionens råd 2006). Prioriteringen skiljer sig en aning mellan de olika fonderna. ERUF har som mål att stärka ekonomisk och social sammanhållning genom att utjämna regionala skillnader (Europaparlamentets och Europeiska unionens råd 2006). ERUF:s stöd fördelas för att främja de tre målen konvergens, regional konkurrenskraft och sysselsättning och Europeiskt regionalt samarbete (ibid.). ESF har

som mål att främja tillväxt och sysselsättning. Dess stöd fördelas till åtgärder som bidrar till att konvergensmålet och målet för regional konkurrenskraft uppnås (Europeiska unionens råd 2006).

Den regionalpolitiska förankringen av sammanhållningspolitiken skymtar ur fördelningen av ERUF:s finansiering mellan regionerna i Finland. ERUF tilldelar södra Finland 138 miljoner euro, västra Finland 159 miljoner euro, östra Finland 366 miljoner euro och norra Finland 311 miljoner euro (Figur 1). Det är uppenbart att syftet är att stöda de sämre lagda regionerna.

Figur 1. EU:s finansiering av sammanhållningspolitiken i Finland.



Källa: Arbets- och näringsministeriet 2013c.

Man kunde bli frestad att påstå att dess syfte inte är så långt ifrån den traditionella regionalpolitikens som var att utjämna regionala skillnader så att sysselsättning och livskvalitet är i stort sätt likadana i alla regioner (Jauhiainen 2008; Makkonen 2011). Forskare har dock visat att regionalpolitiken förändrades från att ha varit ett redskap för omfördelning av resurser regionerna mellan till ett sätt att stöda regionernas utveckling på dess egna villkor (Barca 2009; Godenhjelm m.fl. 2012). Utvecklingsprogrammen skall vara formade med hänsyn till lokala behov. Istället för mer eller mindre direkta investeringar i centralt bestämda mål, som den traditionella regionalpolitiken gått ut på, skall den programdrivna regionalpolitiken svara på behovet av de lokala förhållanden och vara i linje med EU:s strategi för utveckling av unionen (Godenhjelm m.fl. 2012:58).

Förändringen av regionalpolitiken följer i stort förändringen från traditionella ekonomin till nya ekonomin och skiftet i sättet att styra samhället. Betoningen av regionalpolitik har skiftat från traditionella socioekonomiska mål som sysselsättning och tillväxt till ackumulering av kunskap, samarbete och innovation (Godenhjelm m.fl. 2012; Makkonen 2011; Szajnowska-Wysocka 2009). Det har också inneburit att man i regionalpolitiken fäst uppmärksamhet vid mer mjuka värden som politiska, sociala, miljömässiga och kulturella mål vid sidan om hårda ekonomiska mål (Makkonen 2011:28-29).

Att regionalpolitiken förändrats från att ha varit strikt statligt styrt mot styrning genom *multi-level governance* där staten samverkar nedåt med regionerna och kommunerna och uppåt mot EU har inte minskat på dess betydelse. Ett exempel på regionalpolitikens vikt är tillväxten av regionalpolitiska finansiärer i förhållande till EU:s totala budget (Kommissionen 2008). Samtidigt som regionalpolitiken gått till flernivåpartnerskap har senaste årens forskning visat att de regionala skillnaderna i ekonomisk utveckling och välbefinnande i Finland enbart vuxit (Mikkonen 2002; Siirilä m.fl. 2002). Skillnaderna har ökat i synnerhet mellan de stora stadsregionerna och de små rurala regionerna (Godenhjelm m.fl. 2012; Nordregio 2010:56). Den regionala klyftan av ekonomiskt och socialt välbefinnande som ökat anknyter till diskussionen om trycket mot välfärdssamhället. Den nyliberala vågen och NPM-ideologins metoder har ofta framställts som ett hot mot existensen av det som brukar uppfattas som ett jämlikt och rättvist välfärdssamhälle. De nordiska staterna brukar dock i det här sammanhanget behandlas separat från övriga västvärlden (Pollit & Bouckaert 2004). Som forskare påpekat medförde NPM-åtgärderna inte omedelbart en nedmontering av välfärdssamhället i Norden, utan snarare var de ett sätt att möjliggöra den (Klausen & Ståhlberg 1998:213; Sjöblom 2006:75). Frågan är hur länge man kan hålla fast vid denna syn om förutsättningarna för välmående allt starkare har en regional koppling.

Regionalpolitikens inverkan på regionernas välbefinnande är en måntydig och komplex fråga. Det råder flera och från varandra avvikande uppfattningar om hur politiken och effektivitet relaterar till varandra. Först och främst är det värt att påpeka att effektiviteten av den förda politiken inte skall sammanblandas med projektorganisationens effektivitet. Det råder visserligen ett samband mellan dem, men förhållandet är för oklart och vagt för att det skulle vara ändamålsenligt att tala om direkta kausalitetssamband. Ett sätt att se på politikens effektivitet är att fråga sig i vilken mån besluten varit effektiva (Sjöblom 1990). Det andra sättet är att se i vilken mån verksamheten varit effektiv (ibid.). Utgår man ifrån det senare perspektivet granskar man den operativa nivån av offentlig politik. För regionalpolitikens del är projekten som de utförande organisationerna nivån närmast operativa verksamheten. Ur detta perspektiv kan man argumentera att det finns ett visst

samband mellan regionalpolitikens inverkan och projektorganisationens effektivitet. Det oklara sambandet betyder dock att man inte utgående från denna undersökning kan bedöma regionalpolitikens inverkan på regionerna och dess välbefinnande. Att avsikten i denna studie inte är att undersöka regionalpolitikens inverkan på olika regioner betyder förstås inte att kunskap om vilka organisatoriska egenskaper inverkar på projektens effektivitet är betydelselös för regionalpolitiken. Vet man vilka organisatoriska egenskaper gynnar projektens effektivitet kan man organisera projekten effektivare i framtida politikprogram och genom det öka politikens inverkan.

Denna studie har därmed utöver den teoritestate aspekten även en samhällelig förankring. Regionalpolitiken är en viktig bit i det nordiska välfärdssamhället som skall garantera alla jämlik ekonomisk och socialt välbefinnande. Trots att man inte kan dra ett lika som tecken mellan projektens effektivitet och regionalpolitikens effektivitet kan förståelse för det föregående hjälpa organisering av det senare. För välfärdssamhällets möjlighet att trygga invånarnas välbefinnande i framtiden är det viktigt att känna till egenskaperna som inverkar på effektiviteten av policyinstrumenten. Kunskap om egenskaper som inverkar på projektens effektivitet kan användas för organisering av effektivare projekt vilket onekligen gynnar den förda politiken och utvecklingen av samhället.

I följande kapitel presenteras undersökningens beroende variabler som är måtten på projektorganisationens effektivitet i offentliga sektorn.

3. Beroende variabler: Gammal favorit i repris – effektivitet i offentliga sektorn

I detta kapitel diskuteras olika sätt att mäta projektens effektivitet i offentliga sektorn. I de första avsnitten diskuteras problemen med mätning av effektivitet i offentliga sektorn. Efter det presenteras den systemteoretiska uppfattningen om organisationens effektivitetsdimensioner som ligger i grunden för projektorganisationers effektivitetsmått i offentliga sektorn. Ett sätt att lösa problemen med effektivitetsmätning är att använda flera effektivitetsmått som mäter olika dimensioner av effektiviteten. Projektens effektivitet i offentliga sektorn kan således mätas utgående från tre effektivitetsdimensioner. Dessa är undersökningens beroende variabler.

Därefter diskuteras i tur och ordning de tre effektivitetsdimensionerna som används för att bedöma projektens effektivitet dvs. inre effektivitet, yttre effektivitet och samhällelig effektivitet och en operationalisering för varje dimension läggs fram. Yttre effektiviteten och operationalisering av den diskuteras mer utförligt eftersom projektens komplexa karaktär för den speciellt komplicerad (Vedung 2006). Till sist sammanfattas operationaliseringen av måtten på projektorganisationers effektivitet.

3.1 Problemen med effektiviteten i offentliga sektorn

Undersökning av projektens effektivitet i offentliga sektorn stöter på det gamla problemet med hur man kan mäta effektivitet i offentliga sektorn. Offentliga sektorns effektivitetskoncept är långt ifrån entydigt. Den mångfacetterade effektiviteten beror på offentlig sektorns komplicerade verksamhetslogik, vilket medför att projektens effektivitet i offentliga sektorn inte kan bedömas på samma sätt i företagsvärlden. Problemet med bedömning av effektivitet gäller inte endast för projekt i offentliga sektorn utan effektivitet är komplext för också traditionella organisationer i offentliga sektorn. Trots att projekten är specifika organisationer med en delvis skild verksamhetslogik än traditionella och hierarkiska organisationer, har projektorganisationerna också vissa likheter med traditionella organisationer i offentliga sektorn. Projekten i offentliga sektorn agerar på offentligt mandat, har en personal och finansieras med offentliga medel. Mätning av projektens effektivitet kan därför närmas ur samma utgångspunkter som övriga organisationers effektivitet i offentliga sektorn.

Blickar man tillbaka till historien om effektivitetsmätning finner man att effektivitet intresserat både lekmän och forskare sedan Frederick Taylor experimenterade med organisering och prestation. Taylors *scientific management* synsätt följdes av en uppsjö både stödande och motsatta syner på organisering och effektivitet. De som betonade mer individernas psykologiska aspekter framför de

hårda principerna som präglade taylorismens syn på faktorer som påverkar organisationens effektivitet myntade inriktningen som ledde till *human relations*-perspektivets uppkomst (Sjöblom 1990:11). I offentliga sektorn kom effektivitetstänkandet in under samma tid. Henri Fayols principer om ledarskapets betydelse och organisationernas administrativa egenskaper för förvaltningen var startskottet för tanken om den effektiva administrationen. Skolbildande för forskningen i administration och organisation var också Herbert Simons studie i hur en begränsad rationalitet präglar beslutsfattarna i en given situation av val (Sjöblom 1990:13).

Offentliga sektorns effektivitet har varit mer eller mindre på tapeten sedan offentliga sektorns resurskris under slutet av 1970-talet (Sjöblom 1990). NPM-ideologin har medfört att all offentlig verksamhet underställs effektivitetssynen (Van Dooren m.fl. 2010). Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet har ansetts öka på effektivitetssökandet (Sjöblom & Godenhjelm 2009:179), och den globala ekonomiska krisen som slog till år 2008 har knappast minskat på kraven av effektivitet i offentliga sektorn. Effektivitetssökandets popularitet har lett till uppkomsten av en hel utvärderingsskola inom politik och administration. Utvärderingsskolan och dess angloamerikanska system *performance evaluation*, trots sina förtjänster som utvecklare av lämpliga mått för prestationsmätning, har obestriddligen en anknytning till det ekonomiskt präglade tankesättet av företagsvärlden. Utvärdering eller *performance evaluation* kan användas för att ta reda på om den förda politiken är god eller inte (Vedung 1998). Den kan således bidra till förståelse för de olika *management* eller ledningsskolorna och fungera som stöd för beslutsfattande. Men måtten som en vetenskapsdisciplin i samhällsvetenskaplig forskning uppfyller den inte (Vedung 1998:33). Utvärderingsskolan förklarar inte varför något är effektivt eller inte. Den bidrar därmed inte till förståelse för samhället i det stora hela.

Trots att förhållandet mellan organisationens egenskaper och effektivitet studerats i snart ett århundrade har förståelsen för offentliga organisationers effektivitet varit begränsad. Offentliga organisationers effektivitet har granskats med modeller och mått från ekonomiska vetenskaper men med dålig framgång. Den grundläggande skillnaden mellan privata och offentliga sektorns verksamhetstanke gör måtten som är utvecklade med hänsyn till företagsvärlden otillämpbara i offentliga sektorn. Istället har man utvecklat mått som beaktar offentliga sektorns speciella karaktärsdrag och således lämpar sig för mätning av organisationens effektivitet i offentliga sektorn (se t.ex. Sjöblom 1990; Vedung 1995). På grund av komplexiteten är man tvungen att elaborera i detalj i offentliga sektorns effektivitetsdimensioner innan man uppnår en operationaliserbar helhet för projektens effektivitet.

3.2 Lönlöst med lönsamhet som effektivitetsmått i offentliga sektorn

I företagsvärlden är effektivitetsmåttens Midas lönsamhet. Det beror på att verksamhetstanken lite förenklat kan sägas vara att göra vinst för sin ägare (Sjöblom 1990; Van Dooren m.fl. 2010). Problemet med tillämpningen av lönsamhet som effektivitetsmått i offentliga sektorn kan illustreras genom att ta till ekonomiska termer. Lönsamheten består av organisationens vinst för sina ägare. Vinsten kommer i huvudsak från mervärdet av produkten eller servicen som organisationen producerat. Mervärdet uppstår av skillnaden mellan värdet som kunden är färdig att betala för produkten eller servicen och kostnaden för organisationen att producera produkten eller servicen. För företag i fri konkurrens är detta ett utomordentligt bra mått på effektivitet. I offentliga sektorns organisationer är däremot mervärdet på grund av verksamhetens karaktär och inriktningen på produktion av tjänster i huvudsak inte lika tydlig som i företagen, vilket gör lönsamheten till ett dåligt mått på offentliga sektorns effektivitet.

Att lönsamhet inte lämpar sig för offentliga sektor som mått på organisationens effektivitet beror som redan nämndes på den offentliga sektorns verksamhetstanke och typ av slutprodukt. Offentliga sektorns verksamhet styrs främst av lagen eller andra regler som förutsätter en viss typ av verksamhet. I offentliga sektorn produceras ofta kundinriktad service, där kvalitetsaspekter betonas framför andra aspekter. Offentliga sektorns slutprodukter är ofta av kollektiv art eller av den typen att användningen av tjänsterna inte reflekterar kundtillfredsställelse (Sjöblom 1990; Van Dooren m.fl. 2010). Offentliga verksamheten kan t.o.m. vara inriktad på att sänka produktiviteten eller försöka motarbeta behovet av att tjänsterna överhuvudtaget behövs, som t.ex. polis, social- och hälsovårdssektorn och räddningsverket (Lumijärvi 1999).

För att undvika missförstånd är det värt att påpeka att lönsamhet i princip kan lämpa sig för mätning av effektiviteten i offentliga organisationer. Det förutsätter dock att man är medveten om priset på den producerade slutprodukten och att användaren av slutprodukten betalar ett tillgängligt pris för den. I praktiken kan en sådan situation tänkas uppstå i sektorer där produktionen utsatts för fri konkurrens och en offentlig producent vunnit anbudstävlingen. Ett exempel på en sådan produkt är t.ex. viss typ av kollektivtrafik som busstransport i storstäder (Meklin m.fl. 2009). Reellt sätt är den typen av offentlig verksamhet endast en marginell del av offentliga sektorn. Lönsamhet lämpar sig inte som effektivitetsmått i största delen av offentliga sektorns verksamhet.

Lösningen på effektivitetsproblematiken har sökts genom mått utvecklade med hänsyn till offentliga sektorns verksamhetstanke. Ett entydigt mått på offentliga sektorns effektivitet som motsvarar lönsamheten i företagsvärlden har inte uppnåtts. Istället har man i regel närmat sig

offentliga sektorns organisationers effektivitet genom en kombination av flera mått. Problemet med flera mått har varit att begreppen och måtten ofta flutit samman och distinktionen i innebörden av dem tappats. Sjöblom (1990) har benämnt träffande denna röra för ”begreppsgröten”. För att förstå och kunna mäta effektiviteten av offentliga sektorns organisationer, som projekt i regionalpolitiken, är man tvungen att skilja på flingorna som de olika kockarna rört ner i gröten.

Sjöblom (1990) och Dalton och Dalton (1988) har hämtat en viss klarhet till röran genom att summera de olika effektivitetstyperna utgående från förhållandet mellan organisationen, resultatet eller utfallet och omgivningen. Utgår man ifrån dessa kan projektens effektivitet i offentliga sektorn grovt taget indelas i tre dimensioner: inre effektivitet, yttre effektivitet och samhällelig effektivitet.

Med inre effektivitet hänvisas till effektivitet som uppkommer inom organisationen. Ett allmänt brukat mått på inre effektivitet är produktivitet (Sjöblom 1990; Vedung 1995). Yttre effektivitet antyder att organisationens omgivning beaktas i effektiviteten. Det brukar förstås som hur väl organisationens verksamhet svarar på förväntningar eller behov. Ett vanligt mått på det är måluppfyllelse (Sjöblom 1990). Samhällelig effektivitet, sist och slutligen, försöker bedöma åtminstone i någon mån effekterna för samhället av organisationens verksamhet. Det är det mest svårämna av de tre effektivitetsdimensionerna. En möjlighet att mäta det är genom en så kallad kostnads-effektivitetsanalys (ibid.). Som man kan se kommer projektens samhällelige effektivitet nära politikens effektivitet eller inverkan på ett visst politikområde. Trots det skall man inte förväxla projektets samhällelige effektivitet, som är ett mått på projektets effektivitet, med politikens effektivitet, med vilket avses hur den förda politiken inverkar på sitt politikområde.

De tre effektivitetsdimensionerna, inre-, yttre- och samhällelige effektiviteten, har trots sina fördelar alla även sina begränsningar. Fördelen med de olika dimensionerna är att man med en kombination av mått som svarar på de olika effektivitetsdimensionerna kan försöka fånga de viktigaste aspekterna av offentliga sektorns organisationers effektivitet (Sjöblom 1990). En annan fråga är om måtten ens tillsammans lämpar sig för mätning av de nya temporära organisationsformernas effektivitet.

I det följande presenteras kort logiken bakom de olika effektivitetstyperna i offentliga sektorn. Efter det går jag igenom de tre effektivitetsdimensionerna från inre till samhällelig effektivitet. I samband med varje dimension presenteras operationaliseringen av måtten för mätning av effektiviteten i projektorganisationer. Operationaliseringen av yttre effektiviteten, som görs med måluppfyllelsebedömning, diskuteras utförligt eftersom denna dimension är speciellt komplex för projektorganisationer.

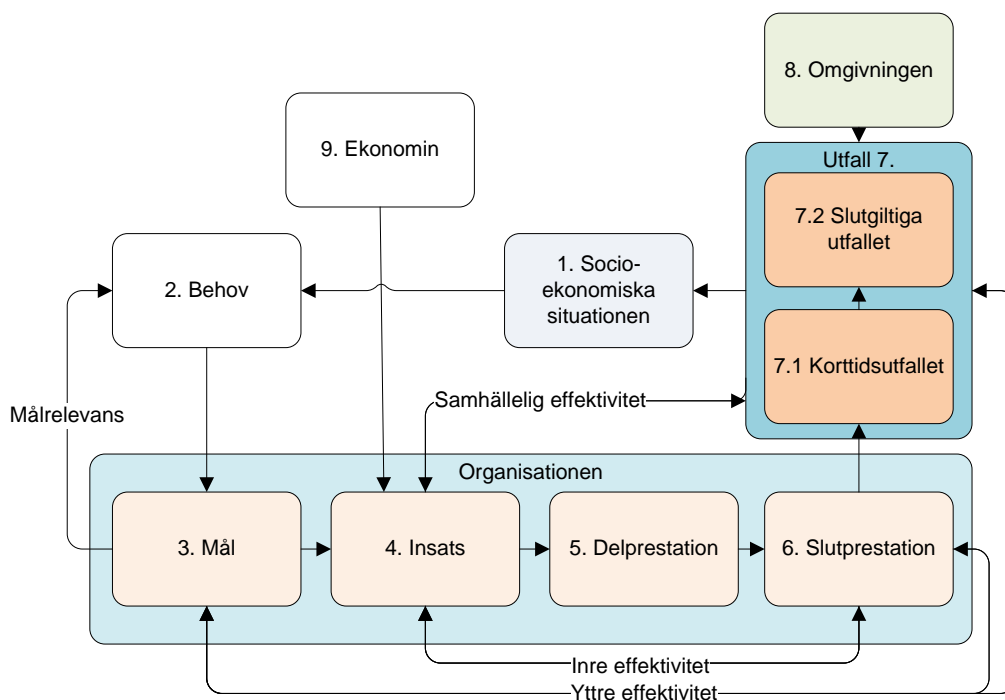
3.3 Offentliga sektorn effektivitet ur ett systemteoretiskt perspektiv

I helt allmänna ordalag har effektivitet av en organisation definierats som ”värdet av output skall överstiga värdet av kostnaderna och uppoffringarna” (Sjöblom 1990:24). Den till synes klara definitionen har otaliga innebörder och meningar beroende på hur man vinklar den. Skillnaderna i innehållet av effektivitet är inte den enda utmaningen. En av bovorna till problemet med att urskilja olika typer av effektivitet är det svenska språket. De engelska begreppen *efficiency* och *effectiveness* går helt enkelt under begreppet effektivitet, även om skillnaden mellan dem är avgörande (Sjöblom 1990:17; Vedung 1995:10). *Efficiency* innebär effektivitet i ekonomisk produktivetsbemärkelse, medan *effectiveness* kan liknas vid effektivitet där poängen är inverkan av slutprodukten. Tyvärr saknas ett etablerat ord som effektivitet i svenskan. Effektivitetsproblematiken har fått en till knut i svenskspråkig forskning då forskare utöver att grubbla över skillnader i effektivitetskoncept mellan privata och offentliga sektorn varit tvungna att närma sig problematiken genom termföreslagna omvägar.

Projektens effektivitet i offentliga sektorn kan närmast ur det systemteoretiska perspektivet (se t.ex. Sjöblom 1990; Van Dooren m.fl. 2010). Detta perspektiv brukas i allmänhet i studier i offentliga sektorns organisationers produktivitet och effektivitet (Sjöblom 1990; Vedung 1998; Van Dooren m.fl. 2010). Fördelarna med det av David Easton (1965) lanserade systemteoretiska perspektivet är att till skillnad från det rationalistiska perspektivet beaktas individernas begränsade kognitiva kapacitet och omgivningens betydelse för organisationen. Grundstenen för det systemteoretiska perspektivet är att organisationens effektivitet framställs genom den så kallade produktionslogiken eller metaforen (Sjöblom 1990; Van Dooren m.fl. 2010). I den liknas organisationens verksamhet och omgivande faktorer vid en flowchart, där dessa brutits ner i olika delkomponenter. I metaforen illustreras tanken om att de olika typerna av effektivitet bildas av förhållandet mellan organisationen, prestationskomponenterna och organisationens externa förhållanden som omgivningen och ekonomin etc. (Sjöblom 1990; Van Dooren m.fl. 2010).

Produktionsmetaforens element är de samma för organisationer i både företagsvärlden och offentlig omgivning. Elementen illustreras i Figur 2 från och med den socioekonomiska situationen (1.) som skapar ett behov (2.) och som förväntas leda till utformning av mål för organisationen eller programmet (3.). Förverkligandet av målet innebär en insats av resurser (4.). Utgående från de därpå följande elementen kan man skilja på begreppsfloran kring organisationers produktivitet och effektivitet som projektorganisationers i offentliga sektorn.

Figur 2. Produktionsmetaforen av organisationers verksamhet.



Källa: Sammanställd ur Sjöblom 1990, Vedung 1995 och Van Dooren m.fl. 2010.

3.3.1 Produktivitet som effektivitet

Ser man på projektens effektivitet på traditionellt sätt förstås den som ekonomisk produktivitet (Vedung 2006). Med produktivitet kan man avse prestationer i förhållande till kostnaderna av verksamheten. I modellen (Figur 2) motsvaras den av relationen mellan slutprestation (6.) och insats (4.). Produktivitet av offentliga projektorganisationer kan således helt enkelt mätas med kvotformeln där projektets slutprestation divideras med insatserna eller tvärtom (Figur 3). Kvoten av uträkningen visar hur mycket man producerat till en given summa eller hur mycket en slutprodukt kostat. Som ett tekniskt mått av effektivitet är produktivitet så till vida oproblematiskt (Vedung 1995).

Figur 3. Inre effektivitet mätt genom produktivitet.

$$\frac{\text{Slutprestation}}{\text{Insats}} = \text{Produktivitet}$$

Det har inte hindrat forskare från att finfördela den och föreslå olika preciseringar. Van Dooren m.fl. (2010:18) och Bouckaert & Halligan (2006) delar in den i teknisk eller instrumentell effektivitet, vilka egentligen är synonymer och betyder just slutprestation i förhållande till insats

eller tvärtom. Till den tillförs allokativ effektivitet, vilket innebär att insats används optimalt i förhållande till produktionskostnaderna för att uppnå en given slutprestation till minsta möjliga pris.

Dalton och Dalton (1988) är inne på samma linje men tillägger ännu organisationell effektivitet. Med den hänvisar Dalton och Dalton till de mänskliga faktorernas inverkan för organisationens produktionsprocess (Sjöblom 1990:57).

För att få klarhet till den redan svällande begreppsgröten kan de olika produktivetsmått summeras i Sjöbloms (1990) termer som mått på organisationens inre beroendeförhållanden. Den *inre effektiviteten*, som Sjöblom (1990:55) benämner det, visar hur väl projektet organiserat sin verksamhet eller huruvida man *gör något riktigt*. Att göra något riktigt är givetvis centralt för alla organisationer, oavsett om de är privata eller offentliga. Som det simplaste av effektivitetsdimensionerna gynnas produktivitet av rutiner och långvariga processer där verksamheten kan slipas och enhetskostnaderna fås ner (Sjöblom 1990). Detta låter givetvis inte som ett naturligt mått för projektens effektivitet, vars verksamhetslogik karaktäriseras av unika uppgifter, tillfällighet och kort verksamhetstid (Jensen m.fl. 2007; Lundin & Söderholm 1995). Produktivitet har kritiserats för att vara ett gammalmodigt mått med en för snäv syn på effektivitet (Vedung 1998). Trots det är det som Voets m.fl. (2008:778) konstaterar att produktivitet är en väsentlig del av förståelse för moderna nätverksorganisationers effektivitet i offentliga sektorn.

Produktivitet mäts alltid på konkreta föremål eller tjänster. Det kan handla om kostnaderna för verksamheten i ett bibliotek. Ett relevant mått på bibliotekets produktivitet kan tänkas vara antalet boklån i förhållande till kostnader (Vedung 1995:9). I regionalpolitiken strävar man efter att stöda det ekonomiska och sociala välbefinnandet i regioner. Ekonomiskt och socialt välbefinnande kan ökas med ekonomisk tillväxt, vilket står i relation till skapandet av arbetsplatser (Makkonen 2011). I EU:s sammanhållningspolitiska utvecklingsprogram ses skapandet av nya arbetsplatser som ett av de mest centrala sätten att öka på välbefinnandet i regioner (Europeiska unionens råd 2006). Produktiviteten för projekten i EU:s strukturfonder kan därmed mätas med antalet nya arbetsplatser som skapats i förhållande till kostnaderna för projektet (Figur 4).

Figur 4. Inre effektivitet av projekt i offentliga sektorn mätt genom produktivitet.

$$\frac{\text{Nya arbetsplatser}}{\text{Kostnader}} = \text{Produktivitet i EU:s strukturfondsprojekt}$$

Som redan tidigare nämndes är produktivitet inte ett täckande mått på offentliga projekts effektivitet utan endast en delkomponent av det. Den visar som Sjöblom (1990) säger om organisationen utför sin verksamhet riktigt, men däremot visar den inte huruvida organisationen utför det som den

strävar efter att utföra. Det syftar också Vedung (1995:17) på när han säger att inre effektivitet tillåter att "(d)en offentliga institutionen kan ju göra fel saker, dvs. slutprestationerna kanske inte leder till det önskade utfallet". Det hinner inte till med att mäta den inre effektiviteten för att värdera offentlig verksamhet, utan man måste också beakta om organisationen gör det riktiga (Sjöblom 1990:55). För att mäta det utvidgas projektens effektivitet till att innefatta även externa beroendeförhållanden.

3.3.2 Från inre till yttre beroendeförhållanden

Lösning på inre effektivitetens otillräcklighet som mått på projektens effektivitet i offentliga sektorn har sökts med att skilja mellan slutprestation och utfall (eng. *outcome*). Utfall har blivit ett centralt begrepp för bedömning av offentlig effektivitet (Van Dooren m.fl. 2010). Utfall (7.) syftar på slutprestationens inverkan och effekter. Utfallet är klart beroende av externa förhållanden dvs. påverkas av omgivningen (8.) och av tiden. Utfallet brukar därför indelas i korttidsutfallet (7.1) och slutgiltiga utfallet (7.2) för att skilja på förändringen i effekten av slutprestationen. Det slutgiltiga utfallet förväntas bli påverkad i betydligt högre grad av omgivningen än korttidsutfallet.

Projektens effektivitet av utfall i offentliga sektorn kan mätas på flera sätt. Sjöblom (1990:56) ser denna effektivitet som antingen relationen mellan insatserna och de mål som uppställts för verksamheten eller som en orsak-verkan relation mellan slutprestationerna och de effekter de åstadkommer. Voets m.fl. (2008:778) hävdar i likhet med Sjöblom (1990) att offentliga organisationers effektivitet skall åtminstone delvis bedömas utgående från hur dess slutprestation står i relation till målen. Dalton och Dalton (1988) menar att en väsentlig dimension av effektivitet är huruvida producering av nyttigheter träffar de existerande behoven. Dalton & Dalton (ibid.) kallar denna typ av effektivitet för allokativ effektivitet.

Enighet råder om att det är relevant att bedöma om organisationen som Sjöblom (1990:55) säger "gör det riktiga". Det allmännaste sättet att mäta förhållandet mellan verksamhetens slutprestation eller utfall och mål är genom måluppfyllelsemätning. Genom att ställa slutprestation (6.) och utfall (7.) mot de uppställda målen (3.) (Figur 2) får man ett mått på graden av uppfyllda mål. Utgångspunkten är i regel att organisationens mål *ex ante* fungerar som referens för jämförelse mot de uppnådda resultaten. I projektorganisationer, vars deltagare består av individer från flera organisationer, är situationen en annan. Projekten har för det första egna, projektspecifika, operativa målsättningar. För det andra har alla deltagande organisationer mål som strävas uppfyllas när de ingår i projektet. Projekten har dessutom ett övergripande mål som är politiskt utformat och är gemensamt för flesta projekt. Den naturliga frågan som följer är om man skall beakta

projektorganisationens egna operativa mål, deltagande organisationernas mål eller det politiskt utformade allmänna målet (Vedung 2006). Ett annat problem uppstår av projektorganisationers flexibilitet. Även om målen för projektorganisationen var formulerade *ex ante*, är det rätt vanligt att de förändras under verksamhetens gång. Dessa problem kan i princip lösas genom att resultaten bedöms mot mål utformade *ex post* (Vedung 2006:52; Kickert m.fl. 1997:172). Bedömningen utförs då som en helhetsmässig bedömning av deltagarnas tillfredsställelse av resultaten mot förväntningarna (Vedung 2006:53).

En sista invändning mot bedömning av projektens måluppfyllelse på samma villkor som i traditionella organisationer är förväntningen av ett mervärde som projekten kan åstadkomma. Med det syftar man till bieffekter som kan leda till uppkomsten av innovationer (Sørensen 2012). I själva verket saknas helt både analytiska och operationaliserbara verktyg för måluppfyllelsebedömning av offentliga projektorganisationer.

Problemen med operationalisering av måluppfyllelsemodellen har utsatt den för frän kritik under senare tid (Vedung 1995:21; Voets m.fl. 2008:779). I allmänhet finns det dock ett starkt stöd för användning av måluppfyllelsebedömning i offentliga sektorn. Måluppfyllelsemodellen har en speciell styrka i offentliga sektorn på grund av dess koppling till den representativa demokratin (Vedung 1998). Målen, som är utformade i politisk eller administrativ institution, har en given legitimitet på grund av att de är skapade av just förtroendevalda personer (Vedung 2006; Vedung 1998). Det gäller framför allt för organisationer med externt givna mål som offentligt finansierade projekt där verksamheten finansieras av överstatliga, statliga eller kommunala instanser mot löfte att organisationen skall jobba för uppfyllelse av offentliga mål (Vedung 2006:53).

I de påföljande tre avsnitten diskuteras olika syner på måluppfyllelsebedömning och alternativ för operationalisering av måluppfyllelsebedömning i projektorganisationer.

3.3.2.1 Måluppfyllelsebedömning i projekt – konstruering av en modell

Benär man ut metoden för bedömning av måluppfyllelse finner man att den söker svar på två frågor: a) stämmer utfallet överrens med de ursprungliga målen och b) beror detta på insatsen? Dessa har benämnts *mätning mot mål* och *effektmetning* (Vedung 1998:37). I praktiken finns det tre arbetskedan i måluppfyllelsebedömning. Först kartläggs hur målen för verksamheten ser ut, sedan jämförs utfallet mot målen och till sist granskas om det faktiskt är insatsen som lett till måluppfyllelsen (ibid.).

Projektorganisationerna i EU:s regionalpolitik har som redan nämntes både gemensamma politiskt utformade mål och egna, inom projektorganisationen utformade mål. De gemensamma och allmänna målen är ofta vaga och ibland till och med motstridiga, vilket gör dem otillämpliga för bedömning av projektens resultat (Turner & Müller 2003:7). Håller man fast vid Vedungs (1998:37) kriterier för måluppfyllelsebedömning, vilka var *mätning mot mål* och *effektmätning*, utgår man ifrån projektens egna operativa mål som grund för måluppfyllelsebedömning. Eftersom projektets resultat står närmast projektets operativa målsättning kan man isolera omgivningens inverkan på resultatet (Vedung 2006). Utgår man ifrån projektets egna mål istället för allmänna standardiserade mål i bedömning av måluppfyllelse står man inför ett jämförelseproblem. Man saknar helt enkelt en för alla resultaten gemensamma bedömningskriterier. Vedung (2006) och Kickert m.fl. (1997) konstaterar att bedömning av projektens egna operativa mål är problematiskt men ger inget svar på hur man kan gå till väga.

Problemet kan lösas genom att konstruera en allmän skala för uppfyllelse de egna målen (Jung 2013; Steers 1975). Det tillåter en jämförelse av väldigt olika verksamhet och resultat, eftersom det man jämför då egentligen är i vilken grad organisationen uppfyllt sina egna mål (Steers 1975). Dylika modeller lyser dock med sin frånvaro i projektforskningen.

I följande avsnitt diskuteras olika sätt att konstruera en mätskala för måluppfyllelsebedömning.

3.3.2.2 Måldimensioner och principer för mätskala

Ett sätt att bedöma resultat, som motsvarar olika mål, på samma grunder är att se i vilken grad de uppställda målen blivit uppfyllda. Problemet är att om man bedömer projektens måluppfyllelse på en enkel skala från låg till hög måluppfyllelse blir validiteten och reliabiliteten av mätningen ifrågasättbar. Utsätter man den breda floran av resultat för bedömning på en enda skala går man miste om information av resultat och utfall. Som Vedung (1998) menar är det inte ovanligt att det uppstår bieffekter som måste kunna hanteras i bedömning av resultatet. Det har till och med visats att bieffekter oundvikligen uppstår i organisationers eftersträvan av effektivitet (Jung 2013). Pondera att man graderar måluppfyllelse utgående från en enkel skala på graden av resultatet kontra målsättningen. Pondera vidare att projektet haft som målsättning att upprätta ett konkret innovationscentrum. Anta nu att projektet inte av en eller annan orsak åstadkommit ett centrum, men istället har man upprättat ett innovationsnätverk som visar sig vara väldigt framgångsrikt. Graderar man måluppfyllelse som vi nyss antog att vi gör är påföljden att graden av måluppfyllelse blir väldigt låg, eftersom det inte är ett konkret centrum man upprättat utan ett nätverk av aktörer. Ett lågt värde på måluppfyllelse ger dock fel bild av resultatet, eftersom innovationsnätverket

kanske är lika gott som innovationscentrumet, eller kanske ännu bättre. Det är därför av största vikt att beakta möjliga bieffekter av verksamheten i bedömning av måluppfyllelse (Vedung 2006).

I brist på färdiga operationaliserbara mått är man tvungen att snekla på andra vetenskaper där användningen av bedömningsinstrument som grundar sig på allmänna analytiska kriterier är vanligare. I t.ex. pedagogiska vetenskaper är problemet med bedömning av individuella arbeten mot allmänna kriterier allmänt förekommande (Lunde 2010). Skolarbeten som essäer är knappast någonsin identiska, eftersom uppgiften som arbeten svarar på kan vara av allmän typ där eleven får friheter att välja ämne och rubrik. Essäerna går i sådana fall inte att bedöma ur strikt substansmässiga kriterier, utan grunden för bedömning måste vara allmänna kriterier för gott skriftligt arbete. Principen för bedömning av elevernas inlärande utgår ifrån hur de behärskar kunskap och om de kan tillämpa den rätt. Lärarens verktyg för att bedöma skolarbeten utgår därmed ifrån dessa två dimensioner (ibid.). I bedömning av essäerna frågar sig läraren i vilken grad elevens arbete är a) relevant och exakt med hänsyn till den givna uppgiften, dvs. om svaret svarar på den ställda frågan och b) är av god kvalitet. De två dimensionerna *relevans* och *kvalitet* bildar det grundläggande bedömningsverktyget för läraren (Lunde 2010). Dimensionerna är oberoende av varandra, vilket innebär att extremalternativen blir att elevens svar kan tänkas vara fullständigt relevant men av låg kvalitet, eller å andra sidan totalt irrelevant med hänsyn till den givna uppgiften men i sig ett svar av väldigt god kvalitet.

Trots att lärarens bedömningsverktyg av elevers skolarbeten inte är en renodlad måluppfyllelsebedömning, kan principen av bedömningen överföras till projektforskningen. I exemplet om elevens svar handlar det senare alternativet, där eleven svarat förbi frågan men ändå producerat ett gott svar, om en bieffekt. Vilket betyg eleven får i det fallet varierar antagligen stort från lärare till lärare. Läser läraren svaret med snävt fokus och bedömer det endast utgående från den givna uppgiften får eleven nöja sig med ett lågt betyg. Om läraren däremot har ett bredare perspektiv på utbildningen och kanske utgår ifrån att eleven i detta fall inte snappat upp det som förväntats, men istället lärt sig något annat och visar imponerande färdigheter i det ämnet, kan läraren låta det kompensera bristerna i exaktheten av svaret. Exempeleleven får då ett högre betyg som belöning för sina kunskaper i något annat ämne.

Drar man en parallell från skolvärlden till måluppfyllelsebedömning av projekt kan man inse att det finns vissa likheter. De två dimensionerna av bedömning av skolelevens arbete, *relevans* och *kvalitet*, faller under det som Vedung (1998) kallar för *mätning mot mål*. Tillämpat på projektorganisationer kan *relevans* ses som i hur hög grad projektet utfört det som man hade för

avsikt att utföra eller i vilken utsträckning resultatet stämmer överrens mot mål. *Relevans* har då en kvantitativ innebörd. *Kvalitet* däremot avser hur väl man utfört det man utfört. Bedömning av projektens resultat i förhållande till mål behöver heller inte utföras med hårt åtdragen hårknut. Projektens resultat kan ha låg eller ingen *relevans* men hög *kvalitet* eller tvärtom. Tolkar man resultatets *relevans* och *kvalitet* som oberoende av varandra kan man hantera de potentiella bieffekterna eller mervärdet av projekten.

Givet att man tillämpar de två dimensionerna återstår problemet att man saknar en naturlig värdeskala. Problemet är bekant för forskare i så gott som alla vetenskaper. Forskare i offentliga sektorn har nog poängterat vikten av en sådan (Jung 2013). Till dags dato saknas dock en allmänt etablerad systematik för en måluppfyllelseskala. Däremot är det vanligt med konstruerade dummyskalor i andra vetenskaper som t.ex. medicinvetenskap. I medicinvetenskap mäter man vanligen hur framgångsrik en skötmetod eller medicin är med måluppfyllelsebedömning. Bedömning av nivå av måluppfyllelse har i medicinvetenskapen lösts genom så kallad *Goal Attainment Scaling*-metoden (GAS) (Rockwood m.fl. 1997). I metoder som GAS spjälkas målen upp i nivåer utgående från relevant information för målen. Nivåerna följer en värdering där de lägsta nivåerna fångar underpresterande fall, den mellersta fall där målen uppfyllts och de översta nivåerna fall av överprestation (ibid.).

Kombinerar man de två bedömningsdimensionerna av pedagogerna och GAS-nivåskalningsprincipen av medicinvetenskapen har man ett potentiellt verktyg för bedömning av projektorganisationers måluppfyllelse. Metoden illustreras i Tabell 1. I följande avsnitt fastslås de olika nivåerna av mätskalan för måluppfyllelsebedömning i projekt.

3.3.2.3 *Indelning av mätskala*

Följer man logiken i GAS-metoden kan de två dimensionerna *relevans* och *kvalitet* delas in i fyra nivåer för värdering av måluppfyllelse (Tabell 1). Den lägsta nivån av *resultatrelevans* uppger att resultatet inte är alls relevant med hänsyn till mål. Den andra nivån uppger att resultatet är delvis relevant men är bristfällig från att vara riktigt precis och relevant. Den tredje nivån uppger att resultatet är helt relevant med hänsyn till mål. Den fjärde nivån, sist och slutligen, uppger att resultatet är både relevant med hänsyn till mål men att man ännu utöver det uppnått oförväntade resultat.

Enligt samma princip blir nivåerna för *resultatkvalitet* att den första nivån uppger resultat av dålig kvalitet, den andra nivån nöjaktig kvalitet, den tredje nivån god kvalitet och den fjärde nivån exceptionellt hög kvalitet (Tabell 1).

Skalan på två dimensioner med fyra nivåer var leder till att möjliga kombinationsalternativ blir 16 stycken. För översiktlighetens skull kan grupperas de i fyra grupper utgående från utfall på de två dimensionerna (Tabell 1). I cellerna 1-2 och 5-6 har vi projekt där resultatet inte motsvarar det man förväntat i målen och kvaliteten på resultaten är låg. I cellerna 3-4 och 7-8 finns projekt där resultaten är relevanta med hänsyn till mål eller t.o.m. överskridit det man eftersträvat men kvaliteten av resultaten förblivit låg. I cellerna 9-10 och 13-14 är projekt där resultaten är av låg relevans med hänsyn till uppställda mål men kvaliteten på dem ändå är god eller exceptionellt hög. Slutligen i celler 11-12 och 15-16 är projekt där resultaten är antingen relevanta med hänsyn till mål eller t.o.m. överskrider målen och kvaliteten av resultaten är god eller exceptionellt högt.

Logiken med modellen och kriterierna för de olika nivåerna på *resultats* och *kvalitetsdimensionen* är redogjorda för i Bilaga 2.

Bedömning av måluppfyllelse enligt dessa principer har både för och nackdelar. Fördelarna är att man både kan mäta om resultatet motsvarar målen men också fånga eventuella positiva bieffekter. Nackdelarna är tyvärr också många. För det första går det inte utgående från min metod att skilja på fall där en del av de förväntade resultaten helt enkelt uteblivit och fall där de uteblivit men man gjort något annat oförväntat istället. Eftersom kvalitetsdimensionen endast beaktar uppnådda resultat och visar hur väl man utfört dem, kan det resultera i att ett projekt där de förväntade resultaten delvis uteblivit men det man gjort blivit av god kvalitet får samma betyg som projekt där de förväntade resultaten uteblivit men man gjort något annat istället som blivit av god kvalitet. Mätaren förmår endast beakta kvaliteten på bieffekter ifall de uppkommit utöver att de förväntade målen uppnåtts. Detta är dock mer än de traditionella modellerna av måluppfyllelsemodellerna förmår beakta bieffekter (se t.ex. Vedung 1998).

Operationaliseringen av modellen medför även en del problem. Reliabiliteten av resultaten kan påverkas av att bedömningen av måluppfyllelse gjorts utgående från projektens egna rapporter. Rapporterna, som producerats av förvaltningspersonalen i projekten, varierar i innehåll trots standardiserad strukur för rapporten. Denna variation är orsakad av mänskliga egenskaper. En del av rapportskribenterna har t.ex. kunnat försköna verksamheten och resultaten av projekten. Det kan tänkas att man försökt presentera det man gjort i bättre ljus än det i verkligheten varit. Man kan också tänka sig att man i projekten försökt komplettera möjliga uteblivna resultat med övriga oförväntade resultat, trots att dessa egentligen varit av ringa betydelse.

Det är inte heller ovanligt att rapporterna blandat ihop resultat och effekter. Det kan bero både på ovetande om skillnaden mellan dem. Å andra sidan kan det vara ett resultat av att man försökt

presentera projektets verksamhet som så rosig som möjligt. Sammanblandningen av resultat och effekt försvårar vidare bedömning av måluppfyllelse. Med tanke på problemen är det mindre överraskande att det inte gjorts måluppfyllelsebedömning av offentliga projekt och att de bedömningar av måluppfyllelse som gjorts i offentliga sektorn utgått ifrån mått som egentligen är produktivitets- eller kostnadseffektivitetsmått (se t.ex. Jung 2013).

Tabell 1. Modell för bedömning av måluppfyllelse i offentliga projektorganisationer.

Relevans	Låg			Hög
Kvalitet	-			+
Låg	1	2	3	4
-	5	6	7	8
	9	10	11	12
Hög	13	14	15	16
+				

Modellen som konstruerats för projektens måluppfyllelsebedömning med dimensionerna *relevans* och *kvalitet* är ett nytt sätt att operationalisera projektens yttre effektivitet i offentliga sektorn. Modellen fångar det centrala i projekten det vill säga det möjliga mervärdet som kan uppstå som bieffekt vid sidan av den ordinära verksamheten.

I följande avsnitt diskuteras den tredje effektivitetsdimensionen i offentliga sektorn, samhällliga effektiviteten, och ett sätt att operationalisera den för projekten i offentliga sektorn utarbetas.

3.3.3 Effektivitetens samhällliga dimension

Den samhällliga effektiviteten utvidgar beaktandet av resultat och utfall från ekonomisk och organisationsintern effektivitet till mer allmänna samhällliga bidrag av organisationen. Med det syftar man på i vilken mån organisationen gynnat t.ex. rättvisa, rättssäkerhet, deltagandemöjligheter, jämlikhet och öppenhet (Sjöblom 1990; Vedung 1995; Voets m.fl. 2008). I det post-NPM -präglade samhället brukar kunskaps sedimentering eller inläring och verkan av samarbete som innovationer ses som långsiktiga effekter (Grabher 2002). Man kan argumentera för att dessa bildar den samhällliga effektiviteten i den nya ekonomin.

Projektens samhällliga effektivitet kan bedömas på flera sätt. Sjöblom (1990:56) anspelar på Pitkänen (1986:145) och föreslår att samhälllig effektivitet kan vägas genom att ställa utfallets inverkan på samhället i relation till kostnaderna. Sjöblom (1990) underskattar inte problematiken i anförandet utan menar att den typen av vägning är väldigt problematisk men kan åtminstone delvis hanteras med kostnads-intäktsanalys (eng. *cost-benefit analysis*). Van Dooren m.fl. (2010:21) är på samma linje och konstaterar att resultatet och dess effekter ska kunna vägas mot kostnaderna för att visa hur väl offentliga organisationen presterar. Med att väga utfallet (7.) i förhållande till insatsen (4.) får man ett mått på detta hur mycket utfallet kostat (Figur 2).

Ett alternativt sätt för mätning av samhälllig effektivitet är kostnads-effektivitetsanalys (eng. *cost-effectiveness analysis*) (Vedung 1995:11-12). Skillnaden mellan de två är att i kostnads-intäktsanalys ställs det monetära värdet av utfallet mot kostnaderna av verksamheten, och kvoten av förhållandet visar entydigt kostnaden för effekten. Problemet i såväl offentliga projekt som i annan offentlig verksamhet är att resultatet eller effekterna sällan kan ges ett monetärt värde, vilket leder till att kostnads-intäktsanalysen är relativt otillämpbar. Däremot kan man använda sig av kostnads-effektivitetsanalys, där utfallet vägs i fysiska termer mot kostnaderna av verksamheten (Vedung 1995). Kvoten av förhållandet visar då kostnaden för utfallet i fysiska termer (Figur 5).

Figur 5. Samhälllig effektivitet mätt genom kostnads-effektivitetsanalys.

$$\frac{\text{Utfall i fysiska termer}}{\text{Kostnader}} = \text{Kostnadseffektivitet}$$

På ett begreppsligt plan har den samhällliga effektiviteten anförts en del preciseringar. Dalton och Dalton (1988) talar om social eller samhälllig effektivitet för att beskriva en typ av effektivitet i den här dimensionen. Med det avser de att man måste bedöma om verksamheten träffar det existerande behovet, men utöver det innebär de att man måste kunna bedöma servicens kvalitet för att avgöra i vilken mån verksamheten uppfyller de samhällliga målsättningarna. Med andra ord skall det råda ett samband mellan resultaten, dess effekter och de samhällliga målsättningarna (ibid.). Beaktande av de samhällliga målsättningarna innebär även värdering av målsättningarna, vilket inte heller är oproblemiskt. Eftersom ordet samhälllig effektivitet bättre förmedlar tanken om att resultatet faktiskt förväntas ha en effekt på ett samhällligt plan kommer den att användas även framöver när denna typ av effektivitet avses.

Operationaliseringen av samhälllig effektivitet skiljer sig från de två andra. Elementen som den bygger på som främjande av jämlikhet, ökat deltagande och rättsäkerhet är för övergripande till sin natur för att vara det omedelbara målet av avsiktligt handlande i enskilda organisationer. Dessa

samhälleliga element är därför inte organisationsspecifika utan externt givna. Således behöver de samhälleliga elementen en annan grund som motivering än den inre och yttre effektiviteten. Sjöbloms (1990:71) varning om värderativism är högst central, trots att stor möda lagts ner av akademiker under de senaste två decennierna för att urskilja relevanta värderingar (Van Dooren m.fl. 2010).

Värdediskussionen för en in på djupa vatten där otaliga faror ligger på lurpass. Avsikten i studien är inte väga olika värden mot varandra utan att stöda sej på en systematik för uppläggning av samhällelig effektivitet. Eftersom ämnet endast studerats i ett fåtal ansatser tidigare, varav inget mig veterligen varit empiriskt, och eftersom ämnet är helt orört i forskningen om offentliga sektorns projektorganisationer, är avsikten inte att söka svar på hela problematiken med mätning av samhällelig effektivitet. Istället testas samhällelig effektivitet som ett konkret kostnadseffektivitetsmått som visar på kostnaderna för uppkomsten av innovationer.

Man har försökt lösa dilemmat med värdering av organisationers samhälleliga effektivitet genom att härleda effektivitetsmått ur universella värdesystem. Hoods (1991) offentliga värden som rättvisa, legitimitet, jämlikhet har återopats i dessa ansatser. Ramverken för mätning av hur effektivt dessa värden främjas kan fungera som analysverktyg för en teoretisk diskussion (se t.ex. Voets m.fl. 2008). Problemet är att systematiseringar som dessa inte är tillämpbara i empirisk mening. Som varnande exempel kan fungera holländarnas förslag på hur man kan mäta kostnadseffektiviteten av främjandet av en offentlig åtgärds legitimitet. Legitimitet kan förstås inte mätas direkt utan man är tvungen att väga en eller flera åtgärder som främjar legitimitet. Voets m.fl. (2008) förslag att mäta det bl.a. med huruvida politiker har gett sitt stöd för en åtgärd eller inte låter i princip acceptabelt. Om man nu på något sätt lyckas kristallisera ett mått som avser politikerns stöd för en åtgärd, står man inför följande problem när man försöker mäta kostnadseffektiviteten av det. Trots att det föreslås som ett alternativ (Voets m.fl. 2008), kan man fråga sig om det är möjligt att på ett meningsfullt sätt mäta kostnaderna för huruvida politiker gett sitt stöd för en åtgärd eller organisation.

I brist på operationaliserbara mått på samhällelig effektivitet utgående från offentliga värden är man tvungen att gå mot perspektiv på samhällelig effektivitet som erbjuder mer konkreta mätbara enheter. Governance-teorier som *collaborative governance*, *metagovernance* och *interactive governance*-perspektiv ställer främjande av innovativitet i offentliga sektorn som förutsättning för effektivitet (Sørensen 2012). Det samma gäller post-NPM diskursen som understryker vikten av inlärningsprocesser, kunskaps sedimentering och samverkan som grund för ekonomiskt

välbefinnande (Grabher 2002; Jones & Lichtenstein 2008). Inläringen och samverkan är dock endast bitar på vägen mot det stora målet som kan vara att krysta fram innovationer som medför ekonomisk tillväxt (Jones & Lichtenstein 2008). En ofta framförd synpunkt är att innovationer återverkar med både produktivitet, ekonomisk tillväxt och utveckling av regioners välbefinnande (Makkonen 2011; Crosby 2000; Piekkola 2006). Makkonen (2011) har visat att det råder ett starkt samband mellan innovationsförmåga och ekonomiskt välbefinnande i regioner. Förhållandet mellan innovation och välbefinnande verkar vara reciprokt: innovationer ökar på regionens utveckling i form av sysselsättning och tillväxt samtidigt som ekonomiskt välbefinnande och det som det innebär i form av hög utbildning och investeringar i forskning och produktutveckling genererar innovationer (Makkonen 2011). Trots att det inte alltså råder en entydig kausalitet mellan innovationer och ekonomisk tillväxt har man i varje fall antytt att det finns goda skäl att anta att det finns en samverkan mellan dem (Makkonen 2011; Harmaakorpi m.fl. 2008). I sista hand kan innovationer ses som en indikator på samhälleligt välbefinnande. Regionalpolitiken som förs i EU förlitar sig även starkt på innovationernas gynnsamma inverkan för samhälleligt välbefinnande. Detta ses i att alla fyra ERUF-program i Finland har främjande av innovationer och nätverk som ett av prioriteringsområden (Arbets- och näringsministeriet 2013c). Projekten inom dessa prioriteringsområden förväntas skapa innovationer (ibid.).

Utgående från de inlärnings- och samverkans betonade governance-teorierna och konkurrensbetonande post-NPM perspektivet kan man se innovationer som främjare av samhällelig effektivitet. Projektens samhälleliga effektivitet kan då mätas utgående från om projektet lyckats uppfylla förväntningarna med att bidra till uppkomsten av en innovation. Trots att innovationsbegreppet är mångtydigt och det finns innovationer av olika slag, både materiella och immateriella, har det visat sig vara besvärligt att mäta de immateriella innovationerna. I många fall utgår man därför ifrån konkreta innovationer som nya produkter som lanserats eller patentansökningar (se t.ex. Makkonen 2011).

Denna studie ställer sig mellan de två noderna. Jag räknar både materiella produkter och immateriella processer som innovationer. För att räknas som innovation måste produkten eller processen ha framställts i projektet som ett av projektets primära resultat. Ställer man innovationen som resultat i förhållande till finansieringen av projektet får man som resultat ett kostnadseffektivitetsmått som visar hur mycket det kostat för projektet att uppfylla förväntningen om en innovation (Figur 6).

Figur 6. Samhällelig effektivitet av projekt i offentliga sektorn mätt genom kostnads-effektivitetsanalys.

$$\frac{\text{Innovation i projekt}}{\text{Projektets finansiering}} = \text{Kostnadseffektivitet}$$

Sjöblom (1990:56) avrundar effektivitetskonceptet för offentliga sektorn med att kalla effektivitet av utfall eller samhällelig effektivitet för total effektivitet. Sjöbloms (1990) indelning av offentliga sektorns effektivitet i tre nivåer är innehållsmässigt grundad, trots att begreppen kan bli förvirrande. Inre och yttre effektivitet är klara begrepp och beskriver väl innebörden i orden samtidigt som användningen av den ena gör en medveten om den andra. Total effektivitet är grumligare som begrepp eftersom den kan förstås som enbart summan av inre och yttre effektivitet. Att total effektivitet enbart delvis är framkallat av organisationens verksamhet och delvis formad av omgivningen framgår inte direkt ur begreppet. Istället används i fortsättningen endast begreppet samhällelig effektivitet för den mest komplexa dimensionen av effektivitet i offentliga sektorn.

För att summera diskussionen om måtten på effektivitet av projekt i offentliga sektorn kan man konstatera att dess resultat och utfall inte kan mätas med lönsamhetsmättet från företagsvärlden. Istället kan man använda en så kallad multimått-approach (Sjöblom 1990:60; Voets m.fl. 2008:775-776) där de tre ovan presenterade effektivitetsnivåerna beaktas.

Effektivitetsnivåerna av organisationer i offentliga sektorn kan summeras räknat från den mest enkla till den mest komplexa som:

- Inre effektivitet – ekonomisk produktivitet (att göra något riktigt)
- Yttre effektivitet – prestationer och dess konsekvenser/målsättningar (att göra det riktiga)
- Samhällelig effektivitet – kostnadseffektivitetsanalys

Utöver de nivåerna av effektivitet som presenterades ovan kan offentliga sektorns organisationers effektivitet granskas beroende på vem den är effektiv för (Sjöblom 1990; Voets m.fl. 2008). Effektiv verksamhet för t.ex. kommunen behöver inte nödvändigtvis vara effektiv för hela landskapet etc. Denna dimension av effektivitet, där man utgår ifrån objektet av verksamheten för mätning av effektivitet, kan ses som viktig i offentliga sektorn där målen ofta är oklara eller motstridiga och problemen komplexa. Den typen av effektivitetsmätning går dock utanför ramen av denna studie. Det är dock väl värt att vara medveten om existensen av denna dimension.

I följande avsnitt sammanfattas undersökningens beroende variabler dvs. måtten på projektens effektivitet i offentliga sektorn och operationaliseringen av dem i denna undersökning.

3.4 Sammanfattning av beroende variabler – mått på projektens effektivitet i offentliga sektorn

Undersökningens beroende variabler, som är utvunna ur offentliga sektorns effektivitetskoncept för mätning av projektens effektivitet i offentliga sektorn, är sammanfattade i Tabell 2.

Den enklaste effektivitetsdimensionen av projekt i offentliga sektorn, inre effektivitet, mäts med ett produktivetsmått. Skapandet av arbetsplatser är ett av målen i EU:s sammanhållningspolitik. Produktiviteten av projekten mäts med det allmänt brukade produktivetsmättet i offentliga sektorn där antalet skapade arbetsplatser ställs mot kostnaderna. Detta är den första beroende variabeln i undersökningen.

Den yttre effektiviteten av projekt mäts genom bedömning av måluppfyllelse. För att beakta projektens specifika karaktär och förväntningarna om ett mervärde med användningen av projekt istället för traditionella organisationsformer för implementering av politik bedöms graden av måluppfyllelse utgående från två dimensioner, *relevans av resultat* och *kvalitet*. Med relevansdimensionen bedöms projektens resultat på en fyrgradig skala utgående från i vilken mån resultatet motsvarar projektets mål. Med kvalitetsdimensionen bedöms på en fyrgradig skala hur god kvaliteten är av resultatet. Den yttre effektiviteten av projekt mäts således med två beroende variabler, *relevans av resultat* och *kvalitet*.

Den mest komplexa effektivitetsdimensionen av projekt, samhällelig effektivitet, mäts med ett kostnadseffektivitetsmått. Kostnaderna för om projektet uppfyllt förväntningarna om att dess verksamhet utmynnar i innovation är den fjärde beroende variabeln i undersökningen.

Tabell 2. Sammanfattning av beroende variabler för mätning av projektens effektivitet.

Effektivitetsdimension	Mått på effektivitet	Operationalisering av beroende variabel
Inre effektivitet	Produktivitet	1. Mängden skapade arbetsplatser av projektet dividerat med finansieringen för projektet
Yttre effektivitet	Måluppfyllelse	2. Graden av <i>relevans</i> av resultat jämfört med mål 3. <i>Kvalitet</i> av resultat
Samhällelig effektivitet	Kostnadseffektivitet	4. Möjliga innovationen som uppkommit i projektet dividerat med projektets finansiering

I följande kapitel diskuteras antaganden om hur projektens egenskaper inverkar på effektiviteten utgående från projektteorin och *governance*-teorierna. I samband med diskussionen fastställs hypoteserna som testas i undersökningen och undersökningens oberoende variabler.

4. Oberoende variabler: projektens organisatoriska egenskaper

I detta kapitel behandlas projektens organisatoriska egenskaper med hänsyn till hur de förväntas inverka på projektens effektivitet. Projektens organisatoriska egenskaper tidsperspektiv, institutionell koppling och storlek är undersökningens oberoende variabler.

I de första avsnitten diskuteras hur synen på projekt förändrats från en hyper-rationell syn mot en mer kritisk uppfattning av projekt. Efter det diskuteras projektens organisatoriska egenskaper utgående från antagna inverkan på effektivitet i projektteorin och *governance*-teorin. I samband med varje organisatorisk egenskap formuleras en hypotes om den antagna inverkan av egenskapen på projektens effektivitet och en operationalisering av egenskapen presenteras. I det sista avsnittet sammanfattas de oberoende variablerna och hypoteserna.

4.1 Det hyper-rationella projektet

Ord som projekttrenden eller projektifieringen av samhället kan ge ett sken av ett enhälligt fenomen som utvecklats till motvikt för byråkratier. Den skenenhälliga bilden döljer det faktum att det i verkligheten finns otaliga former av projekt med olika struktur och verksamhet (Jensen m.fl. 2007). Som om det inte var nog finns projekt i alla typer av miljöer från företagsvärlden till offentliga sektorn. Ett illustrativt exempel på den breda bilden av projekt är påståendet att de första projekten kan dateras långt tillbaks i historien till byggandet av pyramiderna eller kinesiska muren (se t.ex. Sahlin-Andersson & Söderholm 2002; Bakker 2010). Trots att det kan ligga något i dessa påståenden, är det klart att man med projekt idag syftar på en betydligt mer systematiserat koncept än man gjorde i faraonernas Egypten.

Projektkonceptet som vi uppfattar det idag brukar anses ha uppstått under andra världskriget. Utvecklandet av vapen och annan tung industri krävde koordinering av många samtida invecklade processer, och resultatet skulle vara klart så fort som möjligt (Grabher 2002:207; Jensen m.fl. 2007:29). Projektet var en framgång som sofistikerat sätt att planera och styra komplicerad och samtidig verksamhet. Då metoderna visade sig vara framgångsrika, började de tillämpas i både privata och också offentliga sektorn. Populariteten av projekt ledde till att institut som Project management institute (PMI) grundade med avsikt att sprida läran om användning av projekt. Läran om projekt som planeringsinstrument började kallas project management eller projektledningsläran (Grabher 2002; Jensen m.fl. 2007). Idag kan projektstämpeln slås på allt från projektteam med uppgift att utveckla verksamheten inom ett företag eller en myndighet till stora samverkansprojekt mellan flera organisationer. I allmänhet har projekt beskrivits med egenskaperna (Jensen m.fl. 2007; PMI 2004):

- unik engångsuppgift
- förutbestämt slutdatum
- ett eller flera prestationsmål
- ett antal invecklade eller ömsesidiga beroende aktiviteter

Projektledningsläran, som präglas av ingenjörssynen, var länge det rådande perspektivet på projekt. Under 1990-talet började man granska projekt mer kritiskt än tidigare. Studier visade att den beslutsrationalitet som antagits att projekten präglas av är mer önsketänkande än verklighet. Istället för att fungera som en plan som styr åtgärderna är projektens drivande kraft i *de facto* själva verksamhetens handlingar (Jensen m.fl. 2007). Besluten som tas är högst begränsande för handlingarna. Definitionerna på projekt har även kritiserats för att vara överoptimistiska. Sjöblom & Godenhjelm (2009:175) påpekar att dylika definitioner kanske kan tjäna som instruktioner om gott projektorganiserande. I analytiskt syfte tjänar de hur som helst inte till mycket, eftersom det är tveksamt om projekten i verklighet uppfyller de nämnda karaktäristikorna. Det är t.ex. osannolikt att projekten i offentliga sektorn alltid har en unik engångsuppgift (Jensen m.fl. 2007).

Kritiken mot den normativa projektledningsläran har inneburit att man börjat granska projekten allt mer inom ramen för organisationsteorin (Lundin & Söderholm 1995). Att se projekt som temporära organisationer har lett till att det starka management-perspektivet på projekten tonats ner och en mer helhetsmässig uppfattning om projekten i relation till omvärlden har uppstått (Jensen m.fl. 2007:31). Som flesta forskare erkänner var den skandinaviska forskningen i projekt som temporära organisationer banbrytande för skolan om projekt som temporära organisationer (se. t.ex. Bakker 2010; Jensen m.fl. 2007; Lundin & Söderholm 1995; Packendorff 1995; Sahlin-Andersson & Söderholm 2002). Det väsentliga av att närma sig projekt ur organisationsteorin och inrama dem som temporära organisationer var att fokus flyttades från beslutsrationaliteten, som dominerat i projektledning, till ett mer handlingsorienterat eller processbetonande perspektiv (Lundin & Söderholm 1995; Bakker 2010; Jensen m.fl. 2007). Eftersom relationen mellan beslut och handling är oklart har man utgått ifrån att all aktivitet i projektet betraktas som handling (Jensen m.fl. 2007). Vad det egentligen innebär diskuteras i nästa avsnitt.

4.2 Projekt som temporär organisation

Teorin om temporära organisationer utvecklades för att svara på det tilltagande intresset för olika former av temporära organisationer som inte täcktes av den allmänna organisationsteorin. Bland de första som upptäckt det speciella med temporärt organiserande i förhållande till permanenta organisationer brukar anses vara Goodman & Goodman (1976) (Bakker 2010:468). Distinktionen

gjordes först och främst mellan temporära och permanenta organisationer. En handfull koncept om skillnaderna mellan temporära och permanenta organisationer cirkulerar ännu idag i forskningen (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009b). Den centrala skillnaden enligt dessa mellan temporära och permanenta organisationen är den tidsmässiga dimensionen. Temporära organisationer har ett konkret och på förhand fastslaget slut då organisationen upplöses. Permanenta organisationer däremot karaktäriseras av att försöka överleva, vilket medför skillnader i uppfattning om tiden (Lundin & Söderholm 1995:439). En del forskare understryker denna skillnad genom att kalla permanenta organisationer för icke-temporära organisationer (se t.ex. Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009b).

Teorin om temporära organisationer skall ses som ett försök att inrama organisationer med temporär grund i den stora teorirymden om organisationer. De temporära organisationerna har genomgått en liknande teoretisk process som övriga samhällseliga fenomen och studerats ur hela breda spektrum av organisationsteoretiska linser. Under 1960- och 70-talet granskade man temporära organisationer ur ett kontingensperspektiv (Lundin & Söderholm 1995). Under 1980-talet studerade man dem ur ett nyinstitutionellt förhållningssätt och under senare tid har nätverksteoretiska blickar anförts på temporära organisationer (ibid.). Den temporära organisationsteorin innefattar en mängd olika organisationsformer med tidsbegränsningen som den enda gemensamma nämnaren. Temporära organisationer har summerats som ”... *a set of organizational actors working together on a complex task over a limited period of time.*” (Bakker 2010:468). Organisationer som uppfyller kriterierna är t.ex. inter-organisationella projekt, projektbaserade organisationer, teaterproduktioner, filmgrupper, nödutryckningsgrupper och sport- och kulturevenemangsorganisationer (Bakker 2010).

Som distinktion till de övriga temporära organisationsformerna har vissa definitioner vaskats fram för projekt. Ofta tillskrivs projekt som temporära organisationer attributen som (Packendorff 1995; Lundin & Söderholm 1995):

- är en organiserad handlingsinriktning med avsikt att genomföra en icke-rutinerad process eller produkt
- har en förutbestämd tidsram dvs. slutpunkt och avslutningsdatum
- har kriterier för utvärdering av verksamheten och resultat
- är komplext med avseende på uppgifter och roller att det krävs medvetet och planerad organisering

Som man kan se bygger de ovan nämnda karaktärsdragen av projekt som temporär organisation vidare på de allmänna definitionerna på projekt men inom ramen för temporära organisationer

(Jensen m.fl. 2007). Det centrala i synen på projekt som temporär organisering är som redan nämnts att aktiviteten och verksamheten är det som driver projektet och inte besluten och planerna som projektledningsläran framlagt. Trots denna avgörande skillnad är det värt att notera att teorin om projekt som temporär organisation ser projekt ur ett instrumentellt perspektiv i likhet med projektledningsläran (ibid.).

Teorin om projekt som temporära organisationer utgår långt från Lundin & Söderholms (1995) systematisering av nyckelkoncept för temporära organisationer. De viktigaste elementen i temporär organisering är tid, team, uppgift och transition¹ (ibid.). Dessa fyra element brukar än i dag fungera som utgångspunkten för studier i temporära organisationer oberoende av vilken typ av projekt som studeras (se t.ex. Bakker 2010). Av de fyra elementen har tiden många gånger lyfts fram som det viktigaste (se t.ex. Lundin & Söderholm 1995:450; Bakker 2010:471; Jones & Lichtenstein 2008). Tiden som *primus inter pares* determinerar de övriga elementen team, uppgift och transition (Lundin & Söderholm 1995:450). Tiden återverkar t.ex. på uppgiften genom att en begränsad tidsram lägger begränsningar för vilka uppgifter som kan åtas. Tidpunkten för val av teamet kan vara avgörande för hur uppgiften eller transitionen utförs, och tidsbegränsningen kan påverka vilken metod väljs för transition (ibid.). Förhållandet är dock inte ensidigt utan de fyra elementen verkar i ett komplext reciprokt förhållande (Lundin & Söderholm 1995).

Projekt som temporär organisering är också långt ifrån identiska. Överlag kan projekt som temporär organisering kategoriseras till olika typer av projekt utgående från uppgift och funktioner, finansiering, mål och förhållande till omgivning (Jensen m.fl. 2007). Ett allmän grov indelning av projekt är att dela in dem utgående från förhållandet till omgivningen. Då indelas projekten i *intraorganisatoriska* projekt som fungerar inom en enskild organisation och *interorganisatoriska* projekt som drivs gemensamt av åtminstone två organisationer (Jensen m.fl. 2007; Jones & Lichtenstein 2008; Janozic-Panjaitan m.fl. 2009a). Vid sidan om förhållandet till omgivningen har typen av verksamhet använts för att skilja på olika projekt.

Jensen m.fl. (2007) har vidare fördelat *intraorganisatoriska* och *interorganisatoriska* projekt utgående från typen av verksamhet i projektet. De organisationsinterna projekten har delats upp i förändringsprojekt, vars uppgift är att åstadkomma någon slags förändring av struktur eller processer i en permanent organisation, och försöksprojekt, vars uppgift är lösa en ny uppgift eller arbeta med en viss målgrupp. Skillnaden mellan de två är att den först nämnda uttryckligen siktar

¹ Översättning av de engelska begreppen *time*, *team*, *task* och *transition*.

på att åstadkomma förändring av strukturer medan den senare har organiserats som projekt för att uppdraget inte kan genomföras inom de permanenta ramarna (Jensen m.fl. 2007).

De *interorganisatoriska* projekten har i sin tur uppdelats i samverkansprojekt, där två eller flera organisationer går samman för att öka på sin handlingskapacitet med avsikten att lösa ett problem, och uppdragsprojekt, som inte har en egen operativ verksamhet utan är en form av upphandling av tjänst i form av projekt (Jensen m.fl. 2007).

De fyra olika typerna av projekt har både olika fördelar men möter även olika problem. Fördelningen av projekt i olika typer kan fungera för ökad förståelse av beteendet av den specifika organisationsformen i offentliga sektorn. Strikt tolkat hittar man knappast de olika typerna av projekt i offentliga sektorn eftersom verksamheten i verkligheten förblandas i projekten. Projekt som policyinstrument har inslag både av samverkande av aktörer från privata och offentliga sektorn samtidigt som de fungerar koordineringsinstrument mellan olika sektorer och olika nivåer inom förvaltningen (Sjöblom & Godenhjelm 2009). Utöver det används projekt för inslag av effektivitet genom avvikande tidsperspektiv från permanenta organisationen och dess begränsade storlek anses föra med sig flexibilitet och effektivitet.

De utvecklade definitionerna på projekt som temporär organisering har inte heller förhindrat sammanbländning med liknande organisationer. Skillnaden mellan program och projekt kan bland annat orsaka missförstånd. Detta är inte utan relevans för implementeringsprojekten i EU:s sammanhållningspolitik som även organiserar i program. I stort sett brukar skillnaden mellan program och projekt beskrivas som: *"A programme of projects is a temporary organization in which a group of projects are managed together to deliver higher order strategic objectives not delivered by any of the projects on their own"* (Turner & Müller 2003:7). Programmen kan ses som temporära organisationer men med ett bredare och vagare syfte än projekten (ibid.).

Betraktande av projekt som temporär organisation har medfört att man kunnat härleda projektens antagna effektivitet till dess specifika organisatoriska egenskaper. Paradoxalt nog har detta betytt att man accepterat att projekten även har några gemensamma drag med traditionella och permanenta organisationer. I det följande diskuteras hur projektens organisatoriska egenskaper står i förhållande till traditionella organisationers egenskaper och hur de förväntas inverka på effektiviteten.

4.3 Förhållandet mellan projektens organisatoriska egenskaper och effektivitet

Perspektiven på projekt med förankring i teorin om temporär organisering understryker som redan sades i inledningen effektiviteten av projekt. Tanken om organisationens egenskapers inverkan på

effektivitet är ingalunda revolutionerande. Redan organisationsteorins fader Max Weber fascinerades av förhållandet mellan organisationens struktur och effektivitet. Weber kristalliserade sin syn på den effektiva organisationen i sin byråkratimodell. Efter det har otaliga mer moderna ansatser byggt vidare på denna syn av organisation som instrument. Det centrala i organisationsteoretiska skolan har varit förhållandet mellan organisationsstruktur och effektivitet där organisatoriska egenskaper påverkar effektiviteten av organisationen på olika sätt (se t.ex. Etzioni 1959; Mintzberg 1979). Trots förtjänsterna av denna teoribildning har den flera begränsningar. Det uppenbaraste ur projektperspektivet är att dessa teorier inte explicit behandlar de nya temporära organisationsformerna. Överlag har de nya temporära organisationernas effektivitet i offentliga sektorn, bland dem projekt, studerats sparsamt ur ett organisationsteoretiskt perspektiv. Orsaken till att man istället studerat projekten ur specifika projektteorier är dess unika och komplexa karaktär (Jensen m.fl. 2013).

Projektteorins antaganden om vad som förklarar projektens effektivitet är inte helt avvikande från den klassiska organisationsteorins syn på organisationsstruktur och effektivitet. I den traditionella organisationsteorin härleds effektiviteten ur organisationens egenskaper. (Dalton & Dalton 1988; Sjöblom 1990; Mintzberg 1979; Etzioni 1959). På samma sätt utgår projektteorin om att egenskaperna av det renodlade projektet medför effektivitet (Lundin & Söderholm 1995; PMI 2004). Traditionellt har man även erkänt att andra faktorer som verksamhetens substans och organisationens beslutsfattande påverkar effektiviteten av en organisation (Sjöblom 1990). Trots att effektiviteten inte helt och hållet kan härledas ur organisationens egenskaper, brukar den anses vara en av de mest betydelsefulla faktorerna för organisationens effektivitet (se t.ex. Dalton & Dalton 1988; Mintzberg 1979; Boyne 2003; Sjöblom 1990). På samma sätt anses projektens organisatoriska egenskaper vara de mest betydelsefulla för projektens effektivitet (Lundin & Söderholm 1995; PMI 2004).

I teorin om projekt härleds projektens effektivitet ur tre för projekten typiska organisatoriska egenskaper: tidsperspektiv, institutionell koppling och storlek (Lundin & Söderholm 1995; PMI 2004; Sørensen 2012). Tidsperspektivets betydelse för effektiviteten grundar sig på antagandet om projekten som tillfälliga organisationer (Lundin & Söderholm 1995). Tidsuppfattningen i det korta och tillfälliga projektet antas vara annorlunda än i permanenta organisationer, vilket antas gynna projektens effektivitet. Den för projekten specifika och fördelaktiga tidsuppfattningen antas bero på projektens längd, närvaro av tidspress i projektet och medvetandet om projektets stundande upplösning (ibid.). Den institutionella kopplingen antas vara av betydelse för projektens effektivitet utgående synen av projekt som möjlighet till samverkande mellan olika aktörer (PMI 2004;

Sørensen 2012). Ur ett *governance*-perspektiv ses delaktigheten av offentliga sektorns aktörer som särdeles gynnsamma för projektens effektivitet (Ansell 2012; Sørensen 2012). I projektlitteraturen framställs projekten även som flexibla och anpassningsbara organisationer som kan upprättas snabbt för att åtgärda en viss fråga (Lundin & Söderholm 1995; PMI 2004). Antagandet är att projektens effektivitet grundar sig på dess begränsade organisatoriska storlek. Med andra ord förväntas små organisationer vara mer effektiva än stora organisationer.

Antaganden om organisatoriska egenskapers inverkan på effektivitet förutsätter en medlande mekanism. Den medlande mekanismen mellan organisatorisk egenskap och effektivitet är organisationsmedlemmen (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a). Trots att medlande mekanismen inte studeras explicit utan betraktas som en *black box* är det värd vara medveten om hur denna relation kan se ut. Överlag kan man säga att organisationsmedlemmen medlar verkan mellan organisatoriska egenskaperna och effektiviteten genom att de inom organisationens struktur utövar makt, fattar beslut och verkar för uppfyllandet av organisationens mål (Jung 2013). Den medlande funktionen varierar till en del mellan de olika organisatoriska egenskaperna.

I det följande går jag i tur och ordning igenom de oberoende variablerna i undersökningen dvs. projektens organisatoriska egenskaper som i projektteorin antas inverka på projektens effektivitet i offentliga sektorn. Först behandlas tidsperspektivet i sin helhet varefter den bryts upp i olika komponenter som behandlas skilt i ett avsnitt var. Efter det diskuteras institutionell koppling och till sist organisationsstorlek. I samband med varje oberoende variabel redogörs även kort för mekanismen som antas medla inverkan av organisatorisk egenskap på effektivitet. Avsnitten om oberoende variablerna avslutas med formulering av en hypotes om den organisatoriska egenskapens inverkan på effektiviteten.

4.4 Tidsperspektiv som oberoende variabel: tre komponenter av tidsperspektivet

Vikten av temporära organisationers tidsdimension har fascinerat forskare och ett flertal koncept på dess inverkan har framlagts. I dessa förstås tidens inverkan utgående från varierande perspektiv. Forskningen om projekt som fenomen i den nya ekonomin eller i förändringen av styrning av samhället har lyft upp diskrepansen mellan tidsperspektivet i temporära organisationer och permanenta organisationer. Diskussionen om projektens temporaritet har cirkulerat kring hur man med temporära åtgärder kan uppnå långsiktiga mål och effekter som lärande och utveckling av verksamhet (Grabher 2002). Man har också fäst uppmärksamhet vid hur resultaten i projekt kan överföras till de permanenta strukturerna (Grabher 2004). Däremot har tidens inverkan på effektivitet förbisetts (Bakker & Janowicz-Panjaitan 2009; Bakker 2010). Det kan verka

överraskande eftersom användningen av projekt allt som oftast motiveras med effektivitetsantaganden (Sjöblom & Godenhjelm 2009).

Tiden sägs ofta vara en knapp resurs för temporära organisationer och därför av vikt för dem (se t.ex. Bakker 2010). Men det ger sken av att det finns ett överflöd av tid eller åtminstone gott om det i permanenta organisationer. Det är uppenbart att detta inte är fallet, utan tiden kan vara precis lika knapp i permanenta organisationer som i temporära. Däremot antar man att tiden *alltid* är knapp i temporära organisationer pga. den stundande upplösningen av organisationen. Skillnaden i betydelsen av tiden mellan temporära och permanenta organisationer kan illustreras med Lundin & Söderholms (1995) tanke om tiden uppdelad i det förflutna, nuet och framtiden och tidens gång som förflyttandet av nuet genom att addera till det förflutna och subtrahera från framtiden. Logiken i denna tankekalkyl medför att man i de permanenta organisationerna, där det inte finns ett definierat slut, uppfattar framtiden som oändligt långt borta. I temporära organisationer uppfattas tiden däremot som om den löpte ut eftersom framtiden är begränsad av t.ex. kontrakt eller andra omständigheter.

Om en organisation är tillfällig eller permanent är av betydelse för tidsuppfattningen i organisationen. Generellt sett brukar organisationers tidsperspektiv indelas i lineär och cyklisk. Temporära organisationer anses ha en lineär tidsuppfattning på grund av sin korta verksamhetstid och stundande upplösning. Verksamheten i temporära organisationer går från start till slutpunkt eller upplösning. Den lineära tidsuppfattningen innebär att förändring betraktas som något med rötterna i det förflutna, vilket enligt Lundin & Söderholm (1995:440) kan tolkas som att förändring likställs med utveckling. I permanenta organisationer, där det cykliska tidsperspektivet är rådande, utgår man istället ifrån att händelser är återkommande (ibid.). Tidsperspektivet i permanenta organisationer kan även vara spiralaktigt, vilket betyder att tiden uppfattas som cyklisk men händelserna är ändå aldrig återkommande (ibid.). Temporära organisationer har föreslagits som sätt att bryta tidsspiralen och föra in inslag av avgränsad linearitet. Fördelarna med det antas vara bl.a. bättre möjlighet till att förutse händelser (se t.ex. Lundin & Söderholm 1995:440). Till detta anknyts ofta det som anses fördelaktigt med projekt, dvs. man blir kvitt förflutna händelser som spökar i permanenta organisationer och framför allt antagandet om projektens effektivitet.

Tidens betydelse i en organisation kan ges flera tolkningar. Ur ett socialt perspektiv på tiden tolkas sociala processer i en organisation genom att organisationsmedlemmarna adapterar sitt agerande till det rådande tidskonceptet (Lundin & Söderholm 1995:440). Ur det instrumentella perspektivet på

organisationen kan det anses avgörande för organisationens verksamhet vilket tidskoncept som är rådande eftersom de två tidskoncepten har skild logik för handlande och sociala relationer (ibid.).

Tiden är dock långt ifrån ett entydigt fenomen. Tiden kan betraktas som absolut och av människorna oberoende. Det absoluta perspektivet är kanske tillfredställande för fysiker, men i socialvetenskaper är det mer eller mindre oanvändbart (Saunders & Ahuja 2006:665). Istället betraktas tiden ofta som relativ och subjektiv (se t.ex. Saunders & Ahuja 2006; Bakker & Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a; Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009c). Problemet med att betrakta tiden som relativ och subjektiv är att det lett till olika tolkningar med varierande innebörd. Det gemensamma för de olika synerna på tid i projektforskning är att de har förhållandet mellan temporär – permanent i centrum för fokus. Skillnaden är att de betonar lite olika aspekter av den. En grundläggande indelning av de olika aspekterna av tidsuppfattning kan göras utgående från Lundin & Söderholms (1995) koncept om tidsuppfattningen som lineär eller cyklisk i organisationen. Tidens innebörd för temporära organisationer har tolkats utgående från längden av tiden (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a). Antagandet är att den korta verksamhetstiden bidrar till att tidsuppfattningen i projektet är lineärt med en tydlig avgränsning istället för cykliskt eller spiralaktigt, vilket leder till effektivitetsmässiga fördelar med korta projekt (Lundin & Söderholm 1995).

Tidens inverkan på temporära organisationer kan också ses som inverkan av tidsbegränsningen som uppstår av att projektet har ett förutbestämt slut (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a). Det stundande slutet på projektet och framför allt den knappa tiden för att utföra verksamheten har antagits leda till att tidsperspektivet är lineärt i projekten vilket gynnar effektiviteten (Lundin & Söderholm 1995).

Sist men inte minst har tiden studerats som temporära organisationers framtidsutsikter (Lundin & Söderholm 1995). Denna aspekt av tid som betonar om projektet har en fortsättning planerad efter den stundande upplösningen menar att fortsättning av projektet inte är förenligt med en lineär tidsuppfattning eftersom den förutsätter just medvetenhet om en tidsbegränsning (ibid.).

De tre tidskomponenterna, längd, tidspress och fortsättning av projektet, antas bidra till om tidsperspektivet är lineärt eller cykliskt i projektet. Det betyder inte att tidskomponenterna skall betraktas som varandra uteslutande. Överlappningarna mellan de olika komponenterna är i många fall uppenbar (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a). De två senare nämnda komponenter fokuserar på medlemmarnas medvetande om den stundande upplösningen av organisationen. Den medlande mekanismen av inverkan är dock delvis olika, vilket gör det befogat att betrakta dem som skilda komponenter. Den först nämnda tidskomponenten, längd, har däremot inte tidsbegränsningen omedelbart i fokus (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a). På grund av det har den inte alltid setts som

relevant för temporära organisationer. För det andra stiger man lätt i gropan av tiden som absolut givet och oberoende av verksamhetens innehåll om man granskar längdens inverkan på temporära organisationers resultat och utfall.

Samtidigt är det värt att minnas att konceptet om tidsperspektiven lineär och cyklisk eller spiralaktig är idealtyp eller metaforer av tidsuppfattningen i projekt. I verkligheten varierar antagligen tidsuppfattningen på ett kontinuum mellan dessa två ytterligheter beroende på i vilken grad de olika tidsaspekterna är närvarande. Dessutom påverkar andra organisatoriska egenskaper än tidskomponenterna på forandet av tidsperspektivet. Den institutionella kopplingen antas påverka tidsperspektivet eftersom ett avskuret projekt från permanenta organisationer har högre förutsättningar att skapa en egen tidsuppfattning än ett med starka kopplingar till permanent organisation (Lundin & Söderholm 1995; Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009c). Det är inte heller uteslutet att storleken av projektet påverkar tidsuppfattningen. Ett stort projekt med många parter kan vara mer rutinaktig och ha lägre förutsättningar för att skapa avvikande tidsuppfattning än ett mindre projekt (Raab m.fl. 2009).

Medveten om begränsningarna i tidsperspektiven kan man gå vidare och undersöka om de inverkar som förväntat projektens effektivitet i offentliga sektorn. Skillnaderna i tidsperspektiven gör det intressant att granska deras inverkan på effektiviteten. I det följande går jag igenom de tre komponenterna av tidsperspektiven och beskriver de centrala antaganden om dess påverkan på projektens effektivitet.

4.4.1 Oberoende variabel: Längd

Tid som längd är kanske det mest konventionella sättet att förstå tidsperspektivet av temporära organisationer. Längden av verksamheten har både framställts som skillnaden mellan temporära och permanenta organisationer och temporära organisationer mellan (se t.ex. Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a; Raab m.fl. 2009). Det övergripande antagandet har varit att projektens effektivitet beror på att de är korta ingrepp i den pågående verksamheten hos permanenta organisationer (se t.ex. Lundin & Söderholm 1995). Tid som längd har dock kritiserats för att vara ett allt för förenklat förhållningssätt till ett komplext fenomen som tid, eller för att vara direkt inkonsekvent som koncept eftersom längden på temporära organisationer varierar från timmar till decennier (Bakker 2010), och kan i själva verket vara längre än permanenta organisationer (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a:76). I huvudsak har man i forskningen i projekt antagit en gyllene medelväg och utgått ifrån att projekt skall karaktäriseras av kort organisatorisk livslängd (Bakker 2010). Detta är även i linje med synen på projekt som korta inslag av specifika åtgärder i den permanenta strukturen. Den

förväntade fördelen med projekt i förhållande till permanenta organisationer härleds ur projektens korta verksamhetslängd som leder till den för effektiviteten gynnsamma lineära tidsuppfattningen (Lundin & Söderholm 1995).

Trots bristerna med längd som tidsmått finns det vissa fördelar med detta perspektiv på tid. Tid granskat som längd låter en studera variationen av tidens betydelse mellan temporära organisationer. Tiden har ansetts vara av större vikt i korta, små och enkla projekt än i långa, stora och komplexa (Raab m.fl. 2009). Ur detta perspektiv ses projekten på ett tidsmässigt kontinuum där ena ändan är extremt korta projekt och andra ändan extremt långa projekt (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a). Det är inte heller ovanligt att tillskriva väldigt långa projekt tecken av permanenta organisationer som institutionalisering av organisationsstruktur och förfaranden (se t.ex. Raab m.fl. 2009; Saunders & Ahuja 2006).

Antagandet att kort längd gynnar effektiviteten grundar sig på några antagna medlande mekanismer. Det har hävdats att det inte finns tid för sociala relationer och förtroende mellan medlemmarna att formas i korta projekt (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a). Det kända konceptet av *kvickt tillit*² har föreslagits som ersättare för dess brister (Meyerson m.fl. 1996). Istället för engagemang i socialt umgänge har projektmedlemmarna fullt upp med att fokusera på den givna uppgiften (Lindkvist 2005). Längden på projektet har också setts som betydelsefull för om projektmedlemmar skapar egna och från de gemensamma målen avvikande mål. Dessa mekanismer av tidens inverkan på projektmedlemmarnas beteende antas vara betydelsefulla för projektets effektivitet trots att de inte mäts explicit i denna undersökning.

Tiden som längd inverkar inte heller nödvändigtvis på samma sätt på projektet under dess organisatoriska livslopp. I studier om längdens inverkan på nätverk har det visats att tiden inverkar på effektiviteten som en inverterad U-modell så att början är ineffektiv, mitten effektivare och slutet igen ineffektivt (Jones & Lichtenstein 2008). Detta förhållningssätt, som kan kallas för organisationellt mognande och som granskar prestationens variation över tid, går utanför området av denna studie.

I teorin om projekt kopplas projektens korta verksamhetslängd till effektivitet. Den korta verksamhetstiden har ansetts medföra att tidsperspektivet i projektet blir lineärt till skillnad från fortlöpande verksamhet där tidsperspektivet är cykliskt eller spiralaktigt. Antagandet är att det lineära tidsperspektivet gynnar effektiviteten jämfört med den cykliska eller spiralaktiga

² eng. *swift trust*.

tidsuppfattningen. Utgående från teorin formuleras antagandet om längdens inverkan på projektens effektivitet som:

H1: Kortare projekt är mer effektiva än längre projekt

Oberoende variabeln längd operationaliseras som projektens verksamhets längd i dagar.

Problemet med tid som längd är att tidens betydelse är starkt relativ till verksamheten. En vecka kan vara en lång tid för en viss verksamhet medan två år kan ses som en kort tid för en annan verksamhet. Därför kan längd av verksamhet vara missvisande eller intet sägande som inverkan på organisatorisk egenskap på projektens effektivitet. Istället för att betrakta tid som längd kan tiden ses som tidspress orsakad av projektets tidsbegränsning. I det följande beskrivs detta perspektivs centrala antaganden för projektets effektivitet.

4.4.2 Oberoende variabel: Tidspress

Tillfälligheten av projektet är ett av de centrala antaganden i teorin om projekten som effektiva organisationer (Lundin & Söderholm 1995). Tillfälligheten leder till att tidsuppfattningen i projektet är linjär till skillnad från permanenta organisationer med cyklisk eller spiralaktig tidsuppfattning (Lundin & Söderholm 1995). En konsekvens av tillfälligheten som bidrar till att tidsperspektivet blir linjärt är att tiden upplevs som knapp i projektet. Den knappa tiden eller den upplevda tidspressen antas gynna projektets effektivitet (ibid.).

Tidsbegränsningens betydelse för effektiviteten av ett projekt kan förklaras utifrån den psykologiska inverkan tidspress medför på organisationsmedlemmar. Den medlande mekanismen mellan tidspress och organisationens effektivitet kan variera en aning beroende på vilket koncept det granskas utifrån (se t.ex. Sanders & Ahuja 2006; Bakker & Janowicz-Panjaitan 2009). Det gemensamma för koncepten om medlande mekanismerna är att medlemmarna under tidspress fokuserar mer på sin uppgift och mindre på övrig verksamhet som skapande av sociala relationer inom organisationen (Saunders & Ahuja 2006; Bakker & Janowicz-Panjaitan 2009). Resultatet är att projekt där medlemmarna arbetar under hög tidspress presterar bättre i viss typ av resultat än i projekt utan tidspress.

Projekt utan tidspress betyder inte medlemmarna kan strunta i uppfyllandet av målen (Saunders & Ahuja 2006). Till skillnad från projekt med tidspress kan man i projekt med lägre tidspress ägna sig åt att lösa andra problem och utveckla handlingsmönster som kan gynna både uppgifter som utförs på rutin och där igenom också organisationens måluppfyllelse (Saunders & Ahuja 2006).

Tidspressen har också hävdats framkalla bl.a. ökad kreativ problemlösning men en negativ effekt på sedimentering av kunskap (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009c).

Tidspress följer inte automatiskt för projekt av att de har en begränsad tidsram. Som redan konstaterats står tiden som knapp eller riklig resurs i förhållande till projektets uppgift. Det innebär att ett projekt på en vecka kan ha mer än gott om tid att utföra sin uppgift medan ett projekt på flera år kan ha väldigt ont om tid. Tidspressen måste därför mätas utgående från projektmedlemmarnas bedömning om tidens tillräcklighet i projektet. Har tiden för utförandet av projektets mål uppfattats som knappt finns det goda skäl att anta att medlemmarna upplevt mer tidspress än i projekt där det funnits tillräckligt eller rikligt med tid för verksamheten. Ur projektledningslärans perspektiv är tiden kopplad till projektets verksamhet eller omfattning dvs. *scope* (PMI 2004). Detta rationella perspektiv förbiser möjligheten att tiden och verksamheten inte nödvändigtvis är planerade med fullständig kunskap om hur mycket tid som behövs för genomförande av projektets verksamhet. Kritiken som riktats mot det hyperrationella perspektivet antar att det inte nödvändigtvis finns en klar koppling mellan tid och *scope*. Det kritiska perspektivet innebär att det kan finnas verksamhet som är planerad för omfattande för den utsatta tiden eller att tiden kan vara på tok för lång för verksamheten. Därav följer att tidspress är något som uppkommer för det mesta oplanerat.

Brist på tid är ett av de centrala argumenten i Lundin & Söderholms (1995) teori om projekten som effektiva organisationer. Den knappa tiden i projekten antas leda till att tidsuppfattningen i projekt är annorlunda än i permanenta organisationer. Medvetenheten om det på förhand fastslagna slutet och den knappa tiden medför att tidsperspektivet i projekten blir lineärt med en tydlig avgränsning. Detta antas vara gynnsamt för projektens effektivitet. Avsaknad av tidspress kan däremot leda till att tidsuppfattningen blir cyklisk eller spiralaktig, vilket antas försvaga effektiviteten. Antagandet om tidspressens inverkan på projektens effektivitet formuleras som:

H2: Projekt med tidspress är mer effektiva än projekt utan tidspress

Den oberoende variabeln tidspress är utvunnen genom kodning av projektens slutrapporter. Den kodade variabeln utgår ifrån tidsbegränsningen som en möjlig orsakare av tidspress. Den kodade variabeln antar att projektet verkat under tidspress om tiden varit så knapp att man sökt om tilläggstid för verksamheten.

I det följande går jag igenom den tredje tidskomponenten och granskar dess inverkan på projektets effektivitet.

4.4.3 Oberoende variabel: Projektets fortsättning

Det tredje sättet att betrakta tiden i temporära organisationer är huruvida projektets slutpunkt faktiskt är slutet för organisationsmedlemmarnas samvaro (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a; Lundin & Söderholm 1995). Projektets slut och upplösning kan betyda att organisationsmedlemmarna återvänder till sina egna moderorganisationer eller på annat vis slutar samarbetet. Å andra sidan kan det hända att medlemmarna i projektet fortsätter arbeta framöver tillsammans i andra uppgifter eller i ett nytt projekt. Den stundande slutpunkten för projektet har en skild betydelse beroende på om projektets verksamhet har en fortsättning i någon annan form i framtiden eller inte (Lundin & Söderholm 1995). Om det på förhand bestämda slutdatumet faktiskt är slutet för projektet eller om det endast är ett skenslut och projektets verksamhet överförs i samma eller något annorlunda form till ett nytt projekt eller en permanent organisation antas vara avgörande för formandet av tidsuppfattningen i projektet (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a). Den projektspecifika lineära tidsuppfattningen baserar sig på antagandet om att projektet har ett kort och på förhand bestämd slutpunkt varefter projektet upplöses (Lundin & Söderholm 1995). Avsaknad av en *de facto* slutpunkt medför att tidsuppfattningen blir mer lik den i en permanent organisation vilket antas försvaga effektiviteten.

Både tidspress och fortsättning av projektet ställer den stundande upplösningen av organisationen i centrum. Janowicz-Panjaitan m.fl. (2009a) understryker att skillnaden mellan tidspress och fortsättning kan verka trivial, men i själva verket handlar det om två skilda mekanismer. De holländska forskarna poängterar att fokus med projektets fortsättning som avgörande egenskap för temporära organisationens framgång tar fasta på hur sociala processer formas i organisationen istället för hur tidspressen orsakar stress att få saker gjorda (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009a:79). Saunders & Ahuja (2006:668-669) menar att förväntningar av framtida interaktion leder till interaktion mellan medlemmarna som är irrelevant med hänsyn till de nuvarande uppgifterna. Förväntning av framtida samarbete kan förvandla hela organisationen till mer likt en permanent än en temporär organisation (ibid.). Detta står i stark kontrast till synen på projekt som en hyper-effektiv organisationsform befriad från organisatorisk tröghet (Grabher 2004:1491).

Utgående från teorin om projekt som temporära organisationer kan projektets fortsättning antas inverka på effektiviteten genom att den bidrar till om tiden uppfattas som lineär och begränsad eller som cyklisk eller spiralaktig (Lundin & Söderholm 1995). Förutsättningen för att tiden skall ses som lineär och begränsad är att organisationen inte har en gemensam framtid, vilket antas vara en av orsakerna till projektens effektivitet. Antagandet om projektets fortsättnings inverkan på projektens effektivitet formuleras som:

H3: Projekt med fortsättning är mindre effektiva än projekt utan fortsättning

Oberoende variabeln fortsättning operationaliseras med ett mått på graden av fortsättningen av projektets verksamhet eller resultat efter att projektet upplösts.

I det följande byts perspektivet från temporariteten av projekten till ett omvärldsperspektiv på projekten. Projektens effektivitet härleds då från koppling till offentliga sektorns institutioner.

4.5 Oberoende variabel: Institutionell koppling

Fastställningen av projekt som temporära organisationer har också väckt intresset för att studera omgivningens betydelse för projekt (se t.ex. Lundin & Söderholm 1995; Grabher 2004; Sydow m.fl. 2004). Som Sjöblom & Godenhjelm (2009:175) konstaterar borde det vara en självklarhet eftersom projekt inte föds i ett vakuum utan i interaktion till en eller flera organisationer med uppgift att förse dem med någon form av fördel jämte traditionella organisationsformer. Omgivningen kan vara avgörande för projektet genom att försvåra eller underlätta t.ex. resursflöde och informationsflöde eller öka på organisationens eller verksamhetens legitimitet (Jensen m.fl. 2007). Omgivningsperspektivet är speciellt viktigt för projekt i den offentliga sektorn pga. skillnaderna till företagsvärlden. Den varierande mängd olika samverkande aktörer och de oklara och i bland motstridiga målen i offentliga sektorn gör att miljön många gånger är mer komplex än i företagsvärlden.

Omgivningens inverkan på temporära organisationen eller temporära organisationens relation till permanenta organisationen är en av de mest teoretiserade aspekterna av temporära organisationer (se t.ex. Grabher 2002; Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009c; Sjöblom & Godenhjelm 2009). Forskningen i projektens förhållande till permanenta organisation har dock främst förts på ett teoretiskt analytiskt plan (Janowicz-Panjaitan m.fl. 2009c; Sjöblom & Godenhjelm 2009). I dessa har bl.a. projektets möjligheter till att föra över resultat till permanenta strukturer setts som det mest relevanta. Empiriskt förankrad forskning om temporära organisationers koppling till det permanenta har varit mer sällsynt. De få undantag har utgjorts av fallstudier som trots sina förtjänster inte kunnat dra generella slutsatser om betydelsen av institutionell koppling för projektet (se t.ex. Godenhjelm m.fl. 2012; Jensen m.fl.2007). Än mindre har empirisk forskning idkats om relationens betydelse för just effektiviteten i offentliga sektorn.

Enligt projektteorin är en av fördelarna med projekt möjligheten att förena de rätta aktörerna (PMI 2004). Betydelsen av den institutionella kopplingen för projektens effektivitet kan vidare förstås utgående från diverse *governance*-perspektiv. Ur det så kallade *collaborative governance*-

perspektivet kan projektens kapacitet till samverkan mellan olika parter och ses som gynnsamt för implementering av politik (Ansell 2012). Fördelarna med samverkan förstås i förhållande till de komplexa och oåtkomliga problemen i offentliga sektorn. Samverkan av olika parter relateras i detta perspektiv till projektets legitimitet. Legitimitet har setts som en förutsättning för effektiv verksamhet i offentliga sektorn. Detta är inte minst fallet i de nordiska välfärdssamhällen som präglas av en strikt rollfördelning och tillit till officiella instanser (Sjöblom m.fl. 2013). Studier har dock antytt att nya organisationsformer i välfärdssamhällets upplevt en stark institutionell koppling som gynnsam för effektivt handlande (Fotel 2011).

Närbesläktade synsätt på samverkans betydelse erbjuds av *interactive governance* och *metagovernance*-perspektiven. Ur dessa perspektiv kan projektens främjande av samverkan ses som gynnsamt av offentliga sektorns effektivitet genom uppkomsten av innovationer (Sørensen 2012). *Governance*-perspektivets strategi för gynnsamt av innovationer utgår ifrån tanken att samverkan mellan offentliga och privata sektorns aktörer ökar på kunskapsflöde och kunskaps sedimentering, vilket leder till uppkomsten av en bördig grogrund för innovationer. Det är värt att notera att samverkan inte alltid är fruktbart för innovationer. Villkorslöst samarbete kan leda till halvhjärtat deltagande och lågt engagemang av olika aktörer. Och trots att samverkan varit fruktbart och gynnsamt uppkomsten av innovationer kan projektens avgränsning från permanenta organisationen leda till problem med överföring av innovationen till organisationens ordinarie verksamhet. Som komplement för bristerna i *governance*-perspektivets strategi för gynnsamt av innovationer har NPM-lärans syn på främjande av innovationer framförts. Med lämpliga inslag av konkurrens och prestationsmätning från NPM-lärans strategi för främjande av innovationer kan *governance*-perspektivets strategi fulländas (Sørensen 2012). Projekt där samverkan mellan offentliga och privata sektorns aktörer är strukturerat med tillräckliga incitament för åstadkommande av nya utfall genom inslag av konkurrens kan anses gynna innovationer och effektivitet i offentliga sektorn.

Omgivningens betydelse för projektet inbegriper i likhet med tidsperspektivet flera synsätt. Ur ett kontingensperspektiv kan projekten ses som beroende av omgivningen för att vara framgångsrika. Omgivningens relation till projektet kan ses utgående från resursberoendeperspektivet (Grabher 2002; Jensen m.fl. 2007). Saknar projektet resurser i form av t.ex. pengar, kunskap eller legitimitet blir den mer beroende av externa parter (Jensen m.fl. 2007).

Synen på institutionella kopplingen och projektet är inte heller entydigt. Kopplingen från projektet till permanenta organisationen har getts en motstridig tolkning ur ett agent-principal-perspektiv. Ur detta rationella perspektiv anses graden av koppling påverka handlingsutrymmet genom

huvudmannens förtroende för uppdragstagaren. Högt förtroende innebär att huvudmannen inte har behov av formaliserad kontroll av projektet, vilket betyder att projektet kan agera på mer informell bas. Lågt förtroende av huvudmannen leder däremot till att huvudmannen lägger tyglar på projektet i form av formella kontrollmekanismer. Formalisering av projektets förhållande till huvudmannen anses leda till tröghet i agerandet vilket återspeglar på effektivitet. Projektets autonomi anses inverka på dess verksamhet så att autonoma projekt har mer möjlighet till att vara nytänkande och prövande, vilket brukar ses som en förutsättning för innovativitet. Trots att agent-principal-perspektivet tillämpats på projekt i offentliga sektorn (Jensen m.fl. 2007) kan denna rationalism tyckas lämpa sig illa för den offentliga sektorn. Trots att det råder en viss grad av målrationellitet i offentliga projekt beaktar agent-principal-perspektivet inte offentliga miljöns specifika karaktär. Istället för en belastning skall kopplingen till institutionen ses som något gynnsamt för projektets effektivitet (Sjöblom m.fl. 2013; Fotel 2011).

Den institutionella kopplingen har även ett samband till tidens betydelse för projektet (Lundin & Söderholm 1995). Som Lundin & Söderholm (1995) påpekar kan projektet användas för att bryta med strukturerna i permanenta organisationen och skapa en avskuren enhet där tidsperspektivet är en annan än i den permanenta organisationen. Janowicz-Panjaitan och hennes kolleger (2009c) har försökt mynta begreppet *atemporalitet* för att beskriva relationen mellan institutionell koppling och tidsperspektiv. Med *atemporalitet* avser Janowicz-Panjaitan m.fl. (2009c) att projektet är helt avskuret av relationer till övriga organisationer vilket medför att det skapas en egen tidsuppfattning i projektet som avviker från övriga organisationers tidsuppfattning. Forskarna föreslår att *atemporaliteten* återverkar på temporära organisationens prestation på flera sätt (ibid.). Trots att forskarna obestriddligen har rätt i det antagandet, är *atemporalitet* som koncept för otydlig och luddig för att vara operationaliserbar för empirisk prövning. Dessutom är projektet alltid mer eller mindre i beröring med övriga organisationer (se t.ex. Jensen m.fl. 2013). Ett tidlöst rum, vilket *atemporalitet* syftar på, är således endast ett utopiskt tillstånd. Däremot har Janowicz-Panjaitan m.fl. (2009c) rätt i att den institutionella kopplingen varierar i styrka mellan projekt och påverkar även projektets tidsuppfattning. Den institutionella kopplingen anknyter således även till Lundin & Söderholms (1995) koncept om tidsuppfattning i organisationer.

Utgående från projektlitteraturen och *collaborative governance*-perspektivet kan projektets institutionella koppling antas inverka på effektiviteten genom legitimitet. Utgångspunkten är således att en stark institutionell koppling medför hög legitimitet för projektet vilket gynnar dess effektivitet. Ur *interactive governance* och *metagovernance*-perspektiven kan projektens samverkan

förstås som gynnande av effektivitet i offentliga sektorn genom främjande av innovationer. Antagandet om institutionella kopplingens återverkan på projektets effektivitet formuleras som:

H4: Projekt med stark institutionell koppling är mer effektiva än projekt med svag institutionell koppling

Oberoende variabeln institutionell koppling grundar sig på mängden offentliga sektorns aktörer från närings-, trafik- och miljöcentralen, landskapsförbundet och ministeriet i projektets styrgrupp. En stor mängd offentliga sektorns aktörer antas medföra högre institutionell koppling.

I det följande går jag igenom den sista organisatoriska egenskapen, organisationsstorleken, som återverkande på projektets effektivitet.

4.6 Oberoende variabel: Organisationsstorlek

En tredje organisatorisk egenskap som enligt projektteorin inverkar på effektiviteten är organisationsstorlek. Projektets storlek har kopplats med förväntningar på flexibilitet och snabbhet (Sørensen 2012; Lundin & Söderholm 1995). Antagandet har varit att små projekt är mer flexibla och snabba än stora som kan börja präglas av organisatorisk tröghet vilket medför högre effektivitet i små projekt (se t.ex. Raab m.fl. 2009).

Organisationsstorleken är traditionellt sett en av egenskaperna som inverkar på organisationens verksamhet och effektivitet (Sjöblom 1990). Organisationsstorlekens inverkan har inte varit obestridlig utan den har visats inverka på effektivitet både positivt och negativt (Jung 2013). I organisationsforskning har storlek mätts på många sätt bland annat som mängden anställda, omsättning eller budget och mängden mål (ibid.). I traditionell organisationsteori har man ansett att tillväxt av storlek gynnar en viss typ av resultat medan den påverkar negativt på andra resultat. Storlekens betydelse för temporära organisationer är dock sparsamt studerad. Det leder en till att ställa frågan om storleken är kopplad till samma faktorer i temporära organisationer som i permanenta organisationer och huruvida dessa är betydelsefulla för resultat och utfall.

I projektteorin har man som redan nämnts utgått ifrån att mindre projekt är mer effektiva på grund av flexibiliteten av en liten organisation. I projektledningsläran behandlas storlek av projekt som omfattning av verksamhet (*scope*), men där fokuserar man på att instruera omkring dess betydelse (PMI 2004). Kopplingen mellan storlek, flexibilitet och effektivitet kan preciseras tydligare än det gjorts i projektlitteraturen hittills. Storleken påverkar i vilken mån man är tvungen att upprätta och etablera en organisatorisk struktur (Raab m.fl. 2009). I stora projekt är verksamheten ofta indelad i moduler för att underlätta hanterandet av många mål och ett stort antal medverkande parter (ibid.).

Problemet med modulindelningen är att det lätt uppstår olika hinder mellan modulerna som kommunikationssvårighet eller brist på förtroende (Raab m.fl. 2009; Saunders & Ahuja 2006).

Trots att organisationsstorlek har undersökts som förklaring för framgång av organisationer har man inte enats om en definition på storlek. Organisationsstorlek har mätts som mängden anställda, omsättning eller storlek av budget, mängden mål eller en kombination av dessa (Jung 2013). De olika måtten på storlek relaterar till olika aspekter av effektivitet. Mängden anställda ökar på organisationens komplexitet genom att risken för konflikter ökar, kommunikationshinder uppstår och koordinering av verksamhet blir mer kostsamt (Blau & Schoenherr 1971; Jung 2012). Samtidigt ökar mängden anställda på möjligheten till att utföra repetitiva uppgifter (Gooding & Wagner; Jung 2013). I studier har det framkommit att storlek är kopplad till strukturell komplexitet, och strukturell komplexitet sänker på organisationens effektivitet (Armandi & Mills 1982).

Förhållandet mellan mängden anställda och organisationens effektivitet är dock inte så enkel. I ekonomisk forskning har man funnit att mängden anställda och effektivitet följer en inverterad U-kurva dvs. till en början stiger effektiviteten för varje anställd tills förhållandet uppnår ett optimalt läge varefter effektiviteten sjunker för mängden anställda (Jung 2013). Tillväxten på en organisation har också visats leda till en inre fördelning av organisationen i olika avdelningar, vilket kan förorsaka problem med koordination och kommunikation. Det gemensamma för de olika sätten att definiera organisationsstorlek är att de antar samma förklaring till inverkan på effektiviteten. I projektteorin är organisationsstorlek relaterat till komplexitet och oklarhet av mål (Raab m.fl. 2009). Oklarhet av mål i offentliga sektorn har i empiriska forskningsansatser visats vara kopplad till lägre effektivitet (Chun & Rainey 2005).

I projektteorin finner man flera sätt att definiera organisationsstorlek. Mängden anställda, budget och målsättningens omfattning är ett sätt att mäta projektets storlek (Raab m.fl. 2009; PMI 2004). Samtidigt kan de bli för ensidiga mått. Om ett projekt går ut på att göra en stor anskaffning kan budgeten vara väldigt stor, trots att projektet inte är särskilt komplext eller omfattande. Mängden anställda kan också vara svår att mäta, eftersom projektet kan bestå av medlemmar som är anställda vid den permanenta organisationen men som lånats in till projektet (Raab m.fl. 2009). Ett projektspecifikt mått på storlek är däremot vara mängden intressenter eller *stakeholders*. Ett stort antal intressenter som samverkar i projektet kan tänkas göra projektet komplext och lägga ansträngning på koordinering. Kommunikationshinder kan även tänkas uppkomma med ett stort antal intressenter i förhållande till ett fåtal. En stor mängd intressenter kan också tänkas leda till att projektet måste beakta olika och till och med motstridiga önskemål, vilket leder till oklara och vaga

mål. Stort antal samverkande organisationer leder därför ofta till formalisering av strukturer och mer hierarkiska strukturer (se t.ex. Raab m.fl. 2009). Detta kan direkt kopplas till förväntningar om projekt som små flexibla och snabba organisationer som hämtar in effektivitet genom att luckra upp offentliga sektorns stora och tungrodda byråkrati (Sørensen 2012).

Utgående från projektlitteraturens antagande om projekt som flexibel och snabb organisation som härstammar ur projektets begränsade storlek antas att storleken inverkar på projektens effektivitet. Antagandet om storlekens påverkan av projektens effektivitet formuleras som:

H5: Mindre projekt är mer effektiva än större projekt

Organisationsstorleken av projektet mäts som antalet företag och organisationer som deltagit i projektets verksamhet. Finansieringen av projekt beaktas inte som mått på storlek av två orsaker. Dels kan finansieringen som redan nämntes vara väldigt stor om det är frågan om en konkret investering trots att projektet i själva verket är begränsad i omfattning. För det andra skulle oberoende variabeln storlek komma onödigt nära beroende variablerna produktivitet och samhällelig effektivitet om man beaktar finansieringen av projekt som mått på storlek. För trygghandlet av studiens tillförlitlighet beaktas endast mängden deltagande företag och organisationer i mått på projektets storlek.

I det följande sammanfattas projektens organisatoriska egenskaper och antaganden om dess inverkan på effektivitet som den framställts i projektteorin och *governance*-teorierna.

4.7 Summering av oberoende variabler och hypoteser

Utgående från teorin om projekt som temporära organisationer och *governance*-teorier har projektens effektivitet härletts ur de huvudsakliga organisatoriska egenskaperna tidsperspektiv, institutionell koppling och storlek. Betraktar man projekt som temporära organisationer är tidsperspektivet det mest centrala för projektets effektivitet. Tidsperspektivet har ytterligare delats upp i tre komponenter: projektets längd, tidspress och projektets fortsättning efter att det egentliga projektet avslutats. Enligt projektteorin antas kortare projekt vara mer effektiva än längre projekt (Tabell 3). Projekt med tidspress antas också vara mer effektiva än projekt utan tidspress. För det tredje antas projekt utan fortsättning vara mer effektiva än projekt med fortsättning.

Enligt projektteorin och *collaborative governance*-perspektivet är projektets koppling till permanenta organisationer viktigt för effektiviteten. Inom den offentliga sektorn förutsätter problemlösning framför allt legitimitet. Projektets förankring i det representativa politiska systemet betraktas som institutionell koppling. Sett ur *interactive governance* eller *metagovernance*-

perspektiven gynnar projektens institutionella koppling offentliga sektorns effektivitet genom främjande t.ex. av innovationer. Utgående från *governance*-teorierna antas att projekt med hög institutionell koppling är mer effektiva än projekt med låg institutionell koppling (Tabell 3).

En av fördelarna med projekt brukar antas vara projektets flexibilitet och snabbhet. Antagandet kan härledas till tanken om projektet som liten och smidig organisation utan organisatorisk tröghet som uppstår i stora organisationer. Enligt projektteorin antas mindre projekt vara mer effektiva än större projekt (Tabell 3).

Undersökningens oberoende variabler det vill säga projektens organisatoriska egenskaper som enligt projektteorin inverkar på effektiviteten är summerad i Tabell 3. I tabellen presenteras också operationaliseringen av de oberoende variablerna. De organisationsinterna mekanismerna som tänks medla verkan är även summerade i tabellen. Dessa studeras inte explicit utan den medlande verkan betraktas som en *black box*. Den tekniska förtäckningen av operationaliseringen av oberoende variabler finns i Bilaga 1.

Tabell 3. Summering av projektens organisatoriska egenskaper, de medlande mekanismerna till effektivitet och konkreta operationaliserade måtten på organisatoriska egenskaper.

Oberoende variabel: Organisatorisk egenskap	Medlande mekanism till effektivitet	Operationalisering av oberoende variabel
Längd	Längre projekt leder till uppkomst av mål vid sidan om huvudmålet och att fokus flyttas från målet till skapandet av sociala relationer vilket försvagar effektiviteten	Projektlängd i dagar
Tidspress	Brist på tid leder till fokus på uppgiften till hands vilket ökar effektiviteten	Huruvida tiden var tillräcklig eller knapp i projektet för utförande av de antagna målen
Fortsättning	Fortsättning av projektet leder till fokus på skapandet av sociala relationer för framtiden istället för projektets mål vilket försvagar effektiviteten	Huruvida projektets verksamhet eller resultat fortsatte i nytt projekt eller permanent organisation efter avslutande av projektet
Institutionell koppling	Hög institutionell koppling medför legitimitet och främjar innovationer vilket gynnar effektiviteten	Graden av medverkan av offentliga permanenta organisationer i projektets verksamhet
Organisationsstorlek	Större organisation leder till tröghet vilket försvagar effektiviteten	Mängden deltagande företag och organisationer i projektet

Hypoteserna om den antagna inverkan av oberoende variablerna dvs. projektens organisatoriska egenskaper på projektens effektivitet är summerade i Tabell 4.

Tabell 4. Summering av hypoteser för inverkan av projektens organisatoriska egenskaper på effektivitet.

Organisatorisk egenskap	Hypotes om inverkan på effektivitet
Tids som längd	<i>H1: Kortare projekt är mer effektiva än längre projekt</i>
Tid som tidspress	<i>H2: Projekt med tidspress är mer effektiva än projekt utan tidspress</i>
Tid som fortsättning	<i>H3: Projekt med fortsättning är mindre effektiva än projekt utan fortsättning</i>
Institutionell koppling	<i>H4: Projekt med stark institutionell koppling är mer effektiva än projekt med svag institutionell koppling</i>
Storlek	<i>H5: Mindre projekt är mer effektiva än större projekt</i>

Några saker kan noteras innan vi går vidare och analyserar inverkan av projektens organisatoriska egenskaper på dess effektivitet i offentliga sektorn. I projektteorin presenteras de organisatoriska egenskapernas inverkan ofta som dels gynnsam och dels ogynnsam på effektiviteten. Förhållandet mellan projektens egenskaper och effektivitet verkar således präglas av en viss inbyggd motstridighet. De interna motsägelserna är endast en del i det stora pusslet som gör projekten till en väldigt specifik och komplex organisationsform i offentliga sektorn. Eftersom projekten studeras utgående från en mängd perspektiv med varierande teoretisk anknytning istället för en enhällig stor teori är det föga fruktbart att granska antagna för- och nackdelar av projekt på effektivitet som specifikt formulerade hypoteser. Istället är det värt att vara medveten om möjliga interaktionseffekter mellan organisatoriska egenskaper och effektivitet. Det medför vissa begränsningar för att sträva efter maximering av effektiviteten genom en viss organisatorisk egenskap eftersom den kan reducera en annan typ av effektivitet.

I följande avsnitt analyseras projektens egenskapers inverkan på effektiviteten i offentliga sektorn utgående från korrelations- och regressionsanalysens resultat.

5. Analys av resultat

I detta kapitel analyseras vilka av projektens organisatoriska egenskaper förklarar variationen i projektens effektivitet. I det första avsnittet presenteras utfallet på de beroende variablerna dvs. effektivitetsmått av projekten och oberoende variablerna dvs. projektens organisatoriska egenskaper. I det andra avsnittet analyseras sambanden mellan organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet. I det tredje avsnittet analyseras och diskuteras de organisatoriska egenskapernas inverkar på projektens effektivitet utgående från projektteorins antaganden. I det sista avsnittet sammanfattas analysens mest centrala delar om vilka av projektens organisatoriska egenskaper inverkar på projektens effektivitet i offentliga sektorn.

5.1 Variationen i projektens effektivitet och organisatoriska egenskaper

Alla projekt är inte lika effektiva. Det står klart ur beroende variablerna som består av mått på projektens effektivitet (Tabell 5). Produktivitets- och kostnadseffektivitetsmått på produktivitet och samhällelig effektivitet säger dock lite om projektens reella effektivitet utan jämförelsemått (Bouckaert & Halligan 2006). Projektens effektivitet ställs inte mot jämförelsemått av effektivitet eftersom avsikten inte är att bedöma huruvida projekten varit effektiva utan undersöka vilka organisatoriska egenskaper gynnar effektiviteten. Något kan ändå sägas om projektens effektivitet. Projektens yttre effektivitet, som mättes med måluppfyllelsebedömningsdimensionerna *relevans* och *kvalitet*, tyder på att målen uppfyllts lite under nivån av ”god” måluppfyllelse (Tabell 5) (se även Bilaga 2 för nivåindelning av måtten). Måttet på hur relevant projektets resultat är i förhållande till målen visar att medeltalet för projekten (2,85) ligger under värdet som i skalan för bedömning av måluppfyllelse (3) bestämts till nivån för att projektets resultat täcker väl och är relevanta med hänsyn till målsättningen. Kvalitetsmåttet på måluppfyllelse är däremot (2,93) närmare gränsen för god kvalitet av resultat (3). Det verkar således också råda en viss diskrepans mellan hur *relevanta* projektets resultat är i förhållande till målen och hur hög *kvalitet* resultatet håller. Huruvida projektets resultat är *relevanta* och håller hög *kvalitet* i förhållande till övrig offentlig verksamhet kan givetvis inte heller bedömas utan jämförelsemått.

Tabell 5. Deskriptiv statistik av beroende variabler.

Variabel	n	Minimum	Maximum	Medeltal	Standard- avvikelse
Produktivitet	274	0	,0003	,00001	,00003
Relevans	274	1	4	2,85	,509
Kvalitet	274	1	4	2,93	,431
Samhällelig effektivitet	262	0	,00002	,0000006	,000002
Valid N	262				

Det finns även en viss variation mellan de oberoende variablerna dvs. projektens organisatoriska egenskaper som antas påverka projektens effektivitet (Tabell 6). Projekten varierar rätt mycket till sin längd (kortaste 152 dagar, längsta 1674 dagar, medeltal 940 dagar). Oberoende variabeln projektets fortsättning kan anta värden mellan 0 (min.) och 3 (max.) och medeltalet för fortsättningsvariabeln är 1,47. Projektens koppling till institutioner varierar även mellan projekt som haft en svag koppling eller saknat koppling helt och hållet (min. 0,00) och projekt med starkare koppling (max. 2,00). Eftersom det måttet på institutionell koppling grundas på mängden representanter från offentliga sektorn i projektens styrgrupp finns det i princip inget absolut maximum för det ersättande måttet på institutionell koppling för projekten. Måttet på storlek, sist och slutligen, visar att det finns en enorm variation i storlek mellan små projekt (minsta projektet 0 deltagande företag och organisationer) och stora projekt (största projektet 475 deltagande företag och organisationer). Det största projektet är även stort med hänsyn till projektens medelstorlek (40,04 deltagande företag och organisationer i medeltal). Att projekten kan anta storleken 0 låter missvisande så till vida att det naturligtvis inte innebär att projektet inte existerat. Storleken 0 innebär att projekten med hänsyn till deltagande företag och organisationer är litet.

Tabell 6. Deskriptiv statistik av oberoende variabler.

Variabel	n	Minimum	Maximum	Medeltal	Standard- avvikelse
Längd (d)	274	152	1674	940	317
Fortsättning	262	0	3	1,47	,954
Institutionell koppling	274	,00	2,00	,338	,261
Storlek	274	0	475	40,04	64
Valid N	262				

Oberoende variabeln tidspress, som är en dikotom variabel, visar att endast en liten del av projekten verkat under tidspress (14,2 %) medan merparten verkat utan tidspress (85,8 %) (Tabell 7).

Tabell 7. Deskriptiv statistik på dikotom oberoende variabel.

Variabel	Kategorier	n (%)
Tidspress	Ja	39 (14,2)
	Nej	235 (85,8)
	Totalt	274 (100)

I det följande analyseras samverkan mellan oberoende variabler dvs. projektens organisatoriska egenskaper och beroende variabler dvs. projektens effektivitet.

5.2 Samverkan mellan projektens organisatoriska egenskaper och effektivitet

Det finns flera intressanta förhållanden av samverkan mellan projektens organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet (Tabell 8). Sambandets styrka kan bedömas enligt *Cohens*-gränser för effektens styrka³. Benär man ut samverkan mellan organisatoriska egenskaperna och effektiviteten finner man att projektens längd har ett starkt samband med produktivitet (0,147, $p < 0,05$). Längden har även ett medelmåttligt starkt negativt samband med samhällelig effektivitet (-0,135, $p < 0,05$). Tidspress av projekt samverkar starkt med projektens samhälleliga effektivitet (0,207, $p < 0,01$).

³ *Cohens*-gränser för effektstorlek: ,01=liten effekt, ,06=medelmåttlig effekt och ,14=stor effekt.

Däremot har fortsättningen av projektet inget samband med projektens effektivitet. Projektens institutionella koppling visar sig vara starkt samverkande med projektens produktivitet (0,150, $p < 0,05$). Projektens storlek, sist och slutligen, har ett väldigt starkt samband med produktivitet (0,321, $p < 0,01$).

Projektens organisatoriska egenskaper har även betydelsefulla samverkansrelationer sinsemellan. Projektens längd och tidspress har ett medelmåttligt starkt samband (0,121, $p < 0,05$) (Tabell 8). Längden av projektet samverkar starkt med projektens institutionella koppling (0,153 $p < 0,05$). Det starkaste sambandet mellan oberoende variablerna är mellan projektens längd och storlek (0,270, $p < 0,01$). Övriga samband med betydelse är negativa sambandet mellan projektens fortsättning och institutionell koppling (-0,138 $p < 0,05$) och negativa sambandet mellan fortsättningen och storlek (-0,129, $p < 0,05$). Det råder även ett starkt samband mellan projektens institutionella koppling och storlek (0,147, $p < 0,05$).

Bland beroende variablerna samverkar de två måluppfyllelsedimensionerna (0,155, $p < 0,05$). I projektens resultat finns det trots allt ett samband mellan resultatets *relevans* och *kvalitet*. De två dimensionerna bedömdes skilt för att fånga det möjliga mervärdet som projekten förväntas åstadkomma. *Relevans* av resultat visade i vilken grad resultatet motsvarade projektets mål och *kvalitet* visade av hur hög kvalitet projektets resultat erhöll. På grund av denna distinktion var det möjligt att bedöma hur den egentliga nyttan som projektet åstadkommit. Ett fall från populationen kan illustrera fördelen med distinktionen.

I projekt A var målet att skapa ett kunskaps- och kompetenscentrum som kunde verka som innovativ omgivning för forskning, utbildning och utveckling inom branschen ifråga. Strax efter att projektet börjat visade det sig att det rådde missförstånd bland projektparterna om centrumkonceptet. Missförståndet löstes med en kompromiss om att istället för ett kunskaps- och kompetenscentrum utveckla en virtuell portal där relevant information om branschen var samlad och tillgänglig. Portalen visade sig vara nyttig för projektets målgrupp. Projektparterna var rätt nöjda med resultatet trots att det inte motsvarade projektets ursprungliga målsättning. (Arbets- och näringsministeriet 2013a).

I fallet ifråga var *relevansen* av resultatet lågt eftersom det inte motsvarade nämnvärt projektets målsättning. Resultatet var däremot av god *kvalitet*. Poängen är att denna typ av resultat, som uppkommit som bieffekt, inte skulle ha greppats av en traditionell måluppfyllelsebedömning. Enligt traditionella bedömningssättet skulle projektet i fråga ha bedömts som misslyckat eftersom

resultatet inte motsvarar målen. Däremot kan man med modellen som skapats för bedömning av måluppfyllelse i denna undersökning mäta den här typen av bieffekter som uppkommit i projekten.

Tabell 8. Sambanden mellan projektens organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet.

	Längd	Tidspress	Fortsättning	Institutionell koppling	Storlek	Produktivitet	Relevans	Kvalitet	Samhällelig effektivitet
Längd	1	,121*	,020	,153*	,270**	,147*	-,014	,008	-,135*
Tidspress	,121*	1	-,018	,072	-,008	-,020	,058	,038	,207**
Fortsättning	,020	-,018	1	-,138*	-,129*	-,021	,011	,094	,048
Institutionell koppling	,153*	,072	-,138*	1	,147*	,150*	-,022	-,008	-,088
Storlek	,270**	-,008	-,129*	,147*	1	,321**	,028	-,010	-,079
Produktivitet	,147*	-,020	-,021	,150*	,321**	1	,026	-,064	-,062
Relevans	-,014	,058	,011	-,022	,028	,026	1	,155*	,067
Kvalitet	,008	,038	,094	-,008	-,010	-,064	,155*	1	,058
Samhällelig effektivitet	-,135*	,207**	,048	-,088	-,079	-,062	,067	,058	1

** . Korrelationen är signifikant på nivån 0,01 (tvåsidig).

* . Korrelationen är signifikant på nivån 0,05 (tvåsidig).

Utgående från de betydelsefulla sambanden mellan projektens organisatoriska egenskaper och effektiviteten är det klart att det finns goda skäl att anta att organisatoriska egenskaperna inverkar på projektens effektivitet. I nästa avsnitt analyseras inverkan av projektens organisatoriska egenskaper på projektens effektivitet.

5.3 Förklaring till variationen i projektens effektivitet

I detta avsnitt analyseras och diskuteras inverkan av projektens organisatoriska egenskaper på projektens effektivitet. Den antagna inverkan som analyseras och diskuteras är av projektens organisatoriska egenskaper längd, tidspress, fortsättning, institutionell koppling och storlek på effektiviteten av projekten mätt med produktivitet, måluppfyllelsens två dimensioner *relevans* och *kvalitet* samt samhällelig effektivitet.

5.3.1 Är kortare projekt mer effektiva än längre projekt?

Projekten antas i dess renodlade form vara effektiva på grund av sin korta verksamhetstid. Regressionsmätningen visar att korta projekt faktiskt är mer samhälleligt effektiva än längre projekt (Tabell 12). Att korta projekt gynnar samhällelig effektivitet följer antagandet om att projekt som korta inslag i permanent verksamhet medför effektivitet. Projekt som temporära organisationer kan ses som effektiva eftersom dess tidsuppfattning är linjär till skillnad från permanenta organisationer med cyklisk eller spiralaktig tidsuppfattning. Längdens gynnsamma inverkan genom framkallande av linjär tidsuppfattning kan ses genom de antagna medlande mekanismerna. Längden har hävdats påverka bl.a. genom uppkomsten av en gemensam kunskapsbas för medlemmarna i organisationen. Längden har också setts som betydelsefull för hur sociala relationer och förtroende mellan medlemmarna hinner bildas. Det har även argumenterats att längden påverkar i vilken mån medlemmarna åtar sig organisationens mål eller utvecklar egna mål vid sidan om verksamheten. Dessa mekanismer kan både enskilt och tillsammans tänkas medla återverkan av längd på samhällelig effektivitet genom att medlemmarna inte lägger tid och möda på att slipa handlingarna och skapa rutiner för effektivisering av verksamheten utan istället fokuserar på en uppgift och utför den möjligast väl utan tanke på att det kanske måst produceras något liknande i framtiden. Hypotes 1 som ställdes om längdens inverkan på effektivitet antog att kortare projekt är mer effektiva än längre projekt. Hypotesen får därmed stöd av hur projektens längd inverkar på projektens samhälleliga effektivitet.

Däremot har längden ingen inverkan på produktivitet (Tabell 9) och de två dimensionerna av måluppfyllelse, *relevans* och *kvalitet* (Tabell 10 och Tabell 11). Att längden av projekt inte inverkar på dessa är överraskande. I synnerhet uteblivna betydelsen för produktivitet kan verka konstig då korrelationsanalysen visade att det finns ett starkt samband mellan längd av projekt och projektets produktivitet. I skenet av resultaten har man skäl att ställa sig en aning förbehållsamt till antagandet om korta projekt som mer effektiva än långa eftersom längden inte hade en betydelse för produktivitet och måluppfyllelse i projekt.

Fynden kan delvis förklaras med effektnivåernas olika karaktär. I effektivitetskonceptet verkar det finnas en viss motstridighet mellan egenskaper som gynnar produktivitet och samhällelig effektivitet. Produktivitet gynnas av rutinaktiga processer som får kostnaderna för slut prestationen att bli så liten som möjligt. Samhällelig effektivitet däremot gynnas av icke-rutinaktiga och kreativa lösningar. Resonemanget skulle innebära att projekten i sin renodlade form inte är gynnsamma för produktivitet i offentliga sektorn. Resultaten tyder dock på att det renodlade projektets

tidsdimension, sett som längd, inte är av betydelse för projektens produktivitet och måluppfyllelse i offentliga sektorn.

Projektlängdens inverkan på projektens effektivitet är summerad i Tabell 13. I det följande går jag igenom tidspressens inverkan på projektens effektivitet.

5.3.2 Ökar tidspress på projektens effektivitet?

Tidsperspektivets betydelse för projektens effektivitet kan ses även ur den andra tidskomponenten. Projekt med tidspress visar sig uppnå mer samhällelig effektivitet (Tabell 12). Inverkan av tidspress på projektens samhällliga effektivitet är stark, vilket stöder antagandet om projekt som temporära organisationer vars effektivitet härstammar ur den linjära tidsuppfattningen. Orsakerna till att tidspress medför linjär tidsuppfattning vilket gynnar effektiviteten kan härledas till psykologiska inverkan på projektmedlemmarna. Projektmedlemmar med tidspress har visats fokusera mer på uppgiften till hands än skapandet av sociala relationer och övriga uppgifter. Tidspress har sagts framkalla ökad kreativ problemlösning bland projektmedlemmarna men negativ sedimentering av kunskap. Sett ur detta perspektiv är det tänkbart att den ökade problemlösningen framkallad av tidspress på projektmedlemmar leder till den typen av resultat som samhällelig effektivitet mäter.

Tidspressens betydelse för effektiviteten skall dock inte överdrivas. Tidspress i projekt har ingen betydelse för projektens produktivitet (Tabell 9) och de två måluppfyllelsedimensionerna (Tabell 10 och Tabell 11), vilket antyder att den inte kan betraktas som den vises sten för projekteffektivitet. Projektens tidspress hade även endast ett samband till projektens samhällliga effektivitet i korrelationsanalysen medan den saknade samband till de övriga effektivitetsdimensionerna. Detta begränsar vidare möjligheten till generaliseringar av tidspressens betydelse för projektens effektivitet. Trots den befogade förbehållsamheten som skall riktas till tidspressens inverkan på projektens effektivitet är den en av de mest inflytelserika av de organisatoriska egenskaperna på projektens effektivitet. Resultaten stöder hypotes 2 som antog att projekt med tidspress är mer effektiva än projekt utan tidspress.

Tidspressens inverkan på projektens effektivitet är summerad i Tabell 13. I det följande går jag igenom inverkan av projektens fortsättning på projektens effektivitet.

5.3.3 Förminskar fortsättningen av projektet dess effektivitet?

Den tredje komponenten av tidsperspektivet, fortsättningen av projektet, är däremot så gott som betydelselös för projektens effektivitet. Projektets fortsättnings ringa betydelse ställer både antaganden om dess inverkan på effektivitet och dess bidrag till tidsperspektivet i dubiöst ljus. Den

temporära effektiviteten av projekt antogs bygga på korta och begränsade inslag som hämtar in linjär och begränsad tidsuppfattning i förhållande till den permanenta organisationens cykliska eller spiralaktiga tidsuppfattning. Effekten antogs medlas genom projektmedlemmarna som prioriterar organisationens mål och den löpande verksamheten framom interaktion med andra medlemmar vid avsaknad av gemensamma planer för framtiden. Interaktionsmönstren har också sagts vara annorlunda i projekt med fortsättning än utan det. Att medvetenheten om tidsbegränsningen inte är betydelsefull för projektens effektivitet är överraskande med tanke på att antagandet om den linjära tidsuppfattningen grundar sig på medlemmarnas kunskap om det stundande slutet av projektet.

Som redan nämnades ligger de tre komponenterna av tidsperspektivet rätt nära varandra och delvis till och med överlappar varandra. Samverkan mellan de tre tidskomponenterna är dock begränsad (Tabell 8). Den positiva korrelationen mellan längd och tidspress utmanar det etablerade resonemanget om att kort tid för verksamhet leder till positiva effekter genom tidspress. Istället verkar långa projekt ha mer tidspress och korta projekt mindre.

De två tidskomponenterna med tidsbegränsningen i fokus, tidspress och projektets fortsättning, kunde antas ha en viss samverkan. Att det inte finns ett samband mellan dem kan tolkas som att medvetenheten om gemensamma framtida planer inte nödvändigtvis betyder att tidspressen uteblir. Tidspress kan således uppkomma i projekt oberoende om projektmedlemmarna har eller saknar gemensamma planer för framtiden. Driver man resonemanget vidare kan detta ses som ett gynnsamt fynd för offentliga sektorn. Bristen på fortsättning och långsiktighet har upplevts som ett av grundproblemen med användningen av projekt. Kan man bygga kontinuitet med hjälp av projekt samtidigt som man upprätthåller effektiviteten genom tidspress i dem är farhågan om brist på kontinuitet inte nödvändigtvis så befogad som man antagit.

Hypotes 3 som antog att projekt med fortsättning är mindre effektiva än projekt utan fortsättning får därmed inte stöd.

5.3.4 Leder samverkan till effektivitet?

En av de stora fördelarna med projekt i offentliga sektorn har ansetts vara möjligheten att förena flera olika parter. Ett brett samarbetsbotten har setts som en lösning på de komplexa problemen som offentliga sektorn präglas av. Samarbete med aktörer från det representativa politiska systemet har dock ingen klar inverkan på projektens effektivitet (Tabell 9, 10, 11 och 12). Detta kan ses som överraskande med tanke på tidigare forskning som visat att involvering av aktörer med officiell status i det politiska systemet gynnar organisationers effektivitet i offentliga sektorn (Fotel 2011).

Fyndet kastar även vaghetens skugga över de olika *governance*-perspektiven som betonar nyttan av samverkan i projekt.

Ett visst stöd för synen på gynnsamheten av samverkan i offentliga sektorn som *collaborative governance*-perspektivet utgår ifrån kan ändå finnas. Den positiva korrelationen mellan projektens institutionella koppling och produktivitet talar för att det ändå kan finnas något i antagandet (Tabell 8). Involvering av politiker och tjänstemän i projekt och ökningen av legitimitet som de medför förklarar därmed delvis varför vissa projekt är effektiva och andra inte. Detta är i linje med antagandet om att det är speciellt viktigt att involvera aktörer från representativa politiska systemet i det nordiska välfärdssamhället där rollfördelningen bland officiella aktörer är skarp. Den skarpa rollfördelningen och de därpå följande snävare ansvarsförhållandena ökar på behovet att involverar officiella aktörer för att legitimera sin verksamhet och möjligtvis öka på handlingsutrymmet.

Att den institutionella kopplingen inte gynnar samhällelig effektivitet (Tabell 12), som dessutom mäts med ett mått baserat på innovationseffektivitet, ger *interactive governance* eller *metagovernance*-perspektivens antaganden om projektens gynnsamhet för effektiviteten genom förhöjd innovationsförmåga delvis en törn. Å andra sidan kan fyndet förklaras med att samverkan i projekt inte antas automatiskt leda till innovationer. Främjandet av innovationer förutsätter dels en viss institutionell ram för samarbetet och dels ett tryck för att åstadkomma resultat. Sambandet som upptäcktes mellan institutionell koppling och samhällelig effektivitet kan tyda på att vissa av de kritiska elementen funnits i projekten medan vissa uteblev, vilket resulterade i att institutionella kopplingen inte direkt påverkade effektiviteten. Hypotes 4 där vi antog att projekt med stark institutionell koppling är mer effektiva än projekt med svag institutionell koppling kan varken stödas eller förkastas utgående från resultaten.

5.3.5 Litet är vackert, stort är klumpigt?

Ett av de mest etablerade antaganden om projektens effektivitet är att mindre projekt är effektiva på grund av flexibiliteten och kvickheten av en liten organisation. Detta antagande är man tvungen att ställa sig väldigt skeptisk till i ljuset av resultaten från denna studie. Storleken av projekt saknar betydelse för projektens måluppfyllelse och samhällelig effektivitet. Mindre projekt är inte mer effektiva än större projekt utan tvärtom visar sig större organisationsstorlek vara till fördel för projektens effektivitet. Storleken av projektet gynnar starkt projektens produktivitet. Detta strider mot antaganden om projektet som effektiv på grund av en liten och flexibel organisation. Hypotes 5 som antog att mindre projekt är mer effektiva än större projekt kan förkastas med stöd av dessa resultat.

Förklaring till varför stora projekt är mer produktiva än små projekt kan sökas i effektivitetstypen. Produktivitet är den mest tekniska av effektivitetsdimensionerna och man antar att den gynnas av repetitiv verksamhet och specialisering. Detta ger anledning att tro att ett stort projekt har en fördel till små eftersom de har en möjlighet till specialisering och till utformning av handlingsmönster som gynnar produktivitet. Ett intressant tillägg till storleken påverkan på produktivitet skulle vara att se om återverkan följer samma logik som i permanenta organisationer. Storleken skulle då gynna produktiviteten tills en viss nivå uppnåtts varefter återverkan skulle bli ogynnsam. Fyndet att större projekt är mer produktiva än mindre projekt är dock i linje med studierna som visat att projekten är byråkratiska organisationer (Hodgson 2004). Den klassiska skalfördelen med större organisationer är typisk i organisationer som fungerar med byråkratiska organisationers verksamhetslogik.

Storleken av projektet är även kopplad till de övriga organisatoriska egenskaperna (Tabell 8). Stora projekt är längre än små projekt. Det låter rimligt att anta att långa projekt leder till större projekt eftersom man har mer tid att samla deltagande företag och organisationer eller behov av fler eftersom verksamheten är lång. Å andra sidan är det inte uteslutet att ett projekt som samlat ihop många deltagande företag och organisationer behöver en längre tid eftersom verksamheten blir mer omfattande. För det tredje kan den gemensamma bakomliggande förklaringen till både längd och storlek vara en omfattande målsättning eller verksamhet.

Att stora projekt har lägre grad av fortsättning kan verka överraskande (Tabell 8). Stora projekt med omfattande mål kunde tänkas ha ett större behov av att försäkra fortsättningen av verksamheten och resultaten. Orsaken till att mindre projekt har högre fortsättning förblir därför ett mysterium.

Sambandet mellan projektens storlek och grad av institutionell koppling är däremot mindre överraskande (Tabell 8). En pragmatisk förklaring kan härledas till själva egenskaperna. Stora projekt i form av mängden deltagande företag och organisationer leder rimligen till att mängden aktörer från offentliga sektorn är högre än i små projekt med färre deltagande företag och organisationer totalt sett. Trots att det handlar om ett samband och inte direkt kausalitet kan man föra resonemanget vidare. Större projekt med fler deltagande företag och organisationer öppnar möjligheten för högre institutionell koppling vilket ur *governance*-perspektiven kan anses gynnsamt för projekt i offentliga sektorn. Detta resonemang skall dock saltas ordentligt eftersom vi nyss såg att det ännu råder stor osäkerhet om projektens institutionella kopplings betydelse för effektivitet.

5.4 Summering av beroendeförhållanden mellan projektens egenskaper och effektivitet

Projektens organisatoriska egenskaper tidsperspektiv, institutionell koppling och storlek förklarar tillsammans delvis varför vissa projekt är mer produktiva än andra. Projektets organisatoriska egenskaper förklarar upp till 12,1 % av projektens produktivitet ($R^2 = 0,121$, $p < 0,001$) (Tabell 9)⁴. Av dessa inverkar projektets storlek kraftigast på projektens produktivitet. Beroendeförhållandet är dock det motsatta som antagits det vill säga större projekt är mer produktiva än mindre projekt (Hypotes 5). Det medför att trots att projektens organisatoriska egenskaper tydligt och klart har en inverkan på projektens produktivitet, gäller antagandet som härletts från företagsvärldens syn på projektens effektivitet inte för projektens produktivitet i offentliga sektorn.

Tabell 9. Organisatoriska egenskapers inverkan på projektens produktivitet.

Variabler	Icke-standardiserade koefficienten (B)	Standardavvikelse	Standardiserade koefficienten (Beta)
Längd	7,589E-9	,000	,068
Tidspress	-4,573E-6	,000	-,045
Fortsättning	1,050E-6	,000	,029
Institutionell koppling	1,326E-5	,000	0,100
Storlek	1,569E-7	,000	,293***
$R^2 = ,121$			
F-värde = 7,029***			
Justerad $R^2 = ,104$			
n=262			

Modellens prediktionsvariabler: längd, tidspress, fortsättning, institutionell koppling och storlek.

Beroende variabel: produktivitet

*****. Signifikant på nivån 0,001**

Projektens organisatoriska egenskaper inverkar däremot inte på relevansdimensionen av måluppfyllelse (Tabell 10). Företagsvärldens syn på projektens organisatoriska egenskapers inverkan på projektens effektivitet gäller inte för projektens *relevans* av resultat i offentliga sektorn.

⁴ Inflytandet av residualer kontrollerades med Cook's avstånd, som visar hur mycket enskilda observationer *de facto* påverkar regressionsanalysens koefficienter. Alla observationer låg inom gränserna för vad som är acceptabelt.

Tabell 10. Organisatoriska egenskapers inverkan på relevansen av måluppfyllelse i projekten.

Variabler	Icke-standardiserade koefficienten (B)	Standardavvikelse	Standardiserade koefficienten (Beta)
Längd	-7,809E-5	,000	-,047
Tidspress	,126	,095	,084
Fortsättning	,010	,034	,019
Institutionell koppling	-,015	,126	-,008
Storlek	,000	,001	,050
$R^2 = ,009$			
F -värde = ,482			
Justerad $R^2 = -,010$			
n=262			

Modellens prediktionsvariabler: längd, tidspress, fortsättning, institutionell koppling och storlek.

Beroende variabel: relevans av måluppfyllelse.

Projektens organisatoriska egenskaper inverkar inte heller på *kvaliteten* av måluppfyllelse (Tabell 11). Företagsvärdens syn på projektens organisatoriska egenskapers inverkan på projektens effektivitet gäller därmed inte för projektens *kvalitet* av resultat i offentliga sektorn.

Tabell 11. Organisatoriska egenskapers inverkan på kvalitet av måluppfyllelse i projekten.

Variabler	Icke- standardiserade koefficienten (B)	Standardavvikelse	Standardiserade koefficienten (Beta)
Längd	-2,867E-05	,000	-,021
Tidspress	,080	,079	,064
Fortsättning	,045	,028	,099
Institutionell koppling	,023	,105	,014
Storlek	7,446E-05	,000	,011
$R^2 = ,013$			
F -värde = ,686			
Justerad $R^2 = -,006$			
n=262			

Modellens prediktionsvariabler: längd, tidspress, fortsättning, institutionell koppling och storlek.

Beroende variabel: kvalitet av måluppfyllelse.

Däremot förklarar projektens organisatoriska egenskaper tillsammans till en del av variationen i projektens samhälleliga effektivitet. De organisatoriska egenskaperna förklarar upp till 8,5 % av den projektens samhälleliga effektivitet ($R^2 = 0,085$, $p < 0,05$) (Tabell 12). Egenskapernas inverkan av samhällelig effektivitet kan ses som måttlig. I jämförelse med andra studier i organisationers effektivitet kan förklaringsprocenten anses vara överraskande hög (se t.ex. Chun & Rainey 2005). Likväl är det värt att minnas att över 90 % av variansens förklaras av något annat än dessa egenskaper. Jämför man med i vilken grad egenskaperna förklarar produktiviteten (Tabell 9) är betydelsen av egenskaperna för projektens samhälleliga effektivitet en aning lägre. Antaganden om projektens organisatoriska egenskaper inverkan på projektens effektivitet, som härletts från företagsvärlden, är därmed av en viss betydelse för projektens samhälleliga effektivitet i offentliga sektorn.

Tabell 12. Organisatoriska egenskapers inverkan på samhällelig effektivitet i projekten.

Variabler	Icke-standardiserade koefficienten (B)	Standardavvikelse	Standardiserade koefficienten (Beta)
Längd	-9,581E-10	,000	-,155*
Tidspress	1,325E-06	,000	,235***
Fortsättning	8,597E-08	,000	,043
Institutionell koppling	-5,317E-07	,000	-,072
Storlek	-5,673E-10	,000	-,019
R² = ,080			
F-värde = 4,427*			
Justerad R ² = ,062			
n=262			

Modellens prediktionsvariabler: längd, tidspress, fortsättning, institutionell koppling och storlek.

Beroende variabel: samhällelig effektivitet.

***. Signifikant på nivån 0,05**

*****. Signifikant på nivån 0,001**

Beroendeförhållanden mellan projektens organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet är sammanfattad i Tabell 13. Ur tabellen framgår de mest betydelsefulla förhållanden av inverkan och samverkan mellan projektens organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet. Innebörden i beroendeförhållanden beskrivs även kort i tabellen.

Tabell 13. Sammanfattning av beroendeförhållanden mellan projektets organisatoriska egenskaper och effektivitetsdimensioner.

Projektets organisatoriska egenskap	Effektivitetsdimension	Produktivitet	Relevans av måluppfyllelse	Kvalitet av måluppfyllelse	Samhällelig effektivitet
Längd		Liten inverkan men rätt starkt samband mellan projektets längd och produktivitet	Ingen inverkan	Ingen inverkan	Kortare projekt är mer effektiva än längre projekt
Tidspress		Ingen inverkan	Ingen inverkan	Ingen inverkan	Tidspress i projekt gynnar starkt effektivitet
Fortsättning		Ingen inverkan	Ingen inverkan	Ingen inverkan	Ingen inverkan
Institutionell koppling		Liten inverkan men starkt samband mellan graden av institutionell koppling och produktivitet	Ingen inverkan	Ingen inverkan	Ingen inverkan
Storlek		Större projekt är mer produktiva än mindre projekt	Ingen inverkan	Ingen inverkan	Ingen inverkan

I det följande diskuteras vad undersökningens resultat betyder för antaganden om projektens organisatoriska egenskapers inverkan på effektivitet i offentliga. Resultaten diskuteras även utgående från ett samhällspolitiskt perspektiv. Kunskapen om hur de viktigaste organisatoriska egenskaperna av projekten inverkar på projektens effektivitet ställs i relation till regionalpolitiken,

som är politikområdet där användningen av projekt är vanligast. Utgående från denna undersöknings resultat föreslås sätt att öka projektens effektivitet i offentliga sektorn.

6. Diskussion

Flera av projektens organisatoriska egenskaper visades inverka på projektens effektivitet. Kortare verksamhetstid gynnade projektens produktivitet, tidspress ökade på projektens samhälleliga effektivitet, institutionell koppling hade ett samband till projektens produktivitet och större projekt var mer produktiva än mindre projekt. Dessa kan ses som de viktigaste beroendeförhållanden mellan projektens organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet. Vad de viktigaste beroendeförhållanden betyder för projektteorins antaganden diskuteras i det nästa.

I avsnittet där på diskuteras hur undersökningens resultat kan beaktas för att gynna projektens effektivitet inom olika politikområden i framtiden. I kapitlets senare avsnitt behandlas undersökningens resultat och uppställning kritiskt. I avsnittet lyfts undersökningens problem upp och diskuteras med hänsyn till undersökningens tillförlitlighet.

6.1 Gynnar det renodlade projektets egenskaper projektens effektivitet i offentliga sektorn?

De betydelsefulla beroendeförhållandena mellan projektens organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet visar att en del av projektteorins antaganden om variationen i projektens effektivitet i offentliga sektorn är befogade och andra inte. Projekten i offentliga sektorn är mer effektiva om de är korta ingrepp i den fortlöpande verksamheten och har en viss tidspress. Projektlängdens och tidspressens gynnsamhet för projektens effektivitet betyder att projektteorins antaganden om tidsperspektivets betydelse för projektens effektivitet även gäller i offentliga sektorn. Den ringa betydelsen av projektets fortsättning för projektets effektivitet visar dock att projektteorins antagande inte i sin helhet är överförbart till projekten i offentliga sektorn.

Projektens möjlighet till att samla olika aktörer ihop kan också antagligen bidra till ökad effektivitet i projekten som man antagit i *governance*-teorierna. Det är dock ännu oklart hur betydelsefull den institutionella kopplingen är för projektens effektivitet.

Att antagandet om tidsperspektivets betydelse för projektens effektivitet, som härletts ur företagsvärldens syn på projekt, träffar rätt tyder på att offentliga sektorns projekt under åtminstone vissa omständigheter följer samma principer som projekten i företagsvärlden. Att det finns tecken som tyder på att antagandet om samverkans gynnsamhet, som är grundad i *governance*-styrningsprincipens ideal, delvis är befogad tyder på att *governance*-teorins förståelse för projekten inte är helt och hållet nonsens.

Större projekt visade sig vara mer effektiva än mindre projekt. Fördelen med större organisation för projektens effektivitet visar att företagsvärldens antaganden trots allt inte nödvändigtvis gäller för projekten i offentliga sektorn. Skalfördelen för produktiviteten i offentliga projekt tyder på att projektens verksamhetslogik bär på tecken av traditionella permanenta organisationers produktionslogik. Detta kan ses som stöd för kritikerna av företagsvärldens syn på det renodlade projektet som menat att projekten i offentliga sektorn inte är så speciella som man trott utan närmast är en ny form av byråkrati. Men till skillnad från kritiken, som menar att detta medför nedsatt effektivitet för projekten, visar denna undersökning att det kan vara gynnsamt för projektens effektivitet.

Sammanfattar man de funna beroendeförhållandena mellan projektens organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet tyder resultaten på att projektteorins antaganden för tidsperspektivets del gäller också, med viss förbehållsamhet, för projekt i offentliga sektorn. *Governance*-teorins antaganden om samverkandets gynnsamhet för projektens effektivitet kan stämma, men detta kunde varken förstärkas eller motbevisas. Den kraftigt gynnsamma inverkan av större projekt på projektens produktivitet visar att antagandet om det renodlade projektets organisatoriska egenskapers inverkan på projektens effektivitet kan vara helt omvänt i offentliga sektorns projekt. Utgående från dessa resultat är det klart att projektens effektivitet i offentliga sektorn inte gynnas av att organisera projekt strikt enligt projektteorins framställning om det renodlade projektet. Med tanke på projektens effektivitet är det gynnsammare att organisera projekten i offentliga sektorn utgående från en kombination av organisatoriska egenskaper utgående från olika antaganden. Projekt som en ”organisationsmix” med företagsvärldens tidsperspektiv för projekt, *governance*-teorins förebild av ett samverkande nätverk och större projekthelhet med inslag av produktionslogik kunde medföra effektivare projekt i framtiden. Samtidigt skall man inte förhastas och tro sig kunna skapa det optimala projektet för offentliga sektorn. Den potentiella inbyggda motstridigheten mellan de olika egenskaperna av projekten kan motverka gynnsamheten som uppnås av egenskaperna enskilt.

I det följande diskuteras hur resultaten i denna undersökning kan beaktas i organisering av projekten i sektorer med utbredd användning av projekt.

6.2 Mot effektivare projekt och en effektivare politik?

Fyndet om beroendeförhållandena mellan projektens organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet är inte enbart intressanta för granskandet av hur projektteorins antaganden gäller i offentliga sektorn. Den praktiska nyttan av undersökningens resultat kan dras av de sektorer där

projekten är det huvudsakliga sättet att organisera verksamhet. Regionalpolitiken, som styrs av uppfattningen om regionernas nya roll som flexibla, dynamiska och samverkande områden, organiseras i allt högre grad i program och projektform. Trots att avsikten med denna undersökning inte var att visa vilken inverkan projekten haft på den regionala utvecklingen, kan undersökningens resultat gynna den förda regionalpolitiken i framtiden. Orsakerna till att man endast kan dra försiktiga paralleller mellan projektens effektivitet och regionalpolitikens effektivitet är flera. Det råder t.ex. ett långt och vagt förhållande mellan de målutformande politiska programmen och organisationen där verksamheten faktiskt utförs dvs. projekten. Sambandet mellan projektens verksamhet och den slutgiltiga inverkan på regionen är också oklar och svårigen mätbar eftersom det slutgiltiga utfallet på regionen influeras av övriga aktörer och omständigheter än projektet. Men trots att en direkt kausalitet inte kan påvisas, är effektiva projekt givetvis önskvärda framför ineffektiva både på grund av att de rimligen kan tänkas vara gynnsammare för regionens utveckling och också bespara offentliga medel. Möjlighet till effektivisering av regionalpolitiska projekt erbjuds då EU:s följande sammanhållningspolitiska politikprogram, som sträcker sig från 2014-2020, utarbetas under hösten 2013 (Arbets- och näringsministeriet 2013d).

Denna undersökning visar att man är tvungen att beakta projektens tidsperspektiv för att i framtiden öka projektens effektivitet. Kort verksamhetstid är att föredra framför lång verksamhetstid i projekten. Tiden borde också vara så pass knapp i förhållande till verksamheten att det uppstår tidspress i projektet. Tillsammans kan dessa två delar av tidsperspektivet, längd och tidspress, verka gynnsamt på de regionalpolitiska projektens samhälleliga effektivitet. Detta kan rimligen antas gynna också regionalpolitikens effektivitet.

Projektens koppling till offentliga institutioner skall inte heller undervärderas i organisering av framtida projekt. I en formell omgivning som i det nordiska välfärdssamhället, med stark rollfördelning och tilltro av officiella aktörer, kan en stark koppling till offentliga sektorns institutioner gynna projektens effektivitet. Som denna undersökning visat är en stark koppling till offentliga institutioner ingen garanti för effektiviteten av regionalpolitikens projekt, men det är rimligt att anta att kopplingen gynnar projektens effektivitet åtminstone i någon grad. Denna undersökning har i likhet med tidigare forskning visat att det finns tecken på att institutionell koppling och projektens effektivitet har ett samband. Projekten i regionalpolitiken kan således framöver med god orsak involvera aktörer från offentliga sektorn i högre grad än tidigare. Däremot är det oklart om möjligheten till samverkan leder till effektivitet endast under vissa omständigheter. Det är tänkbart att sammansättningen av samverkande aktörer är av betydelse för effektiviteten. Kanske det inte hinner till med en stark förankring i offentliga institutioner, utan att de offentliga

aktörernas gynnsamma inverkan realiseras endast i samband med tillräcklig expertis från övriga kompetensområden som från en stark involvering av forskningsinstanser.

Man kan även sträva efter effektivitet i regionalpolitiska projekt genom fördelarna med en stor organisation. Genom att gå in för större projekthelheter med flera företag och organisationer som deltagare kan man gynna projektens produktivitet. Beroendeförhållandet av storlek på effektivitet är som redan nämnts den motsatta till hur förhållandet i teorin antogs se ut. Frågan är om man går miste om flexibilitet i projekten i samband med att projektet växer och blir större. Likväl är det tydligt att man genom att styra projekten till större helheter kan uppnå mer produktiva projekt i kommande regionalpolitiska program.

Att den tredje delen av tidsperspektivet, fortsättningen av projekt, inte var av betydelse för projektens effektivitet kan också ses som ett resultat värt att beakta i framtiden. Resultatet kan tolkas som att projekten i regionalpolitiken kan organiseras med ett framtidsperspektiv dvs. att verksamheten kommer att fortsätta i ett nytt projekt eller i en permanent organisation utan att projektens effektivitet blir lidande. Frågan om man med kortsiktiga lösningar som projekt kan eftersträva långsiktiga resultat kan med god orsak påstås vara en av de mest fundamentala frågorna i forskningsområdet. Frågan är givetvis inte löst med denna undersökning eftersom avsikten inte var att granska om kortsiktig verksamhet kan förenas med långsiktiga resultat. Undersökningens resultat tyder i varje fall på att man inte är tvungen att välja mellan projektens effektivitet och långsiktig verksamhet.

Trots att denna undersökning visat att olika organisatoriska egenskaper härlett från olika antaganden gynnar projektens effektivitet i offentliga sektorn skall man inte tro att man med en enkel kombination av organisatoriska egenskaper med betydelse för effektiviteten kan organisera det optimalt effektiva projektet. Projektens organisatoriska egenskaper kan i viss mån motverka varandra. Det kan även finnas en inbyggd motstridighet mellan de olika typerna av projektens effektivitet eftersom produktivitet gynnas av rutiner och specialisering medan samhälls effektivitet gynnas av nytänkande och icke-rutinmässiga processer. Den inbyggda motstridigheten borde undersökas närmare för att veta vilken kombination av organisatoriska egenskaper är den optimala för projekten i offentliga sektorn.

Om offentliga sektorns projekt kan effektiveras i framtiden genom att beakta organisatoriska egenskaper som gynnar projektens effektivitet finns det goda grunder att anta att även den bedrivna politiken förs i en effektivare riktning. Trots att projektens ökade effektivitet inte betyder att politikens inverkan stiger i samma grad, är det klart att effektivare projekt åtminstone till någon

grad bidrar till en effektivare politik. Effektivare regionalpolitik, eller i EU-termer sammanhållningspolitik, kunde bespara offentliga medel. Den kunde även minska eller åtminstone dämpa de växande skillnaderna i välbefinnande mellan olika regioner. Utjämning av regionala klyftor skulle följa EU:s strategi för utveckling av hela unionen till världens mest konkurrenskraftiga område. Utjämningen av regionala skillnader i välbefinnande är också önskvärd ur ett allmänt mänskligt perspektiv. I allmänhet skulle det tyda på att effektivitetsökning av policyn med hjälp av projekt, som förespråkats av NPM-reformerna och styrning genom samverkan, delvis träffat rätt.

I det följande granskas undersökningens resultat kritiskt. Problem som uppkommit under undersökningen diskuteras med hänsyn till dess möjliga inverkan på undersökningens tillförlitlighet.

6.3 Den svårsmälta begreppsgröten

Effektivitetsmätning av offentliga projekt navigerar bland kobbar och grund redan på grund av konceptet för mätning av offentliga sektorns effektivitet. Som redan många gånger poängterats finns inget enhälligt koncept för mätning av organisationers effektivitet i offentliga sektorn. Måtten som valdes för att granska projektens effektivitet, produktivitet, måluppfyllelse och samhälls-effektivitet, brukar anses mäta de tre viktigaste effektivitetsdimensionerna. I princip är måtten teoretiskt väl grundade och de har operationaliserats i varierande sammansättning otaliga gånger på offentliga organisationer, program och hela sektorer. Problemet är dels att måtten sällan tillämpats tillsammans, trots att vikten av ett flermåttssystem betonats av forskare. Dels är problemet att måtten tillämpats ännu sparsammare på flernivåns styrningsinstrument i en komplex miljö som projekt i EU:s sammanhållningspolitiska program. Effektivitetsdimensionerna har i tidigare forskning främst använts enskilt istället för som en kombination av dimensionerna. Detta beror antagligen på den stora variationen dimensionerna mellan. Det har visats vara svårt att operationalisera de tre effektivitetsdimensionerna som är så olika till sin natur på en och samma verksamhet.

Operationaliseringen av effektiviteten i denna undersökning kan därför ses som en öppning i diskussionen om olika sätt att mäta projektens effektivitet i offentliga sektorn.

6.3.1 Produktiviteten som mätte effekt men inte resultat

Den inre effektiviteten av projekten operationaliserade genom ett produktivitetmått i denna undersökning. Produktivitet mätt som skapade arbetsplatser i förhållande till kostnaderna för verksamheten är antagligen ett utomordentligt bra mått på produktivitet i en sektor med traditionell

sysselsättande verksamhet. Det fungerar antagligen också på ett väldigt brett plan som t.ex. produktivitet för samhället i helhet. Dess tillämpbarhet på projekt är dock tveksamt. Man kan förvisso argumentera för att sysselsättning är ett av de viktigaste målen för EU:s sammanhållningspolitik, och därmed skall projekten som det implementerande instrumentet skapa arbetsplatser. Få projekt har dock skapandet av arbetsplatser som sitt primära mål. Istället siktar man ofta på att skapa förbättrade verksamhetsförutsättningar för företag och upprätta samarbetsnätverk. De nya arbetsplatserna skapas sedan som en effekt av dessa. Tusen dollars fråga som följer är att vilket mått på produktivitet kunde bättre fånga det som verkligen produceras i projekten? Måttet borde balansera mellan att vara tillräckligt allmänt för att greppa alla projektens resultat men tillräckligt specifikt för att mäta resultat och inte effekterna av resultatet. Denna fråga är värd penetrera mer på djupet i framtida forskning.

6.3.2 Den problematiska måluppfyllelsebedömningen

Att måtten på måluppfyllelse inte hade signifikant samband i varken korrelationsmätningen eller regressionen med någon av de organisatoriska egenskaperna kan inte åsidosättas med att rycka på axlarna. Måluppfyllelse, som säkerligen redan blivit klart, är ett av de centralaste måtten på effektivitet i offentliga sektorn, om inte till och med det viktigaste måttet. Därför är det värt att granska kritiskt modellen för mätning av måluppfyllelse.

Modellen för bedömning av projektens yttre effektivitet genom att fördela måluppfyllelse på två dimensioner, *relevans* och *kvalitet* av resultat, kan konstateras uppfylla sin uppgift på ett analytiskt plan. Systematiseringen fångar in ett av de centralaste antaganden i projektens verksamhetslogik dvs. det förväntade mervärdet. Detta mervärde antas uppkomma vid sidan om de planerade resultaten och är därför problematisk att hantera. Modellens förtjänst är att den faktiskt kan fånga detta mervärde som uppkommer vid sidan om övriga resultat. Utgångspunkten, där de två dimensionerna är oberoende, erbjuder ett sätt att hantera dels graden av måluppfyllelse, dels kommer man åt eventuella bieffekter. Detta kan anses vara den största förtjänsten av diskussionen om olika sätt att mäta projektens effektivitet.

Trots att modellen för måluppfyllelse som utvecklats i denna avhandling är analytiskt innovativ och funktionsduglig stöter man på problem med operationaliseringen. Operationalisering av ett analysredskap är sällan en enkel uppgift. Bedömning av resultatets *relevans* och *kvalitet* utgående från en allmän flergradig skala är problematisk. Operationaliseringsbiten av modellen för måluppfyllelsebedömning kräver tydligt och klart mer arbete i framtiden. Problemet kan möjligtvis härledas till de allmänna problemen med bedömning av måluppfyllelse. Det är svårt att skilja åt

projektets huvudsakliga mål och processer eller verksamhet. Problemet är också att operationaliseringen av måtten lätt leder till förvirring mellan dimensionerna. En del kvantitativa resultat presenteras i rapporterna som kvalitetsdimensioner och *vice versa*. Bedömningen underlättas inte av att projektens resultat ofta presenteras i ett rosenrött ljus av projektledarna. Detta leder till att förhållandet mellan mål och resultat ofta blir vagt och oklart.

En möjlig förklaring till problemen med måtten på måluppfyllelsebedömning kan också vara populationsrelaterat. Med hänsyn till resultatet av projekten kan populationen vara snedvriden, eftersom studiens population är avgränsad till projekt som slutförts på ett lyckat sätt. Populationen kan därmed tänkas bestå av endast projekt som lyckats åtminstone delvis. De misslyckade projekten, där resultaten uteblivit och måluppfyllelsen blivit låg, kanske avgränsats ur studiepopulationen då avbrutna projekt inte inkluderats i populationen. Med andra ord är studiepopulationens representativitet inte nödvändigtvis den bästa för studerande av graden av effektivitet. Det kan påpekas att det inte direkt är ett problem för studiens tillförlitlighet eftersom studiens syfte inte är att bedöma om projekten varit effektiva eller inte.

6.3.3 Innovation och samhällelig effektivitet

Problemen med samhällelig effektivitet som mått överraskar inte med hänsyn till att det är det mest komplexa och avancerade av effektivitetsdimensionerna. Därför är det inte ovanligt att studier i offentliga sektorns organisationers effektivitet förbiser organisationers samhälleliga effektivitet. Detta beror antagligen på problemet med operationaliseringen.

Olika perspektiv på samhällelig effektivitet diskuterades redan i Kapitel 3.3.3 Effektivitetens samhällelig dimension. För- och nackdelarna med de olika perspektiven behöver därmed inte upprepas här. Istället kan man konstatera att samhällelig effektivitet mätt som kostnadseffektivitet av om projektet uppnått förväntningarna om att framkalla en innovation var en rätt fungerande operationalisering. Dels därför att innovationer sällan uppstår som slutprestationen av organisationen utan istället uppkommer som korttids utfall eller slutgiltiga utfall. Därmed är det en effekt man faktiskt mäter och inte enbart slutprestationen. Dels är innovationer en konkret och hanterbar effekt som kan kvantifieras och som också har en koppling till hur väl man lyckats med åtgärder som förbättrar områdets ekonomiska välbefinnande.

I samma andetag kan man fråga hur samhälleligt nyttig den sist och slutligen är. Traditionella sätt att se på samhällelig effektivitet utgår ifrån att effekten skall bidra till något av de offentliga värdena som rättvisa, jämlikhet och legitimitet. Det behövs en lång räddningsplanka för att dra en parallell mellan en innovativ produkt och något av dessa värden.

I det följande sammanfattas undersökningens fynd i slutsatser.

7. Slutsatser

Projektteorins antaganden om tillfälliga organisationsformers effektivitet håller åtminstone delvis sträck i offentliga sektorn. Denna undersökning visade att tillfälliga organisationer, som projekt, är effektiva i offentliga på grund av att de är korta inslag i en fortlöpande verksamhet. Projektens effektivitet består även av att tiden i projektet är knapp i förhållande till verksamheten. Tidspresen som uppkommer av den knappa tiden i förhållande till verksamheten gynnar projektens effektivitet i offentliga sektorn. Teorin om projektens effektivitet, som är starkt förankrad i företagsvärldens projekt, är åtminstone delvis tillämpbar i offentliga sektorn.

Governance-teorins syn på projekt som möjlighet till samverkan mellan olika aktörer kan i viss mån gynna projektens effektivitet. Samtidigt är projektens koppling till offentliga institutioner ingen garanti för effektiva projekt. Om möjligheten till samverkan realiserar som effektivitet under vissa specifika omständigheter är däremot oklart. Denna undersökning visade att det finns tecken som tyder i likhet med tidigare forskning att institutionell koppling kan gynna projektens effektivitet. Undersökningen gav inget slutligt svar på om projekten som samverkande organisationer gynnar effektivitet.

Förväntningarna på projektet som effektiv organisation på grund av liten organisationsstorlek och hög flexibilitet stämmer däremot inte i offentliga sektorn. Istället gynnar större projekt effektiviteten på ett liknande sätt som storleken hämtar skalfördel i traditionella organisationer. Av detta kan man dra två slutsatser: Antagandet, som är härledda från företagsvärlden om projektens effektivitet på grund av dess ringa storlek, gäller inte för projekt i offentliga sektorn. För det andra verkar projekten i offentliga sektorn delvis likna permanenta organisationer i och med att de tydligen följer en liknande produktionslogik som borde vara främmande för projektens verksamhetslogik.

Denna undersökning visar att projektens organisatoriska egenskaper förklarar endast delvis variationen i projektens effektivitet i offentliga sektorn. Ur detta kan man dra slutsatserna att projekten i offentliga sektorn endast delvis följer antaganden med ursprung i företagsvärlden. *Governance*-teoriernas antagandena om projekten som samverkande organisationer är inte helt lösryckta men kan inte ge en uttömmande förklaring på variationen i projektens effektivitet. Å andar sidan visar projekten tecken som liknar traditionella organisationer som är organiserade på permanent grund. Detta tyder på att kritikerna, som ifrågasatt projektens renodlade karaktär i offentliga sektorn och menat att de är en ny form av byråkrati, också delvis rätt i sina påståenden.

Projekten i offentliga sektorn följer närmast en kombination av olika antaganden om dess effektivitet.

Utöver den teoretiska prövningen har resultaten en betydelse också för den framtida samhällspolitiken. I politikområden med starkt behov av tillfälliga organisationer, som i regionalpolitiken, kan denna undersöknings resultat beaktas för organisering av effektivare projekt. Undersökningen visar att man i regionalpolitikens projekt bör beakta att projekten är tillräckligt korta och har en viss tidspress för att tidsperspektivet skulle vara gynnsamt för projektens effektivitet. För det andra är det möjligt att det är gynnsamt att involvera aktörer från offentliga institutioner. För det tredje bör man gå mot större projekthelheter för att gynna projektens produktivitet. Genom att beakta dessa betydelsefulla beroendeförhållanden mellan projektens organisatoriska egenskaper och projektens effektivitet kan man gynna den förda politikens effektivitet. Med tanke på regionalpolitikens avsikt att stöda ekonomiskt sämre lagda regioner kan effektivare projekt gynna de fattigare regionerna. Detta kan bidra till att regionala klyftor i socialt och ekonomiskt välbefinnande förminskades. På så sätt kan effektivare projekt på längre perspektiv tänkas leda till ett samhälle där förutsättningarna för välmående och god livsstandard inte är i lika hög grad bunden till regionen som det är idag. Projekten fyllde då förväntningarna som laddats på dem som effektiva bidrag till den förda politiken.

Det sagt är det klart att projektens effektivitet i offentliga sektorn är värt att studera vidare för bättre förståelse för effektiviteten i denna komplexa organisationsform. Denna undersökning visade att endast en del av antaganden om projektens organisatoriska egenskapers inverkan på effektivitet håller sträck. De antagna beroendeförhållanden, som inte kunde besvaras på ett uttömmande sätt, kunde gynnas av vidare forskning. Framför allt avses institutionella kopplingens betydelse för projektens effektivitet. Ett visst stöd för de stora förväntningar på projekten för höjd effektivitet genom samverkan kunde finnas i denna studie. Flera aspekter av projektens förväntade fördelar med samverkan är ännu obesvarade. Vilka institutionella kriterier för samverkan skall uppfyllas för att samarbetet skall vara gynnsamt för innovationer och projektens effektivitet? Och varierar dessa kriterier mellan olika typer av projekt?

Denna studie visade också att en stor del av projektens effektivitet kan förklaras med andra mekanismer än de antagna organisatoriska egenskaperna. Framtida studier kunde kartlägga vilka andra mekanismer påverkar projektens effektivitet. Möjliga förklaringar till effektivitetsframkallande mekanismer kan finnas i litteraturen om organisationers effektivitet där åtminstone verksamhetens substans och beslutfattande ses som betydelsefulla för organisationens

effektivitet. Å andra sidan är projekt som nya komplexa tillfälliga organisationer i den grad specifika organisationer att traditionella antaganden om organisationers effektivitet inte nödvändigtvis gäller för dem. Det mervärde som projektet förväntas tillför utöver den egentliga målsättningen kanske inte ens förstås med det traditionella sättet att mäta organisationens effektivitet. Detta mervärde finns det förutsättningar att förstå med metoden för måluppfyllelsebedömning som utvecklats i denna undersökning trots att det inte kunde visas obestriddigt i mätningen. Förädling av metoden kunde öka dess operationaliserbarhet och leda till bättre förståelse för projektens effektivitet i offentliga sektorn.

Diskussionen om olika sätt att mäta projektens effektivitet i offentliga sektorn och måtten som operationaliserades i denna undersökning visade att projektens effektivitet i offentliga sektorn är ett komplicerat fenomen. I brist på optimala sätt att mäta projektens effektivitet i offentliga sektorn är indelningen i inre, yttre och samhällelig effektivitet ett framkomligt sätt. Trots att de tre viktigaste effektivitetsdimensionerna i offentliga sektorn beaktades i denna undersökning gjordes ingen skillnad av vem verksamheten egentligen var effektiv för. Effektiviteten kan tänkas variera beroende på om man granskar om projektet varit effektivt för projektägaren, kommuninvånaren, centralförvaltningen eller EU. Beaktande av vem projektet varit effektivt för i framtida undersökningar kunde bidra till förståelsen för dynamiken av projektens effektivitet.

Sammanfattningsvis kan man konstatera denna undersökning visat att projekten i offentliga sektorn endast till en del följer projektteorins antaganden om orsakerna till variationen i projektens effektivitet. Kritiken mot projektens förväntade effektivitet på grund av projekt som korta och tidsbegränsade, samverkande och flexibla organisationer är delvis befogad. I verkligheten är projekten i offentliga sektorn för komplexa organisationer för att följa fullt ut antingen projektteorins antaganden eller kritiken som riktats mot den. Undersökningen visar att det kan vara gynnsamt att betrakta projekten som en slags hybridform vars effektivitet orsakas av egenskaper med förankring i olika antaganden. Det relativt renodlade projektets tidsperspektiv och institutionella koppling men den traditionella organisationens fördel med större organisation kan gynna projektens effektivitet i offentliga sektorn. Det kan främja den förda politikens inverkan och utvecklingen av det nordiska välfärdssamhället.

Litteratur

- Abrahamsson, A. & Agevall, L. (2009). Välfärdssektorns projektifiering - kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem? *Kommunal ekonomi och politik*, volym 13, nr 4, 35-60.
- Alasuutari, P. & Lampinen, M. (2006). OECD ja suomalaisen projektiyhteiskunnan synty. I *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Red. Kati Rantala & Pekka Sulkunen. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Ansell, C. (2012). Collaborative Governance. *The Oxford Handbook of Governance*. Red. David Levi-Faur. Oxford University Press.
- Arbets- och näringsministeriet. (2013a). *EU:n rakennerahastojen hallintajärjestelmä. Ohjelmakausi 2007-2013*. {Internet} <https://www.eura2007.fi/aura/administrator/AdminMainPage.do>, hämtat 5.3.2013.
- Arbets- och näringsministeriet. (2013b). *EU-rakennerahasto-ohjelmat 2007-2013*, http://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/eu_n_alue-_ja_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelmat_2007-2013, hämtat 5.2.2013.
- Arbets- och näringsministeriet. (2013c). *Vipuvoimaa EU:lta. Rakennerahastokauden 2007-2013 yleisesite*. http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/esitteet/rr_yleisesite_su.pdf, hämtat 1.7.2013.
- Arbets- och näringsministeriet. (2013d). *Rakennerahasto-ohjelman valmistelu 2014-2020*. {Internet} http://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/eu_n_alue-_ja_rakennepolitiikka/rakennerahasto-ohjelman_valmistelu_2014-2020, hämtat 6.8.2013.
- Armandi, B.R. & Mills, E.W.Jr. (1982). Organizational size, structure and efficiency: A test of a Blau-Hage model. *American Journal of Economics and Sociology*, volym 41, nr 1, 43-60.
- Bache, I. & Flinders, M. (2004). Multi-level Governance: Conclusions and Implications. I *Multi-Level Governance*. Red. Ian Bache & Matthew Flinders. Oxford university press.
- Bakker, R.M. & Janowicz-Panjaitan, M. (2009). Time matters: the impact of "temporariness" on the functioning and performance of organizations. I *Temporary Organizations – Prevalence, Logic and Effectiveness*. Red. Patrick Kenis, Martyna Janowicz-Panjaitan & Bart Cambré. Edward Elgar Publishing Limited.
- Blau, P.M. & Schoenherr, R. (1971). *The structure of organizations*. New York: Basic Books.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. {Online}. Tillgänglig: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf, hämtad: 2.10.2013
- Bouckaert, G. & Halligan, J. (2006). Performance and Performance Management. I *Handbook of Public Policy*. Red. B. Guy Peters & Jon Pierre. Sage Publications Limited.

- Boyne, G.A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, volym 13, nr 3, 367-394.
- Brunlin, G. & Svensson, L. (2011). *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Holmbergs i Malmö AB, Sverige.
- Chun, Y.H. & Rainey, H.G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, volym 15, nr 4, 529-557.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2012). Governance and Administrative Reforms. I *The Oxford Handbook of Governance*. Red. David Levi-Faur. Oxford University Press.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber AB.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Etzioni, A. (1959). Authority structure and organizational effectiveness. *Administration Science Quarterly*, volym 4, nr 1, 43-67.
- Europeiska unionens råd. (2006). *Rådets förordning (EG)(1083/2006) om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden*. {Internet} <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1083:SV:NOT>, hämtat 17.3.2013.
- Europaparlamentet och Europeiska unionens råd. (2006). *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) (1080/2006) om Europeiska regionala utvecklingsfonden*. {Internet} <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:01:SV:HTML>, hämtat 5.2.2013.
- Forssell, R., Fred, M. & Hall, P. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: en studie av Malmö stads projektverksamheter. *Scandinavian Journal of Public Administration*, volym 17, nr 2, 37-59.
- Fotel, T. (2011). Perceptions of Effectiveness in Governance Networks – a Comparative Analysis. I *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy*. Red. Jacob Torfing & Peter Triantafillou. ECPR Press.
- Fördraget om Europeiska unionen (2010/174), konsoliderade version. *Stadgan om de grundläggande rättigheterna*. {Internet} <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:sv:PDF>, hämtat 1.5.2013.
- Godenhjelm, S., Munck af Rosenschöld, J., Kuokkanen, K., Andersson, K. & Sjöblom, S. (2012). The Democratic Implications of Project Organisations – A Case Study of Leader-Projects in Finland. I *Sustainability and Short-term Policies*. Red. Stefan Sjöblom, Kjell Andersson, Terry Marsden & Sarah Skerratt. Ashgate Publishing Limited.

- Grabher, G. (2004). Temporary architectures of learning: knowledge governance in project ecologies. *Organization Studies*, volym 25, 1491-1514.
- Grabher, G. (2002). Cool Projects, Boring Institutions: Temporary Collaboration in Social Context. *Regional Studies*, volym 36, nr 3, 205-214.
- Goodman, R.A. & Goodman, L.P. (1976). Some management issues in temporary systems: a study of professional development and manpower – the theatre case. *Administrative Science Quarterly*, volym 21, 495-501.
- Harmaakorpi, V., Melkas, H. & Pekkarinen, S. (2008). Rakennettu kilpailukyky ja kehitysalustat. I *Innovaatiopolitiikka järjestelmien välimaastossa*. Red. Vesa Harmaakorpi & Helinä Melkas. Suomen Kuntaliitto.
- Herschel, T. & Tallber, P. (2011). Introduction – Regions, “Fuzziness” as Opportunity? I *The Role of Regions? Networks, Scale, Territory*. Red. Tassilo Herschel & Pontus Tallberg. Kristianstads Boktryckeri, Sweden.
- Hodgson, D. (2004). Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization. *Organization*, volym 11, nr 1, 81-100.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*. Volym 69, nr 1, 3-19.
- Janowicz-Panjaitan, M., Bakker, R.M. & Kenis, P. (2009a). Research on temporary organizations: the state of the art and distinct approaches towards ”temporariness”. I *Temporary Organizations – Prevalence, Logic and Effectiveness*. Red. Patrick Kenis, Martyna Janowicz-Panjaitan & Bart Cambré. Edward Elgar Publishing Limited.
- Janowicz-Panjaitan, M., Cambré, B. & Kenis, P. (2009b). Introduction: temporary organizations – a challenge and opportunity for our thinking about organizations. I *Temporary Organizations – Prevalence, Logic and Effectiveness*. Red. Patrick Kenis, Martyna Janowicz-Panjaitan & Bart Cambré. Edward Elgar Publishing Limited.
- Janowicz-Panjaitan, M., Kenis, P., & Vermeulen, P.A.M. (2009c). The atemporality of temporary organizations: implications for goal attainment and legitimacy. I *Temporary Organizations – Prevalence, Logic and Effectiveness*. Red. Patrick Kenis, Martyna Janowicz-Panjaitan & Bart Cambré. Edward Elgar Publishing Limited.
- Jauhiainen, J. (2008). Regional and innovation policies in Finland – towards convergence and /or mismatch. *Regional Studies*, volym 42, nr 7, 1031-1045.
- Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. (2013). The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *The International Journal of Health Planning and Management*, volym 28, 122-137.
- Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. (2007). *Projektledning i offentlig miljö*. Liber AB.
- Jones, C. & Lichtenstein, B.B. (2008). Temporary Inter-organizational Projects: How Temporal and Social Embeddedness Enhance Coordination and Manage Uncertainty. I *The Oxford*

Handbook of Inter-Organizational Relations. Red. Steve Cropper, Chris Huxham, Mark Ebers & Peter Smith Ring. Oxford University Press.

- Jung, C.S. (2013). Navigating a Rough Terrain of Public Management: Examining the Relationship between Organizational Size and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, volym 23, nr 3, 663-686.
- Kenis, P., Cambré, B., Lucas, G.J.M. & Oerlemans, L.A.G. (2009). Applying organization theory to temporary organizations. I *Temporary Organizations – Prevalence, Logic and Effectiveness*. Red. Patrick Kenis, Martyna Janowicz-Panjaitan & Bart Cambré. Edward Elgar Publishing Limited.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections. I *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Red. Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan. SAGE Publications.
- Klausen, K.K. & Ståhlberg, K. (1998). New Public Management. I *New Public Management I Norden. Nye organisations- og ledelseformer I den decentrale velfærdsstat*. Red. Kurt Klaudi Klausen & Krister Ståhlberg. Odense Universitetsforlag.
- Klijn, E.H. (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. *The Oxford Handbook of Governance*. Red. David Levi-Faur. Oxford University Press.
- Kommissionen. (2008). *Meddelanden från kommissionen till europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén*. {Internet} <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=sv,fi&lang=&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=490096:cs>, hämtat 15.5.2013.
- Lindkvist, L. (2005). Knowledge communities and Knowledge Collectivities: A Typology of Knowledge Work in Groups. *Journal of Management Studies*, volym 42, nr 6, 1189-1210.
- Lumijärvi, I. (1999). *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. Työturvallisuuskeskus, Kuntaryhmä.
- Lunde, T. (2010). Verktyg och kvalitet – bedömning i två dimensioner. *Nämnnaren*, volym 3, 12-17.
- Lundin, R.A. & Söderholm, A. (1995). A Theory of the Temporary Organization. *Scandinavian Journal of Management*, volym 11, nr 4, 437-455.
- Makkonen, T. (2011). Innovation and Regional Socio-economic Development – Evidence from the Finnish Local Administrative Units. *Bulletin of Geography. Socio-economic series*, volym 15, nr 15, 27-42.
- Marsden, T., Sjöblom, S., Andersson, K. & Skerratt, S. (2012). Introduction: Exploring Short-termism and Sustainability: Temporal Mechanisms in Spatial Policies. I *Sustainability and Short-term Policies*. Red. Stefan Sjöblom, Kjell Andersson, Terry Marsden & Sarah Skerratt. Ashgate Publishing Limited.

- Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L.M. & Vakkuri, J. (2009). Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. I *Governance – Uuden hallintatavan jäsentymisen*. Red. Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo. Tampereen yliopisto.
- Meyerson, D. Weick, K.E. & Kramer, R.M. (1996) Swift trust and temporary groups. I *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*. Red. Roderick M. Kramer & Tom R. Tyler. Thousand Oaks, CA.
- Mikkonen, K. (2002). The competitive advantage of regions and small economic areas. The case of Finland. *Fennia*, volym 180, nr 1-2, 191-198.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, NJ.
- Nordregio. (2010). *Regional development in the Nordic Countries 2010*. Nordregion report 2010:2. Stockholm: Nordic Centre for Spatial Development.
- Packendorff, J. (1995). Inquiring into the temporary organization: New directions for project management research. *Scandinavian Journal of Management*, volym 11, nr 4, 319-333.
- Peters, B. G. (2012). Governance as Political Theory. I *The Oxford Handbook of Governance*. Red. David Levi-Faur. Oxford University Press.
- Piekkola, H. (2006). *Knowledge and Innovation Subsidies as Engines for Growth – The Competitiveness of Finnish Regions*. ETLA Sarja B, Helsinki.
- Pitkänen, E. (1986). *Julkisten palvelulaitosten toiminta ja talous*. Valtion koulutuskeskus publikationsserie B nr 44.
- Project Management Institute (2004). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*, tredje upplagan. Newton Square: Project Management Institute.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, politics and the state*. Houndmills: Macmillan, New York.
- Pierre, J. (2011). Decentralisering, governance och institutionell förändring. I *Politik som organisation*. Red. Bo Rothstein. SNS Förlag.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2. upplagan. Oxford University Press.
- Price, J.L. (1971). The study of organizational effectiveness. *Sociological Quarterly*, volym 13, 3-15.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Models of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, volym 18, nr 2, 229-252.
- Raab, J., Soeters, J., van Fenema, P.C. & de Waard, E.J. (2009). Structure in temporary organizations. I *Temporary Organizations – Prevalence, Logic and Effectiveness*. Red.

Patrick Kenis, Martyna Janowicz-Panjaitan & Bart Cambré. Edward Elgar Publishing Limited.

- Rockwood, K., Joyce, B. & Stolee, P. (1997). Use of goal attainment scaling in measuring clinically important change in cognitive rehabilitation patients. *Journal of Clinical Epidemiology*, volym 50, nr 5, 581-588.
- Rothstein, B. (2011). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I *Politik som organisation*. Red. Bo Rothstein. SNS Förlag.
- Sahlin-Andersson, K. & Söderholm, A. (2002). The Scandinavian School of Project Studies. I *Beyond project management: New perspectives on the temporary – permanent dilemma*. Red. Kerstin Sahlin-Andersson & Anders Söderholm. Copenhagen Business School Press.
- Saunders, C.S. & Ahuja, M.K. (2006). Are All Distributed Teams the Same? Differentiating Between Temporary and Ongoing Distributed Teams. *Small Group Research*, volym 37, nr 6, 662-700.
- Siirilä, S., Vaattovaara, M. & Viljanen V. (2002). Well-being in Finland: a comparison of municipalities and residential differentiation in two cities. *Fennia*, volym 180, nr 1-2, 141-149.
- Sjöblom, S., Löfgren, K. & Godenhjelm, S. (2013). Projectified Politics – Temporary Organizations in a Public Context. Introduction to the special issue. *Scandinavian Journal of Public Administration*, volym 17, nr 2, 3-12.
- Sjöblom, S. (2011). Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model. I *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Red. John Loughlin, Frank Hendricks & Anders Lidström. Oxford University Press.
- Sjöblom, S. & Godenhjelm, S. (2009). Project Proliferation and Governance – Implications for Environmental Management. *Journal of Environmental Policy & Planning*, volym 11, nr 3, 169-185.
- Sjöblom, S. (2006). Kohti projektoitunutta julkishallintoa. I *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Red. Kati Rantala & Pekka Sulkunen. Gaudeamus, Helsinki University Press.
- Sjöblom, S. (1990). *Produktivitet och effektivitet i offentlig sektor. Perspektiv och problem*. Åbo Akademi.
- Steers, R.M. (1975). Problems in the measurement of organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, volym 20, nr 4 546-568.
- Stone-Romero, E.F. (2011). Implications of Research Design Options for the Validity of Inferences Derived from Organizational Research. I *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. Red. David A. Buchanan & Alan Bryman. SAGE Publications Limited.
- Sulkunen, P. (2006). Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. I *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Red. Kati Rantala & Pekka Sulkunen. Gaudeamus, Helsinki University Press.

- Sydow, J., Lindkvist, L. & DeFilippi, R. (2004). Project-based organizations, embeddedness and repositories of knowledge: editorial. *Organization Studies*, volym 25, nr 9, 1475-1489.
- Szajnowska-Wysocka, A. (2009). Theories of regional and local development – abridged review. *Bulletin of Geography*, volym 12, 75-90.
- Sørensen, E. (2012). Governance and Innovation in the Public Sector. I *The Oxford Handbook of Governance*. Red. David Levi-Faur. Oxford University Press.
- Tarschys, D. (2003). *Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy*. Swedish Institute for European Policy Studies, report 17.
- Tiilikainen, T. (2003). Finland: Smooth adaption to European values and institutions. I *Fifteen into one? The European Union and its member states*. Red. Wolfgang Wessels, Andreas Maurer & Jürgen Mittag. Manchester University Press.
- Turner, J.R. & Müller, R. (2003). On the nature of the project as a temporary organization. *International Journal of Project Management*, volym 21, nr 1, 1-8.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Vedung, E. (2006). *Konsten att utvärdera nätverk*. Rapport, Stakes Helsingfors.
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering av politik i förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (1995). *Produktivitet och effektivitet i kommunal tjänsteproduktion*. Åbo Akademi.
- Voets, J., Van Dooren, W. & De Rynck, F. (2008). A Framework for Assessing the Performamnce of Policy Networks. *Public management Review*, volym 10, nr 6, 773-790.

Bilaga 1.

Teknisk förteckning på oberoende variabler:

Längd: Projektens verksamhetslängd i dagar. Källa: Arbets- och näringsministeriet 2013a.

Tidspress: Dikotom variabel kodad ur projektens slutrapporter. Projekten ansågs ha verkat under tidspress om projektet anhöll om tilläggstid för verksamheten. Anhöll projekten inte om tilläggstid ansågs projekten inte ha verkat under tidspress. Källa: Arbets- och näringsministeriet 2013a.

Fortsättning av projekt: Fyrgradig variabel kodad ur projektens slutrapporter. Projektets verksamhets fortsättning bedömdes som utebliven om projektet inte rapporterade om fortsättning för verksamhet. Fortsättningen bedömdes som låg om verksamheten fortsätter i nytt projekt. Fortsättningen bedömdes som medelmåttlig om verksamheten kan få fortsättning i existerande permanent organisation. Fortsättningen bedömdes som hög om projektets verksamhet fortsätter i permanent organisation som etablerats för att bedriva projektets verksamhet vidare. Källa: Arbets- och näringsministeriet 2013a.

Institutionell koppling: Kodades ur projektens slutrapporter. Institutionella kopplingen bedömdes utgående från mängden representanter från offentliga förvaltningsinstitutionerna närings-, trafik- och miljöcentralen, landskapsförbund och ministeriet i projektets styrgrupp. Antalet representanter dividerades med antalet offentliga institutioner vars representanter räknades som aktörer för offentliga sektorn dvs. 3. Kvoten av kalkylen visar på hur starkt projektet varit kopplat till en offentlig institution. Källa: Arbets- och näringsministeriet 2013a.

Storlek: Antalet företag och organisationer som deltagit i projektet. Källa: Arbets- och näringsministeriet 2013a.

Teknisk förteckning på beroende variabler:

Produktivitet: Antalet skapade arbetsplatser i projektet dividerat med budgeten för projektet. Källa: Arbets- och näringsministeriet 2013a.

Relevans av resultat i förhållande till målsättning: Bedömning av projektens resultats relevans i förhållande till målsättning enligt modellen som konstruerats i Kapitel 3.4.2 Bedömning av måluppfyllelse – flera sätt men samma problem. Källa: Arbets- och näringsministeriet 2013a.

Kvalitet av resultat: Bedömning av projektens resultats kvalitet enligt modellen som konstruerats i Kapitel 3.4.2 Bedömning av måluppfyllelse – flera sätt men samma problem. Källa: Arbets- och näringsministeriet 2013a.

Samhällseffektivitet: Kostnadseffektivitetsmått som mätts utgående från möjlig innovation som uppkommit i projektet dividerat med projektets budget. Källa: Arbets- och näringsministeriet 2013a.

Bilaga 2.

Summering av logiken av måluppfyllelsebedömningen och bedömningskriterierna för måluppfyllelsedimensionerna *relevans* och *kvalitet*:

Relevans

- Avsikten är att bedöma i vilken grad de uppnådda resultaten är relevanta med hänsyn till de uppställda målen för projektet.
 - o 1) Inte alls eller väldigt låg relevans – Resultaten är inte alls eller väldigt lågt relevanta med hänsyn till mål
 - o 2) Delvis bristfällig relevans – Resultaten är delvis relevanta men har bristfälligheter med hänsyn till mål
 - o 3) God relevans – Resultaten är relevanta med hänsyn till mål
 - o 4) Över förväntningar – Resultaten är mer relevanta än det som anges i målen

Kvalitet

- Avsikten är att bedöma kvaliteten av de uppnådda resultaten.
 - o 1) Dålig – Resultaten är av låg kvalitet
 - o 2) Nöjaktig kvalitet – Resultaten är delvis av nöjaktig eller god kvalitet men har bristfälligheter
 - o 3) Väl – Resultaten är av god kvalitet
 - o 4) Över förväntningar – Resultaten är av exceptionellt god kvalitet