

Kartlegging av statlig økonomistyring  
i nordiske land

Juli 2020

# Innhold



1	Innledning og interaktiv innholdsfortegnelse	3
2	Forvaltningsstrukturer, aktører og regelverk i Norden	6
3	Sentrale likheter og forskjeller mellom de nordiske landene	11
4	Kjennetegn ved hvert av de nordiske landene	20
5	Utviklingstrekk og aktuelle diskusjoner innen statlig økonomistyring	51
6	Litteraturliste	63
Vedlegg	Metodisk tilnærming	65
Vedlegg	Datasett med detaljert oversikt over hvordan statlig økonomistyring er regulert i hvert av de nordiske landene, samt kodebok (Excel-fil)	



Del 1

# **Innledning og interaktiv innholdsfortegnelse**

# Innledning

Denne kartleggingen har hatt som formål å gi en oversikt over de formelle strukturene for statlig økonomistyring i de nordiske landene. På neste side er temaene for kartleggingen grafisk fremstilt. Fremstillingen gir en samlet oversikt over innholdet i rapporten, og gjør det mulig raskt å gå til den delen av kartleggingen som er av interesse. Det grønne symbolet øverst i høyre hjørne kan brukes for å bevege seg tilbake til den innledende oversikten.

I del 2 gis det en overordnet beskrivelse av forvaltningsstrukturer og innretningen på den statlige økonomistyringen i de nordiske landene. Deretter gjøres det rede for ansvarsforhold og strukturer i regelverket som regulerer statlig økonomistyring i hvert av landene.

I del 3 av kartleggingen presenteres hvert av temaene for kartleggingen grundigere, og regelverket i hvert av landene sammenlignes med utgangspunkt i det norske regelverket. For å få fullt utbytte av denne sammenligningen er det en fordel å kjenne til hvordan dette er regulert i Norge. Dette er beskrevet på [side 21-26](#) i rapporten.

I del 4 presenteres hvert av de fem landene grundigere hver for seg. Det gjøres rede for forvaltningsstrukturer, ansvarsforhold, sentralt regelverk og hvordan de ulike temaene er regulert i det enkelte land.

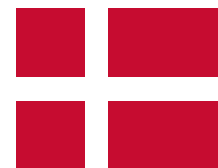
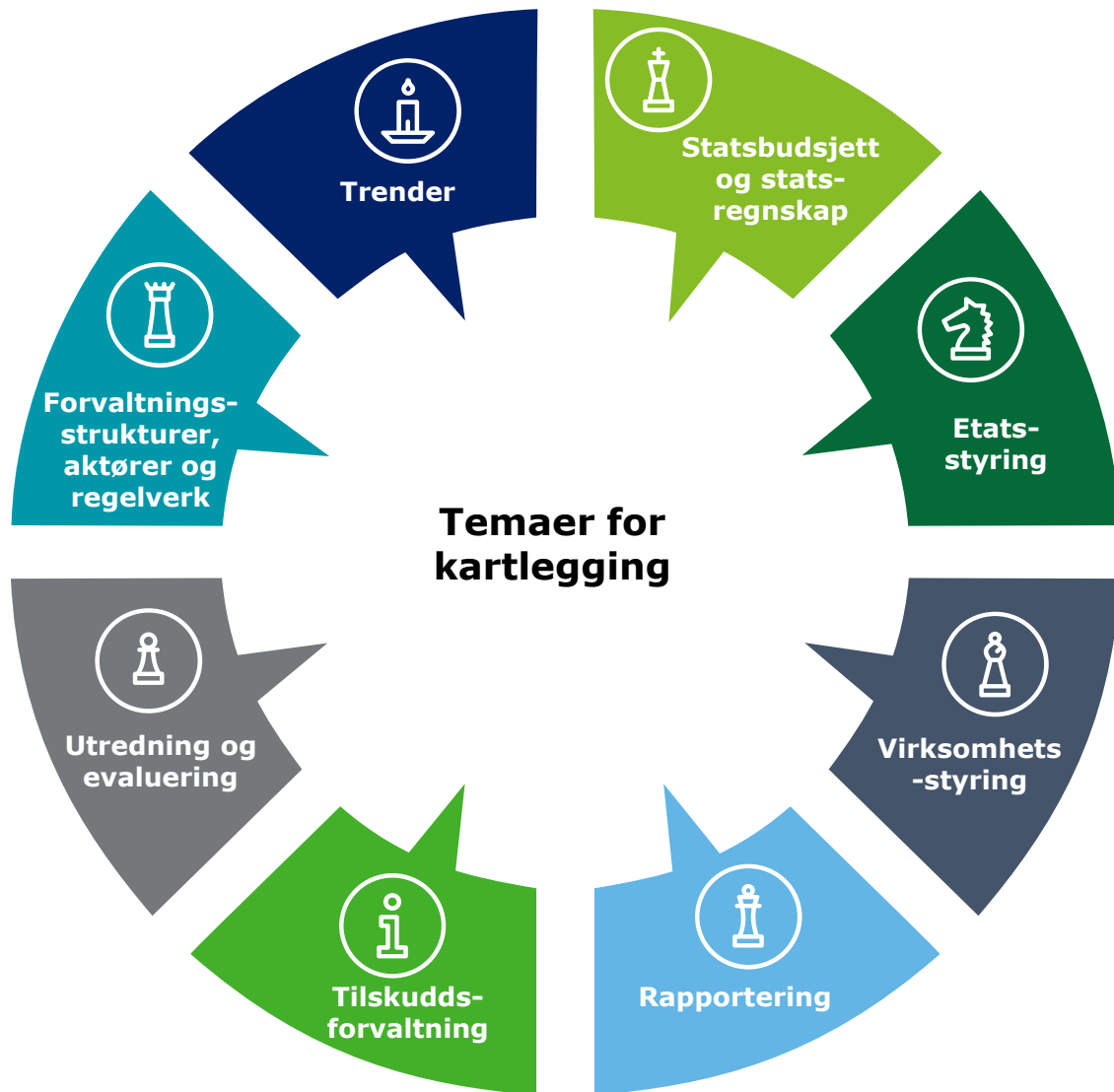
Del 5 omhandler utviklingstrekk og aktuelle diskusjoner innen statlig økonomistyring, både generelt og spesielt for de enkelte landene. Kontinuerlige endringer i omgivelsene medfører et behov for endring og utvikling i den statlige økonomistyringen i alle de nordiske landene. Bakgrunnen for utviklingstrekkene er blant annet raske teknologiske endringer, økte forventninger til offentlige tjenester fra innbyggerne og behovet for tydeligere prioriteringer for å møte en tid med trangere økonomisk handlingsrom. Samtaler med kontaktpersoner i de ulike landene, dokumentstudier og undersøkelser av den offentlige debatten i de ulike landene viser at det er noen trender og utviklingstrekk som oppleves som særlig relevant på tvers av landene.

God lesing!



# Temaer for kartlegging

Trykk på det enkelte tema eller land for å gå rett til beskrivelsen av dette temaet





## Del 2

# Forvaltningsstrukturer, aktører og regelverk i Norden

# Forvaltningsstrukturer – de institusjonelle rammene for statlig økonomistyring (1/2)

## De nordiske landene har mange fellestrekk, men skiller seg også på noen viktige områder



De nordiske landene har mange fellestrekk når det gjelder de institusjonelle rammene og organiseringen av statsforvaltningen. Alle landene er velferdsstater med en relativt stor offentlig sektor og veletablerte forvaltningsstrukturer.

Det er imidlertid også vesentlige forskjeller mellom landene. Finland og Island er republikker, mens Norge, Sverige og Danmark er konstitusjonelle monarkier. Landene varierer videre med hensyn til hvilke samordningsmekanismer som finnes, hvor sterk rolle Statsministerens kontor har som samordnende organ og i hvilken grad autonomi er delegert fra departementer til underliggende virksomheter (Difi 2019).

### **Beslutningsprosesser og samordningsmekanismer**

Dansk sentralforvaltning er preget av at ministerstyret står sterkt, der den enkelte statsråd har stor myndighet til å fatte avgjørelser på eget politikkområde. I Sverige må derimot instruksjon av underliggende organer skje ved vedtak i regjeringen. Norge står et sted midt i mellom med det som omtales som ministerstyre, samtidig som det er en klar tradisjon for kollektive beslutninger. Finland har historisk ligget nær Sverige når det gjelder kollektivt ansvar i Regjeringen, men har over tid beveget seg nærmere et ministerstyre. Island har på sin side tradisjonelt hatt et klart ministerstyre.

Det er også sentrale forskjeller når det gjelder samordningsfunksjoner på tvers i forvaltningen. Statsministerens kontor i Danmark er lite og det er ofte Finansministeriet som får ansvaret for å løse samordningsoppgavene. I Sverige skal regjeringssaker avgjøres av regjeringen som et kollektiv, og samtlige statsråder skal i prinsippet ha mulighet til å påvirke forberedelsen av en sak innen beslutning fattes. Det medfører et omfattende behov for samhandling. I Finland er ansvaret for samordningsoppgavene lagt til Statsministerens kontor, men Finansdepartementet er også en sentral

Statsministerens kontor, men Finansdepartementet er også en sentral aktør ettersom det har ansvaret for koordineringen av EU-politikken. Island har tradisjonelt vært kjennetegnet av svak koordinering på tvers av departementene, selv om Statsministerens kontor de siste årene har tatt en stadig sterkere rolle.

### **Grad av selvstendighet for underliggende virksomhet**

Når det gjelder graden av autonomi for underliggende virksomheter er de danske departementene strengt hierarkisk overordnet direktorater og andre underliggende virksomheter. Departementene har stor påvirkning på arbeidet som foregår i underliggende virksomheter, og underliggende virksomhet har dermed relativt lite autonomi. Slik er det også i Norge der departementet i utgangspunktet kan instruere underliggende virksomheter, både generelt og i enkeltsaker. De svenske direktoratene har derimot større autonomi ettersom regjeringen/statsråden ikke har lov til å instruere dem direkte i enkeltsaker. Sverige har med sine 255 underliggende virksomheter langt flere underliggende virksomheter enn Norge og Danmark, der tallet er henholdsvis ca. 170 og 100. Finland har historisk ligget nær Sverige med stor autonomi for underliggende virksomheter og det er ikke vanlig at departementene involverer seg i den operative eller løpende styringen av underliggende virksomheter (Bjurstrøm og Christensen 2017).

Den svenske og den danske forvaltningsstrukturen virker å stå på hver sin ytterkant i en del av disse spørsmålene. For å fange opp disse variasjonene skilles det i faglitteratur tradisjonelt mellom den vestnordiske modellen (Danmark, Norge og Island) og den østnordiske modellen (Sverige og Finland). Utviklingen de siste tiårene har gjort at dette skillet har blitt noe mer utvisket ved at Finland har nærmet seg de vestnordiske landene ved å innføre et tydeligere ministerstyre, mens presidentenes politiske makt er blitt klart svekket (Bjurstrøm og Christensen 2017).

# Forvaltningsstrukturer – de institusjonelle rammene for statlig økonomistyring (2/2)

## Mange likheter, men noen viktige forskjeller i regelverk, ansvar og myndighet



### **Aktører og ansvar**

I alle de fem nordiske landene er det Finansdepartementet som har ansvaret for den statlige økonomistyringen. Norge skiller seg imidlertid noe ut ved at ansvaret for økonomistyring og den øvrige forvaltningspolitikken er fordelt på to departementer. Finansdepartementet har ansvaret for statlig økonomistyring, mens ansvaret for forvaltningspolitikken i hovedsak er lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. På virksomhetsnivå er imidlertid ansvaret for begge disse temaene samlet hos DFØ, med Finansdepartementet som overordnet etatsstyringsansvarlig. I de øvrige fire nordiske landene er ansvaret for forvaltningspolitikken som helhet og statlig økonomistyring spesielt samlet i Finansdepartementet.

### **Regulering av statlig økonomistyring**

Når det gjelder selve reguleringen av statlig økonomistyring, viser kartleggingen at de nordiske landene har mange likhetstrekk. De grunnleggende temaene er stort sett regulert på samme måte og det er små substansielle forskjeller på mange sentrale punkter. Samtidig er det viktige forskjeller i hvordan og hvor detaljert de ulike temaene er regulert.

Danmark, Sverige og Finland er medlemmer av EU, noe som medfører enkelte særskilte krav, for eksempel medfører EUs krav til flerårige budsjetttrammeverk at Danmark, Sverige og Finland vedtar et samlet utgiftstak for de påfølgende tre årene. Dette er en forskjell fra Norge som har årlig budsjettvedtak som hovedregel.

Norge skiller seg også ut som det eneste nordiske landet hvor kontantprinsippet er det grunnleggende prinsippet for statsbudsjettet og statsregnskapet. De øvrige nordiske landene har periodisert prinsipp som hovedregel, selv om det også er enkelte unntak fra denne regelen i alle land.

Kartleggingen viser videre at alle de nordiske landene praktiserer mål- og resultatstyring, men at det i praksis gjennomføres med noe ulike styringsfilosofi. Det er også viktige forskjeller i kravene til utredning og evalueringer, og Norge synes å være det landet som har de klareste reglene for dette.

Et annet viktig funn fra kartleggingen er at de øvrige nordiske landene har en annen regelverksstruktur for regulering av statlig økonomistyring enn Norge. Temaene som i Norge omfattes av Økonomiregelverket er i Danmark og Sverige dekket i en rekke ulike lover, forskrifter og regelverk. For å få en helhet på området er flere av disse imidlertid samlet i Økonomisk Administrativ Vejledning (ØAV) i Danmark og EA-boken i Sverige. I Finland er reglene noe mer samlet i lov og forskrift om statsbudsjettet, men det er fortsatt ikke like samlet som Norge ettersom en del av de sentrale reguleringene gis gjennom forskrifter (beslut) fra Statsrådet, Finansministeriet og Statskontoret. Unntaket er Island som på samme måte som Norge har samlet det mest sentrale regelverket på området i den relativt nye *Lög um opinber fjármál* (The Public Finance Act).

En viktig forskjell er også graden av regulering. Noen av landene, særlig Danmark, har et regelverk som i mindre grad enn i Norge fastsetter konkrete krav til hvordan statlige virksomheter skal gjennomføre de enkelte prosessene. Både i Danmark og på Island er reguleringen lagt opp på en måte som regulerer rammene for virksomhetene. Dette er særlig tydelig innen etatsstyring og virksomhetsstyring der regelverket setter få klare krav til hvordan styringen skal foregå, men der det er utarbeidet en rekke veiledere som gir mer detaljert informasjon om ulike forhold, for eksempel anbefalt struktur for årsrapporten.



# Fordeling av ansvar for sentrale oppgaver knyttet til økonomistyring



I Norge har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring fått delegert myndighet fra Finansdepartementet til å forvalte økonomiregelverket. Regelverksforvaltningen innebærer blant annet å ta stilling til spørsmål om hvordan økonomiregelverket skal forstås og tolkes, behandle unntakssøknader, utarbeide veiledninger og holde kurs for statlige virksomheter. DFØ skal også vurdere endring og utvikling av regelverket. I tillegg til forvaltningsansvaret for regelverket, har DFØ ansvar for flere av de utøvende oppgavene som reguleres av regelverket, herunder statsregnskapet og statens konsernkontoordning. DFØ er også leverandør av fellestjenester innen lønns- og regnskapstjenester. Slik er det ikke i de andre nordiske landene. I Danmark, Sverige og Finland er virksomheten som ivaretar fellestjenester på vegne av hele staten skilt ut fra det organet som har forvaltnings- og veiledningsansvar for regelverket som regulerer statlig økonomistyring. Tabellen nedenfor redegjør for ansvarsforhold for noen sentrale oppgaver knyttet til statlig økonomistyring.

Land	Overordnet ansvarlig for statlig økonomistyring	Regelverksforvalter	Veiledningsansvar	Statlig betalingsformidling og konsernkontoordning	Fellestjenester/utfører
 Norge	Finansdepartementet	Finansdepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)	Finansdepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
 Danmark	Finansministeriet	Finansministeriet/Økonomistyrelsen	Økonomistyrelsen	Økonomistyrelsen	Statens Administration
 Sverige	Finansdepartementet	Økonomistyringsverket (ESV)	Økonomistyringsverket (ESV)	Riksgälden	Statens servicecenter
 Finland	Finansministeriet (Valtiovarainministeriö)	Finansministeriet (Valtiovarainministeriö)	Statskontoret (Valtiokonttori)	Statskontoret (Valtiokonttori)	Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet)
 Island	Finansdepartementet (Fjármála- og efnahagsráðuneytið)	Finansdepartementet (Fjármála- og efnahagsráðuneytið)	The Financial Management Authority (FJS - Fjársýsla ríkisins)	The Financial Management Authority (FJS - Fjársýsla ríkisins)	The Financial Management Authority (FJS - Fjársýsla ríkisins)



# Struktur og sammenheng i regelverk som regulerer statlig økonomistyring

Som tidligere nevnt, viser kartleggingen at regelverket i Sverige og Danmark har en annen struktur enn i Norge ved at de sentrale temaene innen statlig økonomistyring er regulert i flere ulike regelverk. I Norge er reguleringen av de sentrale temaene i større grad samlet i økonomiregelverket. Tabellen under viser sammenhengen mellom regelverkene i de fem nordiske landene. Tabellen er en forenkling og fanger ikke opp nyanser i de ulike landene, men gir likevel en grov illustrasjon på hvor mange og hvilke regelverk som regulerer disse temaene i de ulike landene.

	Norge	Danmark	Sverige	Finland	Island
<b>Regelverk fastsatt av parlamentet</b>	Bevilgningsreglementet	Lov om statens regnskabsvæsen m.v.	Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet Budgetlag (2011:203)	Lag om statsbudgeten 1988/423	Lög um opinber fjármál (Public Finance Act)
<b>Regelverk fastsatt av regjering, departement eller underliggende virksomhet</b>	Regelverket for økonomistyring i staten, bestående av:  1) Reglement for økonomistyring i staten 2) Bestemmelser om økonomistyring i staten  Rundskriv fra Finansdepartementet (både rundskriv av varig og årlig karakter)	Budgetvejledning  Statens regnskabsbekendtgørelse  Cirkulære om budgettering, budget og regnskabsopfølging  Økonomisk Administrativ Vejledning (ØAV)	Myndighetsförordning (2007:515)  Anslagsförordning (2011:223)  Förordning (2000:606) om myndigheters bokføring  Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag  Förordning (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning	Förordning om statsbudgeten 1992/1243  Statsrådets beslut  Finansministeriets forskrifter  Statskontorets forskrifter	Act on annual accounts  Act on Payment Services



## Del 3

# Sentrale likheter og forskjeller mellom de nordiske landene

# Statsbudsjett og statsregnskap

En del likheter, men særlige krav til EU-landene medfører viktige variasjoner



	Prinsipper for statsbudsjettet	Prinsipper for statsregnskapet	Bevilgningsvedtak
Sverige			
Danmark			
Finland			
Island			

Grad av likhet sammenlignet med Norge



I stor grad



I noen grad



I liten grad

## Statsbudsjettet

Det er flere likhetstrekk i innretningen av statsbudsjettet mellom de nordiske landene, særlig når det gjelder prinsippene om fullstendighet og bruttobudsjettering som er gjennomgående i alle fem land. Som følge av EUs krav til flerårige budsjetttrammeverk skiller imidlertid Danmark, Sverige og Finland seg klart fra Norge ved at de tre EU-landene vedtar et samlet utgiftstak for de påfølgende tre årene, samtidig som det ordinære statsbudsjettet kun vedtas for ett år om gangen. Island har også et lignende system med en femårig finansiell strategi koblet til det årlige statsbudsjettet. Alle land unntatt Norge har periodisert budsjett som hovedprinsipp, noe som avviker fra Norge hvor kontantprinsippet er det grunnleggende prinsippet.

## Statsregnskapet

Når det gjelder prinsippene for oppsett av statsregnskapet er det klare forskjeller. I Norge er kontantprinsippet et grunnleggende prinsipp for statsregnskapet, selv om det også i Norge finnes enkelte unntak. Dette er beskrevet nærmere i blant annet Rundskriv R-101 fra Finansdepartementet. I de fire øvrige nordiske landene er periodisert prinsipp hovedregelen i statsregnskapet, noe som medfører at man i statsregnskapet viser forbruk av ressurser (arbeidskraft, varer og tjenester, investeringer) i den perioden aktiviteten har skjedd. Alle landene har imidlertid også noen unntak fra regelen om periodisert regnskap. I Danmark er dette for eksempel knyttet til utlån/kapitalinnskudd, tjenestepensjoner og verdsettelsen av skyldig skatt (NOU 2014: 15), mens Sverige bruker ulike prinsipper for EU-midler, investeringer og øvrige inntekter/utgifter. Island omtales gjerne som et land med modifisert periodisert prinsipp (OECD 2017).

## Bevilgningsvedtak

Alle de nordiske landene følger det samme hovedprinsippet om at det ikke er mulig å forplikte staten til å bruke midler uten et bevilgningsvedtak fra parlamentet. Det er noe mindre variasjon knyttet til hvilken form bevilgningsvedtakene har og hvor fleksible de er, men hovedprinsippet er det samme i alle land.

# Etatsstyring (1/2)

Alle praktiserer mål- og resultatstyring, men med noe ulik styringsfilosofi



	Grunn- leggende styrings- prinsipper	Myndighet og ansvar	Delegering av myndighet og ansvar
Sverige			
Danmark			
Finland			
Island			

Grad av likhet sammenlignet med Norge

I stor grad   I noen grad   I liten grad

## Grunnleggende styringsprinsipper

Alle landene praktiserer mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp, men det varierer noe mellom landene hvordan styringen er innrettet. Norge er det eneste landet der mål- og resultatstyring er fastsatt i regelverket som et grunnleggende styringsprinsipp, selv om begrepet mål- og resultatstyring ikke er nevnt eksplisitt. I de øvrige nordiske landene brukes mål- og resultatstyring i praksis som et gjennomgående styringsprinsipp, selv om det ikke er nedfelt i regelverket.

Det er en viss variasjon i innretningen av mål- og resultatstyringen mellom landene. I Danmark har mål- og resultatstyringen et klart preg av kontraktstyring ved at mål- og resultatplanen har form som en kontrakt mellom departement og direktør for underliggende virksomhet. Det er også knyttet økonomiske insentiver og bonusutbetalinger for direktøren til realisering av fastsatte mål i planen. Denne måten å avtalefeste innfrielse av faglige mål på og koble det direkte til lederens lønn er mindre tydelig i de andre nordiske landene.

## Myndighet og ansvar

De fem nordiske landene har relativt like systemer ved at fordelingen av ansvar og myndighet fra departement til underliggende virksomhet er skriftlig nedfelt og klart definert. Det varierer imidlertid hvordan dette er gjort i praksis. I Norge og Danmark delegerer departementet myndighet og ansvar til underliggende virksomhet i hovedsak gjennom instruks. I Sverige, Finland og Island delegeres myndighet og ansvar gjennom en egen lov eller forskrift for virksomheten.

Dette skillet er ikke nødvendigvis så stort i praksis, men det er en interessant ulikhet sett i sammenheng med at departementene i Sverige og Finland har begrenset mulighet til løpende å instruere underliggende organer. Gjennom lovfesting av ansvarsfordelingen blir det vanskeligere for departementet å endre denne, sammenlignet med om ansvarsfordelingen hadde vært beskrevet i en instruks fastsatt av departementet selv.

# Etatsstyring (2/2)

I alle landene inngår tildelingsbrevet som en del av mål- og resultatstyringssystemet



	Tildeling av økonomiske rammer	Formidling av mål
Sverige		
Danmark		
Finland		
Island		

## Tildeling av økonomiske rammer og mål

Alle de fem nordiske landene har en form for tildelingsbrev fra departement til underliggende virksomheter, men disse har litt ulik benevnelse og varierer også noe med tanke på innretning og oppsett. Tildelingsbrevet inngår i alle landene som en del av mål- og resultatstyringssystemet, men funksjonen til tildelingsbrevet varierer mellom de ulike landene. Formidling av mål skjer i alle fem nordiske land gjennom tildelingsbrevet.

I Norge, Sverige, Finland og Island er tildelingsbrevet både en måte å regulere økonomiske rammer og fastsette målsetninger på. I Danmark er tildelingsbrevene derimot rendyrket mot den faglige styringen av underliggende virksomhet. Mål- og resultatplanene er en kortfattet avtale inngått mellom ansvarlig departement og underliggende virksomhet som redegjør for virksomhetens strategiske mål og hvilke faglige mål som skal innfris det kommende året. Virksomhetene får også tildelt økonomiske rammer fra departementet, men dette skjer gjennom bevilgningslovene (finansloven, midlertidig finanslov eller tilleggsbevilgninger) fastsatt av Folketinget. I mål- og resultatplanen gjentas ikke denne tildeling av midler.

Grad av likhet sammenlignet med Norge



I stor grad



I noen grad



I liten grad

# Virksomhetsstyring (1/2)

Store likheter når det gjelder rammene for virksomhetsstyring, men noen variasjoner knyttet til krav om internkontroll og internrevisjon



	Grunnleggende styringsprinsipper	Myndighet og ansvar	Internkontroll	Internrevisjon
Sverige				
Danmark				
Finland				
Island				

Grad av likhet sammenlignet med Norge



I stor grad



I noen grad



I liten grad

## Grunnleggende styringsprinsipper, myndighet og ansvar

Samtlige land benytter mål- og resultatstyring som gjeldende styringsprinsipp internt i virksomhetene. Grunnleggende for virksomhetsstyring i alle landene er virksomhetens frihet til å innrette den interne styring på en mest mulig hensiktsmessig og effektiv måte. Her er det små forskjeller mellom landene. Virksomhetens ledelse er i alle fem land gitt ansvaret for at den operative driften er i samsvar med gjeldende føringer og regelverk. Sverige, Finland og Island skiller seg imidlertid noe ut ettersom myndighet og ansvar også fastsettes i en egen lov eller forskrift for den enkelte virksomhet.

## Internkontroll

I alle de nordiske landene er det stilt krav om at virksomhetsledelsen skal etablere internkontroll. Det er også definert nærmere hva som kjennetegner god internkontroll på overordnet nivå. Landene skiller seg imidlertid når det gjelder hvilke virksomheter som er omfattet av kravene til internkontroll. I alle land unntatt Sverige er alle statlige virksomheter omfattet av kravet om internkontroll. Også i Sverige plikter virksomheten å drive effektivt og etterleve lover og regler, men de formelle kravene i forordningen om intern styring og kontroll gjelder kun i den utstrekning virksomheten også er omfattet av krav til internrevisjon. Dette fastsettes i lov eller forskrift om den enkelte virksomhet.

## Internrevisjon

Ingen av landene stiller generelt krav om at virksomhetene skal etablere internrevisjon, men det er ulike ordninger og vurderinger som skal gjøres i alle landene. Norge er det eneste landet som har etablert en terskelverdi for vurdering av behovet for innføring av internrevisjon. I Danmark kan en virksomhet etablere internrevisjon etter en eksplisitt avtale mellom ansvarlig statsråd og riksrevisor, mens en eventuell innføring av internrevisjon i Sverige avhenger av om Regjeringen har fastsatt dette som krav i lov eller forskrift om den enkelte virksomhet. I Finland er det opprettet en fellesstatlig delegasjon for internkontroll og risikostyring som overvåker og vurderer behovet for internrevisjon i den enkelte virksomhet. På Island er det opp til den enkelte minister å fastsette kravet til internrevisjon til underliggende virksomheter.

## Virksomhetsstyring (2/2)

### Klarere krav til bruk av fellesstatlige standarder og systemer i Danmark enn øvrige nordiske land



	Transaksjons-kontroller – for utgifter	Transaksjons-kontroller for inntekter	Behandling av anskaffelser	Behandling av lønn	Gjennomføring av betalinger	Organisering av økonomi-oppgaver
Sverige						
Danmark						
Finland						
Island						

Grad av likhet sammenlignet med Norge



I stor grad



I noen grad



I liten grad

#### Transaksjonskontroller

I Norge, Danmark, Sverige og Finland er det satt krav til transaksjonskontroller som skal sikre at utbetaling skjer til riktig mottaker til rett tid og med rett beløp. I det norske og danske regelverket er det også regulert hvordan transaksjonskontroller av inntekter skal gjennomføres. På Island er ikke transaksjonskontroller spesifikt regulert, men følger av føring om god internkontroll.

#### Behandling av anskaffelser

I Norge, Danmark og Finland er offentlige anskaffelser omtalt i de overordnede regelverkene som berører statlig økonomistyring. Et vesentlig skille er at det danske regelverket i større grad pålegger virksomhetene å benytte fellesstatlige innkjøpsavtaler enn i øvrige land. Alle fem landene har videre egne regelverk som om offentlige anskaffelser som regulerer anskaffelsesområdet mer i detalj.

#### Gjennomføring av betaling

Statlige virksomheter i Norge, Sverige og Danmark plikter å benytte seg av statens konsernkontoordning, med enkelte nærmere spesifiserte unntak. I Finland har Finansdepartementet inngått rammeavtaler med kommersielle banker om betalings- og kontoholdstjenester som statlige virksomheter plikter å benytte. Det ser ikke ut til å være tilsvarende ordninger på Island.

#### Organisering av økonomioppgaver

I Norge og Sverige kan virksomhetene selv organisere økonomifunksjonen slik de finner det mest hensiktsmessig. Det betyr at virksomhetene selv kan avgjøre om de vil benytte statens fellestjenestesesenter og tilhørende systemer. I Danmark er derimot alle virksomheter pliktige til å bruke økonomisystemene stilt til rådighet av Økonomistyrelsen, dersom ikke annet eksplisitt er bestemt. Finland og Island er i mellomposisjon ved at det er pliktig å benytte enkeltsystemer, men at virksomhetene har større mulighet til å selv å avgjøre om de vil benytte de felles systemene.



# Rapportering

Stort sett er rapporteringskravene like, men noen nyanser i innhold og frekvens



	Rapportering til parlamentet	Rapportering til overordnet virksomhet	Regnskap (bokføringsprinsipper)	Regnskapsrapportering	Rapportering til statsregnskapet
Sverige					
Danmark					
Finland					
Island					

Grad av likhet sammenlignet med Norge



I stor grad



I noen grad



I liten grad

## Rapportering til parlamentet

I Norge og Finland rapporteres virksomhetenes viktigste resultater i budsjettproposisjonen til parlamentet. Også på Island rapporterer departementene samlet om måloppnåelse på eget ansvarsområde, men dette skjer i form av egne årsrapporter fra hvert av departementene. I Sverige og Danmark skjer rapportering om resultater i større grad direkte gjennom virksomhetenes årsrapporter. I Danmark er det for eksempel praksis at overordnet departement videresender årsrapportene for underliggende virksomheter direkte til Finansministeriet, Rigsrevisionen og Folketingets Finansudvalg.

## Rapportering til overordnet virksomhet

I alle land er det krav til at virksomhetene skal rapportere om oppnådde resultater i en årlig virksomhetsrapport. Alle land har fastsatt krav om innhold og struktur av årsrapportene, men de konkrete kravene varierer noe mellom landene.

## Regnskap og regnskapsrapportering

Prinsippet om at bokføringen skal fange alle økonomiske transaksjoner er grunnleggende i alle land, men det er kun Norge som adgang til å benytte kontantprinsippet som grunnleggende regnskapsprinsipp. Sverige, Danmark og Finland bygger sine regnskapsprinsipper på nasjonal lovgivning for regnskapet, mens Island følger International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

## Rapportering til statsregnskapet

I samtlige land unntatt Finland plikter statlige virksomheter å rapportere til statsregnskapet, mens dette ikke er fastsatt som et eksplisitt krav i Finland. Kravene til innhold og frekvens for rapporteringen varierer imidlertid en del mellom de fire øvrige landene. I Norge publiseres informasjon fra statsregnskapet på statsregnskapet.no.

# Tilskuddsforvaltning

Tilskuddsforvaltningen reguleres noe strengere i Norge og Finland enn de øvrige landene



	Felles krav til utforming av tilskuddsordninger	Felles krav til tilskuddsforvaltere	Felles krav til tilskuddsmottakere	Krav om fastsettelse av tilskuddsregelverk
Sverige				
Danmark				
Finland				
Island				

Grad av likhet sammenlignet med Norge



I stor grad



I noen grad



I liten grad

## Felles krav til utforming av tilskuddsordninger

De norske reglene for tilskuddsforvaltning er generelt noe mer detaljert regulert enn i Sverige og Danmark. I Norge er det fastsatt krav til utformingen av tilskuddsordninger og til tilskuddsforvalters oppfølging i økonomiregelverket. I Danmark har Økonomistyrelsen utformet en veiledning om effektiv tilskuddsforvaltning, men det er ikke obligatorisk å følge rådene som stilles opp der. I Finland og Island er også fastsatt krav, men på et noe mer overordnet nivå enn i Norge.

## Felles krav til tilskuddsforvaltere og –mottakere

Gjennomgangen viser at Norge har de strengeste felles kravene til tilskuddsforvaltere, selv om Finland også har klare felles krav til statlige tilskuddsforvaltere. Imidlertid er Finland det eneste landet som stiller felles krav til alle tilskuddsmottakere, ved at det er fastsatt som et eget krav at *tilskuddsmottaker* skal rapportere tilstrekkelig og nøyaktig informasjon. I Sverige pågår det for tiden også en diskusjon om det skal lovfestes demokrativilkår for at en frivillig organisasjon skal kunne motta tilskudd, jf. beskrivelse om pågående trender i rapportens del 5.

## Krav om fastsettelse av tilskuddsregelverk

Det norske økonomiregelverket stiller krav til at det skal fastsettes et særskilt tilskuddsregelverk for den enkelte tilskuddsordning. Regelverket skal fastsette hovedelementene knyttet til mål og målgruppe, tildelingskriterier, kriterier for måloppnåelse, opplegg for oppfølging, kontroll og evaluering. Ingen av de øvrige nordiske landene har krav om å etablere et separat tilskuddsregelverk, selv om det i den danske veiledningen fremgår at som en «altoverveidene hovedregel» bør gjøres der det er snakk om større tilskuddsordninger og/eller tilskuddsordninger som retter seg mot en stor andel potensielle tilskuddsmottakere.

# Utredning og evaluering

Norge har strengere krav til utredninger og evalueringer enn de øvrige landene



	Krav til utredninger	Krav til evalueringer
Sverige		
Danmark		
Finland		
Island		

Grad av likhet sammenlignet med Norge



I stor grad



I noen grad



I liten grad

## Krav til utredninger

Kravene til utredning før en beslutning er tydeligere definert i Norge enn de to andre skandinaviske landene. Den norske utredningsinstruksen setter klare krav til utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer. Utredningsinstruksen setter krav til hvordan utredningene skal gjennomføres, blant annet gjennom utredning av alternative tiltak, vurderinger av virkninger og partshøringer. I Danmark er det også fastsatt krav til vurdering av økonomiske, miljømessige og administrative konsekvenser for alle lovforslag, men disse er ikke like tydelig kommunisert som i det norske regelverket. Vejledning om lov kvalitet, der kravene fremkommer, har heller ikke helt den samme status i forvaltningen eller det brede virkeområdet som den norske utredningsinstruksen.

I Finland og Sverige er det svakere krav til hvilke utredninger som skal utarbeides før beslutning om gjennomføring av offentlige tiltak. De lovmessige kravene er heftet på forvaltningsloven som pålegger den ansvarlige virksomheten å gjennomføre utredning i den grad den anser det som nødvendig.

## Krav til evalueringer

Norge har også det strengeste regelverket for evalueringer av statlig politikk. I økonomiregelverket pålegges statlige virksomheter å gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater på eget ansvarsområde. Frekvensen på og omfanget av evalueringene vurderes imidlertid av departementer og virksomheter selv.

Verken Danmark eller Sverige har tilsvarende krav til evalueringer. I Danmark finnes det imidlertid enkelte sektorer med sterke statlige evalueringsmiljøer, f. eks. på undervisningsområdet og innen utviklingsbistand. Både Sverige og Danmark gjennomfører også lov- og EU-evalueringer på politisk initiativ eller som følge av krav i spesifikke EU-forordninger, samt mer ad hoc-evalueringer på initiativ fra politisk ledelse eller det administrative apparatet. Heller ikke Finland eller Island har fastsatt særskilte krav om jevnlig evaluering.



Del 4

## Kjennetegn ved hvert av de nordiske landene



# Norge

# Norge

## Forvaltningsstrukturer – rammer for statlig økonomistyring



### Forvaltningsmodell

Den norske statsforvaltningen bygger på ministerstyre. Det innebærer at statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for alt som skjer i egen sektor. Samtidig er det en klar tradisjon for kollektive beslutninger i Norge.

### Grad av samordning

Norge er blitt omtalt som et land med sterkt sektordelt sentralforvaltning. Det vil si at beslutninger om en sak primært skal avgjøres av det departementet som har ansvaret for politikktutformingen på det området saken gjelder.

Norge har et relativt lite Statsministerens kontor. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har et overordnet ansvar for forvaltningspolitikken og et samordningsansvar innenfor mange politikkområder, men har relativt svake virkemidler for samordning. Finansdepartementet omtales ofte som det departementet som har størst kraft og tyngde når det gjelder samordning, men det er mer i kraft av sitt ansvar for budsjettprosessen enn som samordningsorgan på ulike politikkområder (Difi 2016).

Til tross for disse trekkene står den kollektive beslutningsformen i praksis sterkt i norske regjeringer. Samordning sikres blant annet gjennom felles krav til utredninger, regjeringsnotater, regjeringskonferanser og departementsforeleggelse av utkast (Difi 2019). Beslutningsmyndighet er også lagt til Kongen i statsråd i mange saker.

### Styringsrelasjon mellom departement og underordnet virksomhet

Den norske styringsmodellen kjennetegnes av en hierarkisk organisering der overordnet virksomhet har instruksjonsrett ovenfor underordnet organ. Et departement kan i utgangspunktet instruere underliggende virksomheter, både generelt og i enkeltsaker (NOU 2019: 5).

Mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i staten. Det innebærer en vektlegging av styring mot overordnede mål og en klar rolle- og ansvarsdeling mellom departementet og den underliggende virksomheten som blant annet baserer seg på at myndighet delegeres til det utøvende nivået. Departementene setter målsettinger og tildeler økonomiske rammer gjennom det årlige tildelingsbrevet til underordnede virksomheter, mens virksomheten selv får delegert frihet til å avgjøre hvordan det er best å arbeide for å nå målene som er satt (Finansdepartementet 2011).

### Bruk av felles systemer og standarder

Finansdepartementet har i økonomiregelverket fastslått at statlige virksomheter skal benytte seg av statens konsernkontoordning for inn- og utbetalinger av statlige midler og for kontohold. Statlige virksomheter plikter å benytte en standardisert artskontoplan for regnskapsføring (R-102). Dette for å legge til rette for sammenligninger internt og på tvers av statsforvaltning, samt gi en bedre oversikt over inntekts- og utgiftsstrukturen til staten som helhet.

DFØ fungerer som statens fellestjenestesenter for regnskap og lønn. Det er frivillig for statlige virksomheter om de vil benytte seg av DFØ fellestjenester, men det enkelte departement kan pålegge underliggende virksomheter å benytte DFØ.

# Norge

## Sentrale aktører i den statlige økonomistyringen



### Finansdepartementet

Finansdepartementet har et overordnet ansvar for økonomistyring i statsforvaltningen.

### Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har fått delegert forvaltningsansvaret for det statlige økonomiregelverket og utredningsinstruksen.

DFØ er statens fagmiljø for styring, organisering og ledelse, og har ansvaret for å gi veiledning til statlige virksomheter om disse spørsmålene.

DFØ har også en rekke operative oppgaver knyttet til statsregnskapet og statlig betalingsformidling. DFØ leverer lønns- og regnskapstjenester til rundt 90 prosent av statsforvaltningen, og har ansvaret for statsregnskapet og statens konsernkontoordning.

# Norge

## Sentrale regelverk for statlig økonomistyring



Tabellen nedenfor viser de sentrale regelverkene som regulerer statlig økonomistyring i Norge. Trykk på det enkelte regelverk for å gå rett til kildedokumentet.

Regelverk	Fastsatt av	Forvaltet av	Formål og virkeområde
<b>Bevilgningsreglementet</b>	Stortinget	Finansdepartementet	Statsbudsjettet og statsregnskapet. Overordnet reglement for alle midler gitt over statsbudsjettet.
<b>Reglement for økonomistyring i staten</b>	Kongen i statsråd	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring	Hovedreglene for økonomistyring i staten. Skal blant annet sikre at statlige midler brukes effektivt og i tråd med Stortingets vedtak, samt at fastsatte mål og resultatkrav oppnås.
<b>Bestemmelser om økonomistyring i staten</b>	Finansdepartementet	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring	Utdypende bestemmelser, standarder og krav. Utfyller økonomireglementet og gir føringer for departementenes styring av virksomheter, virksomhetens interne styring, felles standarder og systemer og forvaltning av tilskudds- og garantiordninger.
<b>Utrekningsinstruksen</b>	Kongen i statsråd	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring	Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer.
<b>Rundskriv fra Finansdepartementet (både rundskriv av varig og årlig karakterer)</b>	Finansdepartementet	Finansdepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring	Likelydende skriv til departementene som kan inneholde direktiver, fullmakter eller orienterende stoff. De varige rundskrivene inneholder presiseringer og utdypende bestemmelser til reglementene.
<b>Veiledere</b>		Direktoratet for forvaltning og økonomistyring	Veiledere utdyper kravene i de overnevnte regelverk og gir statlige virksomheter veiledning i hvordan de skal arbeide med spesifikke temaer, herunder etatsstyring, evaluering, internkontroll, internrevisjon, mål- og resultatstyring, regnskap og tilskuddsforvaltning.



# Norge

## Nærmere beskrivelse av den statlige økonomistyringen (1/2)



### **Statsbudsjett og statsregnskap**

Norge har fire grunnleggende prinsipper for oppsett av statsbudsjett og statsregnskap:

- Ettårsprinsippet - Budsjettet vedtas for et kalenderår av gangen.
- Fullstendighetsprinsippet - Budsjettet skal inneholde alle statlige utgifter og inntekter knyttet til virksomheter og tiltak som får sine utgifter og inntekter fastsatt ved Stortingets bevilgningsvedtak. En viktig del av fullstendighetsprinsippet er at bevilgningen skal være basert på realistiske anslag over inntekter og utgifter, dvs. realistisk budsjettering.
- Kontantprinsippet - Utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt. Det betyr at utbetalinger må skje innen utgangen av året dersom statlige virksomheter skal benytte bevilgningen for det året. Det er gjort enkelte unntak fra denne regelen der elementer fra periodiseringsprinsippet kan brukes for spesifikke områder.
- Bruttoprinsippet - Utgifter og inntekter skal føres opp i budsjettet med bruttobeløp. Det innebærer at Stortinget bevilger utgifter og inntekter hver for seg, selv om de gjelder for samme virksomhet. En konsekvens av dette prinsippet er at det i utgangspunktet ikke er tillatt å overskride en utgiftsbevilgning selv om inntektene blir større enn budsjettet.

### **Etatsstyring**

Mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i norsk offentlig sektor. Det er fastsatt i økonomiregelverket § 4 at alle statlige virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. I tillegg skal virksomhetene sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementene skal fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter. Det er et viktig prinsipp at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet.

Etatsstyringen i Norge er relativt hierarkisk ved at overordnet virksomhet har instruksjonsrett ovenfor underliggende organ. Myndighet og ansvar kommuniseres til virksomheten primært i instruksjonen. Departementene utformer årlig tildelingsbrev til sine underliggende virksomheter med overordnede mål og styringsparametere, samt tildelt beløp.

### **Virksomhetsstyring**

Mål- og resultatstyring er også gjeldende styringsprinsipp internt i virksomhetene. Virksomhetens ledelse har myndighet innenfor gitte rammer til å iverksette nødvendige tiltak innenfor sitt ansvarsområde. Det innebærer blant annet å foreta prioriteringer med ett- og flerårig perspektiv, og sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging.

Det er også stilt krav til at alle virksomheter etablerer systemer og rutiner som har innebygd internkontroll. Systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet. Det er ikke noe fast krav om internrevisjon, men det skal vurderes for virksomheter som har samlede utgifter eller inntekter over 300 millioner kroner. Det er utledet kriterier som skal brukes for å vurdere om en virksomhet har behov for internrevisjon.

# Norge

## Nærmere beskrivelse av den statlige økonomistyringen (2/2)



### Rapportering

Virksomheten plikter å rapportere på flere ulike områder. Departementene plikter å gi Stortinget rapportering om resultatene av arbeidet innen eget ansvarsområdet i budsjettproposisjonen.

Alle virksomheter plikter å avlegge en standardisert årsrapport som gir et dekkende bilde av virksomhetens resultater, både i omtale og økonomiske tall. Dette kravet er regulert i økonomiregelverket. Årsrapporten skal inngå som et styringsdokument i dialog med overordnet departement. Plikten til å utarbeide årsrapport gjelder ikke departementene, men de skal likevel utarbeide og publisere et årsregnskap.

Alle statlige virksomheter, inkludert departementene, plikter å rapportere finansiell informasjon til statsregnskapet hver måned.

Rapporteringsformatet avhenger av virksomhetens tilknytningsform. Ordinære forvaltningsorganer (såkalt bruttobudsjetterte virksomheter) og forvaltningsbedrifter rapporterer regnskapstall etter kontantprinsippet i form av en S-rapport. Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (såkalte nettobudsjetterte virksomheter) rapporterer likvidbevegelse på oppgjørskonto i Norges Bank i form av en L-rapport. Disse virksomhetene fører regnskap og rapporterer etter periodiserte prinsipper slik de fremgår av de nasjonale statlige regnskapsstandardene (SRS).

Statsregnskapet tilgjengeliggjøres årlig for offentligheten på nettstedet [statsregnskapet.no](https://statsregnskapet.no).

### Tilskuddsforvaltning

I økonomiregelverket er det fastsatt felles regler for utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger. Tilskuddsordningene skal som hovedregel inneholde mål og målgruppe for tilskuddsordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og opplegg for oppfølging og kontroll, samt evaluering.

Felles for alle statlige tilskudd er det også at det stilles krav til at tilskuddsforvalter fører kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller betingelser og vilkår som er stilt for tilskuddet. Det er et krav at det fastsettes et separat tilskuddsregelverk for den enkelte tilskuddsordning. I de fleste tilfeller vil tilskuddsregelverk være forskrifter.

### Utredning og evaluering

Det er fastsatt en egen utredningsinstruks som gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer. Utredningsinstruksen stiller krav til hvordan utredningene skal gjennomføres.

I det norske økonomiregelverket stilles det også krav til jevnlig evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringer kan enten utføres av interne eller eksterne fagmiljøer.



# Danmark

# Danmark

## Forvaltningsstrukturer – rammer for statlig økonomistyring



### **Forvaltningsmodell**

Prinsippet om ministerstyre står stekt i dansk offentlig forvaltning. Den enkelte statsråd har stor myndighet til å fatte avgjørelser på eget politikkområde.

### **Grad av samordning**

Statsministerens kontor (Statsministeriet) er lite. Til gjengjeld er Finansdepartementets posisjon sentral. Finansdepartementet har et stort ansvar når det gjelder å håndtere samordningsoppgaver på tvers av sektorene.

Danmark har de siste 25-30 årene beveget i retning av stadig sterkere sentral samordning. Dette har i stor grad skjedd gjennom opprettelsen av regjeringsutvalg, særlig Økonomiutvalget ledet av finansministeren og Koordineringsutvalget ledet av statsministeren. Finansdepartementet har en sentral rolle som saksforberedende organ til Økonomiutvalget med stor reell påvirkning ved at de departementet styrer både de økonomiske rammene og går relativt langt inn i faglige sektorpolitiske spørsmål (Difi 2019).

### **Styringsrelasjon mellom departement og underordnet virksomhet**

I den danske modellen er departementene strengt hierarkisk overordnet direktorater og andre underliggende virksomheter. Departementene har stor påvirkning på arbeidet som foregår i underliggende virksomheter, og underliggende virksomhet har dermed relativt lite autonomi sammenlignet med for eksempel Sverige. Departementene har ansvaret for overholdelsen av budsjettene innenfor eget ansvarsområde og har derfor klar styringsrett over alle underliggende virksomheter.

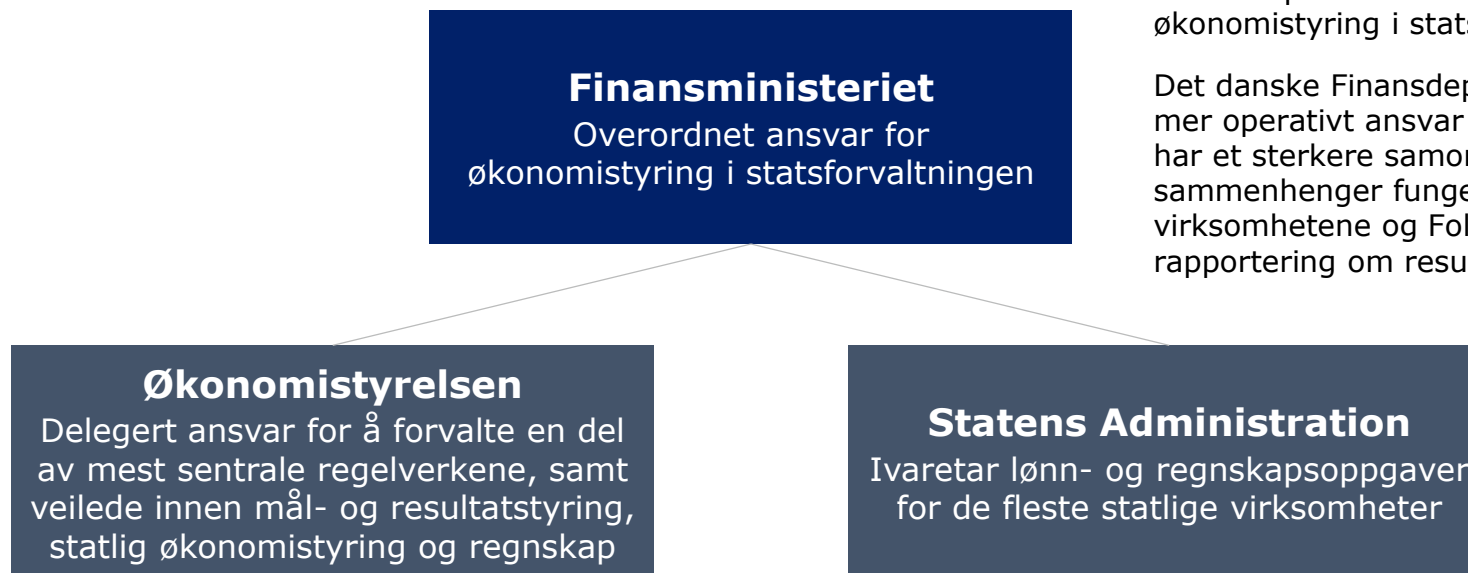
Hovedregelen er at departementene kan gi bindende «tjenestebefalinger» (instrukser) til underliggende virksomheter. Overordnet virksomhet kan også i konkrete enkeltsaker velge å overta saken underveis i saksbehandlingen («call-in»). Etter nærmere bestemte regler har overordnet virksomhet anledning til å omgjøre avgjørelser (NOU 2019: 5).

### **Bruk av felles systemer og standarder**

Økonomistyrelsen driver i økende grad fellesstatlig systemutvikling i Danmark. Målet med de fellesstatlige IT-systemene er å tilby effektive, sammenhengende og driftssikre digitale tjenester til statlige virksomheter. Økonomistyrelsen har utformet en strategi for å etablere en mer sammenhengende systemportefølje, utvikle neste generasjons løsninger og sette rammene for en datadrevet statlig sektor.

I likhet med Norge har Danmark også felles system for betalingsavvikling – SKB-systemet (Statens Koncern Betalinger). Statlige virksomheter plikter å benytte SKB-systemet i forbindelse med betalingsavvikling.

Statens Administration ivaretar driftsoppgavene innen lønn og regnskap på vegne av rundt 160 statlige virksomheter. Alle virksomheter plikter å bruke Statens kontoplan. Statens Administration dekker slik det store flertallet av statlige virksomheter, men leverer ikke tjenester til Forsvaret eller virksomheter under Justitsministeriet, Skatteministeriet og Transport- og Bygningsministeriet. Det pågår i 2020 et arbeid med å koble virksomhetene under Justitsministeriet til fellestjenestene levert av Statens Administration.



Finansdepartementet har et overordnet ansvar for økonomistyring i statsforvaltningen.

Det danske Finansdepartementet har også et noe mer operativt ansvar enn det norske ved at det har et sterkere samordningsansvar og i mange sammenhenger fungerer som bindeledd mellom virksomhetene og Folketinget, blant annet ved rapportering om resultater og regnskap.

Økonomistyrelsen har ansvar for den operative delen av statlig økonomistyring, statens innkjøpsprogram og utviklingen av en rekke av statens it-systemer. Innen økonomistyring har Økonomistyrelsen forvaltnings- og veiledningsansvaret for viktige regelverk som Budgetvejledning og Økonomisk Administrativ Vejledning (ØAV). Økonomistyrelsen gir også ut en rekke veiledere for hvordan mål- og resultatplan og årsrapport skal brukes av statlige virksomheter.

Driftsoppgavene innen lønn og regnskap ivaretas av Statens Administration på vegne av rundt 160 statlige virksomheter. Statens Administration er slik en sentral leverandør av fellestjenester til store flertallet av statlige virksomheter.

# Danmark

## Sentrale regelverk for statlig økonomistyring



Tabellen nedenfor viser de sentrale regelverkene som regulerer statlig økonomistyring i Danmark. Trykk på det enkelte regelverk for å gå rett til kildedokumentet.

Regelverk	Fastsatt av	Forvaltet av	Formål og virkeområde
<b>Lov om statens regnskapsvæsen m.v.</b>	Folketinget	Finansdepartementet	En kortfattet bemyndighetslov som gir Finansministeren mulighet til å fastsette nærmere regler på regnskapsområdet
<b>Budgetvejledning</b>	Finansdepartementet	Økonomistyrelsen	Fastsetter de generelle reglene for bruk av bevilgninger i staten. I budgetvejledningen finnes de konkrete reglene for statlige virksomheters disponering av bevilgningene. Reglene gjelder for statsadministrasjonen og øvrige bevillinger som er gitt gjennom de årlige bevillingslovene.
<b>Cirkulære om budgettering, budget og regnskapsopfølging</b>	Finansdepartementet	Økonomistyrelsen	Skal understøtte den statlige økonomistyring gjennom fastsettelse av retningslinjer for utarbeidelse av budsjetter, periodisering av budsjettet, prognoser for forbruk, avviksforklaringer og budsjett- og regnskapsoppfølging
<b>Statens regnskabsbekendtgørelse</b>	Finansdepartementet	Økonomistyrelsen	Regnskabsbekendtgørelsens formål er å: - bidra til effektiv styring og planlegging - skape et grunnlag for periodisk regnskapsavleggelse og statsregnskapet - bidra med opplysninger til bruk for revisjon av regnskapene
<b>Økonomisk Administrativ Vejledning (ØAV)</b>	Finansdepartementet	Økonomistyrelsen	ØAV er et oppslagsverk so mer spesielt rettet mot økonomi- og regnskapsmedarbeidere i virksomhetenes økonomifunksjoner. Den har som formål å orientere om de gjeldende reglers innhold og fortolkninger, dvs. alt som kan ha betydning for forståelsen av reglene. ØAV inneholde ikke selvstendig bindende regler med mindre dette er uttrykkelig angitt og følger av andre rettsforskrifter, som f. eks. statens kontoplan.

# Danmark

## Nærmere beskrivelse av den statlige økonomistyringen (1/2)



### Statsbudsjett og statsregnskap

Det grunnleggende prinsippet i det danske bevilgningssystemet er at staten ikke må pådra seg utgifter uten hjemmel i Folketingets vedtatte bevilgningslov. Staten har heller ikke lov til å innkreve skatter før en bevilgningslov for det gjeldende år er vedtatt. Danmark har et periodisert budsjett og statsregnskap, men med enkelte viktige unntak som er kontantbaserte.

Danmark har i utgangspunktet et ettårsprinsipp for statsbudsjettet. Finanslovforslaget inneholder derfor budsjettforslaget for det kommende finansåret. Som følge av EUs krav til flerårige budsjetttrammeverk er det imidlertid innført en regel der det også fremlegges et ikke bindende budsjettoverslag for de påfølgende tre årene. Dette kalles "udgiftslofter" og fastsetter et utgiftstak for driftsutgifter og inntektsoverføringer hvert av de kommende tre årene. Det årlige finanslovforslaget er slik et uttrykk for en budsjettplan for de fire neste årene. Justeringer av allerede fastsatte utgiftstak kan enten skje gjennom et endringsforslag til loven om utgiftstak som må vedtas av Folketinget eller administrativt med tilslutning fra Folketingets Finansutvalg.

Danmark har tilsluttet seg EUs finanspakt, noe som betyr at det stilles krav til at de samlede offentlige finanser skal være i balanse eller utvise et overskudd. Dette kan anses for overholdt dersom den årlige strukturelle offentlige saldo viser et underskudd på maksimalt 0,5 prosent av BNP. Den overordnede økonomistyringen i stat, kommuner og regioner er tilrettelagt ut fra dette kravet i EUs finanspakt. Det er innført et utgiftbasert kontrollsystem i staten som består av både forutgående og en etterfølgende utgiftskontroll.

### Etatsstyring

Det grunnleggende styringsprinsippet i Danmark er mål- og resultatstyring. Selv om dette formelt er forankret i Regnskabsbekendtgørelsens §39 som pålegger alle virksomheter å avlegge en årsrapport, er mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i realiteten ikke lovfestet. Finansdepartementet og Økonomistyrelsen har imidlertid tatt en ledende rolle i utviklingen av styringssystemet gjennom utarbeidelsen en rekke veiledere, herunder *Vejledning om udarbejdelse af årsrapport* og *Enkel og værdiskabende styring*.

Tildeling av økonomiske rammer fra departement til underliggende virksomhet skjer gjennom bevilgningslovene fastsatt av Folketinget. I den årlige finansloven fastsettes det hvilke økonomiske rammer som tildeles den enkelte virksomhet. Tildeling av målsetninger og resultatkrav fra departement til underliggende virksomhet skjer gjennom den årlige mål- og resultatplanen.

I Danmark har mål- og resultatplanen som går fra departement til underliggende virksomhet form av en kontrakt mellom departement og direktør for underliggende virksomhet. Direktørens lønn og eventuelle bonusutbetaling avhenger delvis av måloppnåelsen på de parameterne som er fastsatt i mål- og resultatplanen. De siste årene er imidlertid det klare kontraktsfokuset blitt noe nedjustert, til fordel for en mer langsiktig strategisk styringsfilosofi. Dette illustreres blant annet av at tildelingsbrevet har endret navn fra «resultatkontrakt» til «mål- og resultatplan». De fleste departementene har også begynt å utarbeide en flerårig strategi for hele sitt ansvarsområdet, og denne brukes gjerne som utgangspunkt for utforming av den årlige mål- og resultatplanen.



### Virksomhetsstyring

Mål- og resultatstyring er også det gjeldende styringsprinsippet internt i virksomhetene. Noen virksomheter har valgt å utforme mål- og resultatkontrakter internt i virksomheten mellom direktør og avdelingssjefer etter samme modell som mellom departement og virksomhet. Det er ikke noe fastsatt format for denne styringen eller klare formelle krav til hvordan virksomhetsstyring skal foregå. Det står imidlertid fast at virksomhetens ledelse er ansvarlig for at den løpende styringen i virksomheten foregår i samsvar med fra krav og føringer fra overordnet departement

Det er satt krav til at virksomhetene skal forvalte inntekter og utgifter på en forsvarlig måte, herunder fastsette prosedyrer og internkontroll som ivaretar hensynet til vesentlighet og risiko. Når det gjelder internrevisjon er det ikke krav om dette, men det kan etableres etter en særskilt avtale mellom ansvarlig minister og Danmarks riksrevisor.

### Rapportering

Statens regnskapsavleggelse består av et statsregnskap og en årsrapport fra hver av de statlige virksomhetene. Alle statlige virksomheter skal avlegge en årsrapport som gir et samlet, dekkende og pålitelig bilde av virksomhetens økonomi og faglige resultater. Overordnet departement videresender årsrapportene for underliggende virksomheter til Finansministeriet, Rigsrevisionen og Folketingets Finansudvalg.

### Tilskuddsforvaltning

Økonomistyrelsen har i Veiledningen om effektiv tilskuddsforvaltning definert rammer for god tilskuddsforvaltning. Modellen består av tre faser:

- Design av tilskuddsordningen (ex ante)
- Administrasjon og saksbehandling (drift)
- Oppfølging og evaluering av resultatene (ex post)

Hver av de tre fasene beskrives detaljert i veilederen og det gjøres også rede for viktige steg i hver fase. Det er ikke obligatorisk for virksomhetene å benytte denne modellen, men det er sterkt anbefalt.

Det er heller ikke obligatorisk å etablere et eget tilskuddsregelverk for den enkelte tilskuddsordning. I veiledningen om effektiv tilskuddsforvaltning fremgår det likevel at det som altoverveiende hovedregel bør etableres et særskilt tilskuddsregelverk, særlig i de tilfeller der det er snakk om større tilskuddsordninger og/eller tilskuddsordninger som retter seg mot en stor andel potensielle tilskuddsmottakere.

### Utredning og evaluering

Det stilles krav til utredning i lovarbeid og partshøring i øvrig arbeid. I forbindelse med utarbeidelse av lovforslag stilles det krav til vurdering av økonomiske, miljømessige og administrative konsekvenser. Alle lovforslag skal også på høring som en del av det lovforberedende arbeidet.

Det er ikke felles krav til evalueringer i staten, men innen noen sektorer er det likevel opprettet spesifikke evalueringsenheter. Det gjelder f.eks. Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) som evaluerer undervisningsområdet og Udenrigsministeriets Evalueringskontor som evaluerer utviklingsbistand. Det kan også gjennomføres mer ad hoc-evalueringer innen andre områder.





# Sverige

# Sverige

## Forvaltningsstrukturer – rammer for statlig økonomistyring



### Forvaltningsmodell

Et sentralt trekk ved den svenske forvaltningsmodellen er at regjeringen har et kollektivt ansvar. Ministerstyre er forbudt ved lov, noe som innebærer at den enkelte statsråd ikke har egen beslutningsmyndighet.

### Grad av samordning

Forbudet mot ministerstyre legger klare føringer på hvordan samordningen foregår mellom departementene. Regjeringssaker skal avgjøres av regjeringen som et kollektiv, og samtlige statsråder skal i prinsippet ha mulighet til å påvirke forberedelsen av en sak innen beslutning fattes. Dette gjøres i praksis gjennom formelt eller uformelt samarbeid på tvers av departementene, behandling i Samordningskansliet og/eller foreleggelse (deling) der alle statsråder får mulighet til å uttale seg om saken.

### Styringsrelasjon mellom departement og underordnet virksomhet

Den svenske forvaltningen bygger på en modell med fristilt embetsverk. Den løpende forvaltningen er i stor grad flyttet ut av departementene og ivaretas av styrelser eller verk som ikke kan instrueres av det sektoransvarlige departementet. En eventuell instruksjon av underliggende organer må skje ved vedtak i regjeringen. Ettersom regjeringen/statsråden ikke har lov til å instruere underliggende organer direkte har de underliggende virksomhetene stor grad av autonomi. Statsrådets parlamentariske ansvar omfatter heller ikke de underordnede virksomheters beslutninger (NOU 2019: 5).

De svenske direktoratene har videre både rett og plikt til å treffe enkeltvedtak uten anvisning eller instruks fra statsråden eller regjeringen.

Bakgrunnen for dette er et ønske om å hindre politisk inngripen i enkeltsaker og øke rettsikkerheten. Det er en tydelig ansvars- og rolledeling mellom dem som har ansvar for å utforme rettsreglene og dem som har ansvar for å anvende reglene i form av enkeltvedtak (Statskonsult 2001).

For å hindre at forvaltningsorganene misbruker sin frie stilling er det innført kontrollordninger som på flere områder går lengre enn i Norge. Det gjelder blant annet regler om at tjenestepersoner et rettslig ansvar for feil begått i tjenesten, omfattende tilsyn fra Justitiekanslern og Justitieombudsmannen, samt en vid rett til innsyn (NOU 2019: 5).

### Bruk av felles systemer og standarder

I Sverige er det obligatorisk for alle virksomhetene å benytte seg av *god redovisningssed* (god regnskapsskikk). Dette betyr å benytte seg av felles regler og praksis når det kommer til regnskap. I motsetning til Norge er regnskapsføringen i offentlig sektor Sverige i hovedsak lik som i det private, selv om det også er enkelte unntak fra dette.

Statens servicecenter leverer tjenester innen lønn, HR og økonomi til statlige virksomheter. Det er ikke obligatorisk for virksomhetene å benytte seg av disse fellestjenestene, men per juni 2020 bruker rundt 160 statlige virksomheter en eller flere av systemene.

Det er også etablert et felles internt banksystem i Sverige – SIBS. Dette kan benyttes til å administrere tilskudd, lån og plassering av kapital. Riksgälden er ansvarlig for administrasjon av SIBS. Det er også fremforhandlet rammeavtaler med kommersielle banker for å benytte til inn- og utbetaling.

# Sverige

## Sentrale aktører innenfor statlig økonomistyring



# Sverige

## Sentrale regelverk for statlig økonomistyring



Tabellen nedenfor viser de sentrale regelverkene som regulerer statlig økonomistyring i Sverige. Trykk på det enkelte regelverk for å gå rett til kildedokumentet.

Regelverk	Fastsatt av	Forvaltet av	Formål og virkeområde
<b>Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet</b>	Riksdagen	Statsrådsberedningen	Instruksjonen til Regeringskansliet
<b>Budgetlag (2011:203)</b>	Riksdagen	Finansdepartementet	Fastsetter regler og prinsipper for budsjettering og skal lik og helhetlig budsjettering.
<b>Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag</b>	Finansdepartementet	Ekonomistyrningsverket	Fastsetter felles regelverk for utarbeidelse budsjettdokumentasjon og årsregnskap samt presentasjon til regjeringen
<b>Myndighetsförordning (2007:515)</b>	Finansdepartementet	Ekonomistyrningsverket	Fastsetter generelle krav og plikter til virksomhetsledelsen.
<b>Anslagsförordning (2011:223)</b>	Finansdepartementet	Ekonomistyrningsverket	Fastsetter regler knyttet til bevilgning av finansielle midler. Føringer stiller krav til bruk, vilkår og regnskapsføring knyttet til bevilgningene
<b>Förordning (2000:606) om myndigheters bokføring</b>	Finansdepartementet	Ekonomistyrningsverket	Fasetter regler om bokføring, og hvilke hendelser som virksomheten skal bokføre
<b>Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag</b>	Finansdepartementet	Ekonomistyrningsverket	Fasetter krav til årsregnskapet og budsjettunderlaget. Dette gir føringer for blant annet resultatrapportering, regnskap med tilhørende regnskapsregler og -prinsipper.
<b>Förordning (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning</b>	Finansdepartementet	Ekonomistyrningsverket	Gir føringer for hvordan statlige virksomheter skal gjennomføre betaling og forvaltning av fond. Gjelder for alle virksomheter som er underlagt regjeringer

# Sverige

## Nærmere beskrivelse av den statlige økonomistyringen (1/2)



### Statsbudsjett og statsregnskap

I likhet med Norge og Danmark må det være hjemlet i bevilgningsvedtak (anslag) fra Riksdagen før en virksomheten kan pådra seg økonomiske forpliktelser. Brutto prinsippet og fullstendighetsprinsippet står sentralt i budsjettering, men et vesentlig avvik fra Norge er at statsregnskapet følger god regnskapsskikk (SGAAP). Dette medfører at Sverige har et balanseregnskapet hvor verdsettelse står sentralt.

Sverige er i likhet med Danmark og Finland tilsluttet EUs finanspakt, noe som betyr at det stilles krav til at de samlede offentlige finanser skal være i balanse eller utvise et overskudd. Dette kan anses for overholdt dersom den årlige strukturelle offentlige saldo viser et underskudd på maksimalt 0,5 prosent av BNP. Sverige har uavhengig av dette innført et overskuddsmål for offentlige finanser som innebærer at offentlige budsjetter i gjennomsnitt skal ha et overskudd på 1 pst. av BNP over en konjunktursykel (NOU 2015: 14)

Det ordinære statsbudsjettet vedtas for ett år om gangen, men i likhet med Danmark har Sverige innført en regel der Riksdagen også vedtar et samlet kostnadstak for de påfølgende tre årene. Dette gjøres for å legge til rette for at overskuddsmålet kan nås. Det samlede utgiftstaket for hvert av de tre påfølgende årene er bindende, men fordelingen av utgiftene mellom de til sammen 26 utgiftsområdene kan justeres innbyrdes. Dersom det samlede utgiftstaket ligger an til å overskrides, må det prioriteres innad mellom de 26 utgiftsområdene (NOU 2015: 14).

### Etatsstyring

Det gjeldende styringsprinsippet i Sverige er mål- og resultatstyring. Styringssystemet er imidlertid ikke lovfestet som et grunnleggende styringsprinsipp. Regjering fastsetter de overordnende oppgavene til virksomheten gjennom instruks. Disse instruksene kommer i form av forskrifter. Tildeling av økonomiske rammer og målsetninger skjer gjennom regleringsbrev fra regjeringen til den enkelte virksomhet.

### Virksomhetsstyring

Mål- og resultatstyring er også det gjeldende styringsprinsippet internt i virksomhetene. Dette betyr at virksomheten står fritt til å innrette seg på en mest mulig hensiktsmessig måte for løse oppgavene som er fastsatt i virksomhetens instruks, innenfor de rammene som følger av lov og føringer fra Regjeringen.

I motsetning til de norske reglene er det ikke terskelbeløp som avgjør om en virksomhet skal vurdere behovet for internrevisjon. Dette fastsettes i virksomhetens instruks. Dersom virksomheten er omfattet av kravet til internrevisjon gjelder også *Fördrning (2007:603) om intern styring och kontroll* – en forskrift som pålegger ledelsen å etablere prosesser internkontroll. Dette skal blant annet redusere risikoen for misligheter og korrupsjon.

# Sverige

## Nærmere beskrivelse av den statlige økonomistyringen (2/2)



### Rapportering

Rapportering om måloppnåelse og drift gjøres gjennom årsrapporten, og danner grunnlag for regjeringens vurdering av virksomheten. Det skal også rapporteres antall saker og enhetskostnader for de typer saker som virksomheten håndterer i stort omfang.

Virksomheten plikter å rapportere til statsregnskapet på månedlig basis, men dette omfatter kun resultatregnskapet. Ved årsslutt har virksomhetene en mer omfattende rapportering. Dette medfører rapportering av antall ansatte, sykefravær, balanseposter (eiendeler og gjeld) og annen vesentlig data. Disse kravene er lovfestet, men annen vesentlig data ikke er i definert noe videre.

I forbindelse med regnskapet stiller regelverket i Sverige krav til både bokføring og regnskapsprinsipp. Bokføringsprinsippene i Norden er tilsvarende like, men i motsetning til Norge må virksomheter i Sverige benytte seg god regnskapsskikk (periodisert regnskap), og er likestilte på dette punktet med andre private virksomheter. Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderla pålegger statlige virksomheter å følge svenske krav til god regnskapsskikk. I tillegg fastsetter forskrifter også noen andre grunnleggende regnskapsprinsipper som gjelder for statlig sektor.

### Tilskuddsforvaltning

I likhet med Norge er det gitt noen generelle krav til utforming av tilskuddsordninger. I Sverige er føringene som er gitt fastsatt i *Regjeringkanselliets villkor för bidrag*, og disse har fokus på blant annet budsjett, aktivitet, utbetaling, rapportering og tilbakebetaling.

Lovverket gir generelle føring om hva tilskuddsforvalter kan gjøre og har krav på, men det er i liten grad fastsatt skal-krav, utover at tilskuddsmottaker skal gi rett informasjon til rett tid. Det pågår for tiden en diskusjon om det skal stilles felles krav om demokratiske vilkår til alle statlige tilskuddsmottakere, jf. beskrivelse om pågående trender i rapportens del 5.

### Utredning og evaluering

Forvaltningsloven i Sverige stiller krav til at utøvende virksomhet skal gjennomføre en utredning i den grad de anser nødvendig. I praksis betyr dette at vil være opp til myndigheten selv å gjøre en utredning, men det er også anledning for parter som blir påvirket av beslutning å legge inn forespørsel om vurdering. Det er ikke identifisert noen lovkrav til utredning i etterkant.



# Finland

# Finland

## Forvaltningsstrukturer – rammer for statlig økonomistyring



### Forvaltningsmodell

Finland er en demokratisk republikk. Statsoverhodet på Finland er presidenten, som velges for seks år av gangen. Regjeringen dannes på bakgrunn av parlamentarisk grunnlag i nasjonalforsamlingen Riksdag.

Finland har historisk ligget nær Sverige når det gjelder kollektivt ansvar i Regjeringen, men har over tid beveget seg nærmere et ministerstyre (Bjurstrøm og Christensen 2017).

### Grad av samordning

Statsministerens kontor har ansvaret for samordningsoppgavene på tvers av departementene. Det har også ansvaret for koordineringen av EU-politikken, samt for temaer som faller mellom ansvarsområdene til de øvrige departementene, slik som f.eks. bærekraft.

Samtidig som Statsministerens kontor har en relativt sterk rolle, er Finansdepartementet også viktig ved at det både har ansvar for den økonomiske politikken og for forvaltningspolitikken. Finansdepartementet styres av to statsråder; finansministeren og ministeren for kommunal forvaltning og offentlige reformer. Det finske finansdepartementet er slik en form for sammenslåing av det norske Finansdepartementet og KMD, samlet i ett departement. Det finske finansdepartementet har en meget sentral rolle for utviklingen av finsk offentlig sektor ved at det i tillegg til den økonomiske politikken også har ansvaret for prinsippene for offentlig styring, utvikling av systemer for styring av statlige finanser og digitalisering av offentlig sektor.

### Styringsrelasjon mellom departement og underordnet virksomhet

Styringsforholdet mellom departement og underliggende virksomhet i Finland er i stor grad basert på den svenske modellen. Det innebærer at underliggende virksomheter er gitt stor autonomi, og at mye av forvaltningsmyndigheten er delegert fra departement til virksomhet. Departementene delegerer myndighet og ansvar gjennom en egen lov for den enkelte virksomhet. Departementene gir øvrige politiske føringer i årlige målvtaler der overordnede mål for de underliggende virksomhetene spesifiseres. Det er ikke vanlig at departementene involverer seg i den operative eller løpende styringen av underliggende virksomheter.

### Bruk av felles systemer og standarder

Finland har etablert Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltningen (Palkeet) for å unytte stordriftsfordelene i offentlig sektor. Det er også fastsatt at alle virksomheter skal benytte seg av god regnskapsskikk, noe som medfører stor grad av samordning med det private.

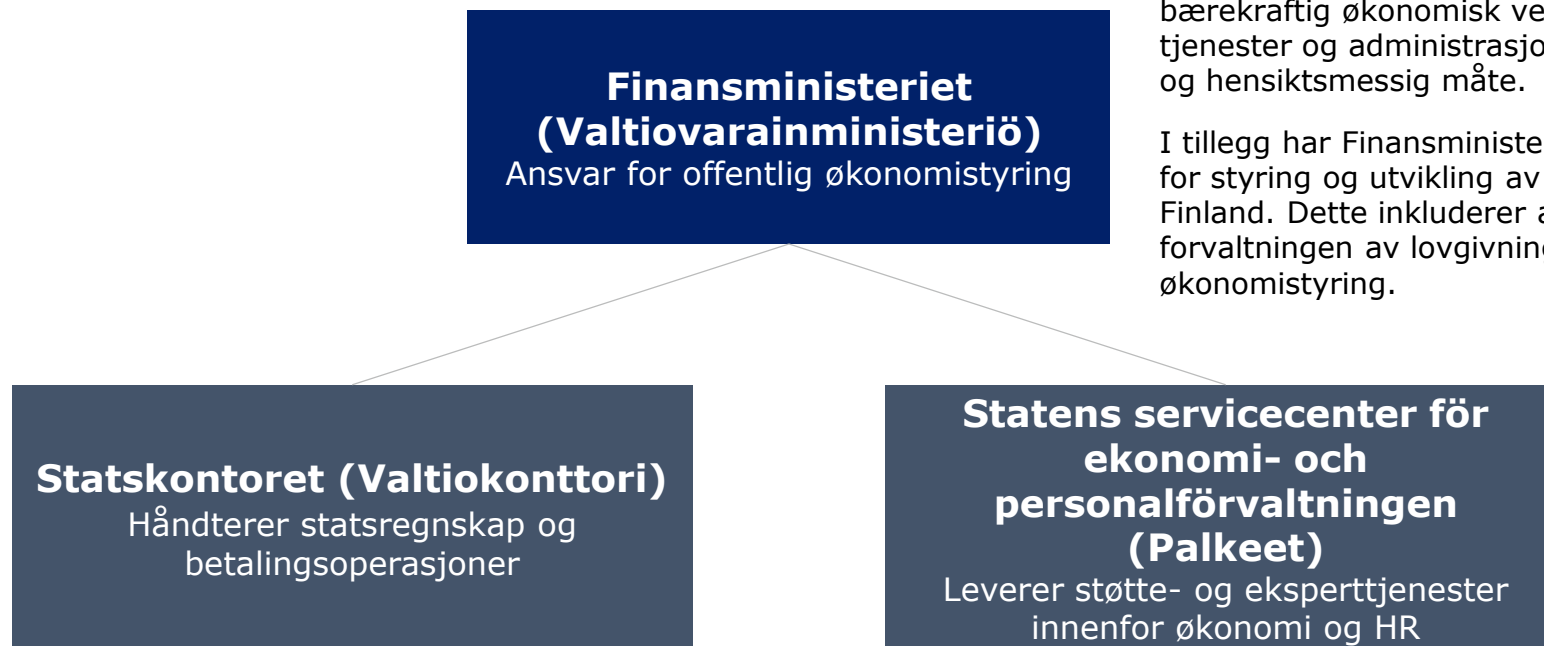
Virksomhetene bestemmer innenfor gitte rammer hvordan de fleste økonomioppgavene skal løses, men er pliktig til å bruke fellesstatlige systemer til enkelte økonomioppgaver. Det er for eksempel inngått fellesstatlige rammeavtaler for betalings- og kontoholdstjenester for statlige virksomheter, og satt som et krav at betalingene må skje gjennom disse avtalene.

I Finland er det obligatorisk for alle virksomhetene å benytte seg av god regnskapsskikk. Dette betyr å benytte seg av felles regler og praksis når det kommer til regnskap. I motsetning til Norge er regnskapsføringen i Finland tilsvarende lik som i det private, men med noen unntak.



# Finland

## Sentrale aktører i den statlige økonomistyringen



Finansministeriet har som oppdrag å sikre bærekraftig økonomisk vekst, og at offentlige tjenester og administrasjon utføres på en effektiv og hensiktsmessig måte.

I tillegg har Finansministeriet et overordnet ansvar for styring og utvikling av statsadministrasjonen i Finland. Dette inkluderer ansvaret for forvaltningen av lovgivning om statlig økonomistyring.

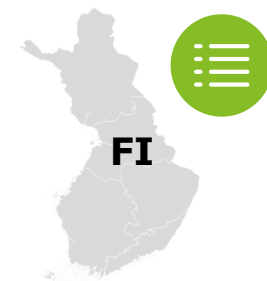
Statskontoret gjennomfører oppgaver av mer administrativ art. Virksomheten er blant annet ansvarlig for sentral bokføring og betalingsoperasjoner, samt å sikre at dette blir gjennomført på en lik og enhetlig måte.

Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltningen er leverandør av fellestjenester til offentlige etater, institusjoner og fond innen statsadministrasjonen, samt for statens forretningsforetak og selskaper som er heleid av staten. Palkeet betjener rundt 73 000 statsansatte, og skal sikre stordriftsfordeler for staten.

# Finland

## Sentrale regelverk for statlig økonomistyring

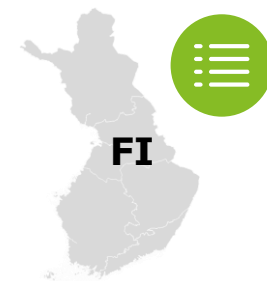
Tabellen nedenfor viser de sentrale regelverkene som regulerer statlig økonomistyring i Finland. Trykk på det enkelte regelverk for å gå rett til kildedokumentet.



Regelverk	Fastsatt av	Forvaltet av	Formål og virkeområde
Lag om statsbudgeten 1988/423	Riksdagen	Finansdepartementet	Fastsetter de overordnede linjene for statsbudsjettet, betalinger, bokføring, regnskap m.m
Förordning om statsbudgeten 1992/1243	Finansdepartementet	Finansdepartementet	Utdyper bestemmelsene i lag om statsbudgeten
Statsrådet beslut	Statsrådet	Statsrådet	Utdyper og besvarer administrative spørsmål innen det enkelte området
Finansministeriets forskrifter	Finansdepartementet	Finansdepartementet	Utdyper og besvarer administrative spørsmål innen det enkelte området
Statskontorets forskrifter	Statskontoret	Statskontoret	Utdyper og besvarer administrative spørsmål innen det enkelte området

# Finland

## Nærmere beskrivelse av den statlige økonomistyringen (1/2)



### Statsbudsjett og statsregnskap

I Finland er statsbudsjettet regulert gjennom *lag om statsbudgeten*, og fullstendighetsprinsippet, bruttoprinsippet, ettårsprinsippet og periodiseringsprinsippet er sentralt i statsbudsjettet. Dette betyr at Finland har valgt å ikke benytte seg av kontantprinsippet verken i statsregnskapet eller statsbudsjettet.

I likhet med alle de nordiske landene må det foreligget et bevilgningsvedtak før virksomheten kan forplikte seg økonomisk. Finland skiller seg imidlertid noe fra de andre landene ved at det ulike typer bevilgningsvedtak. Dette gir en større grad av fleksibilitet med tanke på tidshorizonten for bruk av bevilgede midler.

I motsetning til Norge er det ikke fastsatt noen prinsipper for statsregnskapet, men det er bygger på de generelle regnskapsprinsippene. I Finland skal regnskapet være periodisert med enkelte unntak, og er tette samkjørt med det privat. Det betyr at alle virksomheter skal ha et balanseregnskap i tillegg til et resultatregnskapet.

I tillegg til det tradisjonelle regnskapet skal det også utarbeides en kontantstrømsanalyse for staten, samt en oversikt over utfallet av budsjettet.

### Etatsstyring

Det grunnleggende styringsprinsippet i Finland er mål- og resultatstyring. Det er ikke en egen lov eller forskrift som regulerer hvordan mål- og resultatstyring skal inngå som en del av etatsstyringen, men flere ulike lover hjemler styringspraksisen som følger av mål- og resultatstyring. Viktigste av disse er Lag om statsbudgeten (1988/423) og Förordning om statsbudgeten (1992/1243).

I praksis skjer tildeling av målsetninger gjennom resultatavtaler mellom departement og underliggende virksomhet. Når riksdagen har godkjent statsbudsjettet skal departementet, uten ugrunnet opphold, sette de viktigste målene for utvikling av samfunnsvirkningen innenfor departementets ansvarsområde. Dette formidles gjennom en resultatavtale bestående av resultatmål. Resultatmålene skal så langt som mulig oppgis med nøkkeltall som beskriver dem og om nødvendig suppleres med kvalitetsmål.

Veilederen *Handboken för resultatstyrning* gir utdypende føringer for hvordan mål- og resultatstyringen skal organiseres i praksis.

# Finland

## Nærmere beskrivelse av den statlige økonomistyringen (2/2)



### Virksomhetsstyring

Mål- og resultatstyring ligger som grunnleggende styringsprinsipp i Finland. Dette er ikke lovfestet, men forankret i blant annet Lag om statsbudgeten med tilhørende forskrift. Videre får virksomhetens delegert myndighet og instruks gjennom lov. I likhet med resultatstyringen er det ikke lovfestet hva som skal fremgå i loven om den enkelte virksomhet, men praksis viser at temaer som oppgaver, ledelse og myndighet reguleres av disse lovene.

Det gis ellers generelt lite detaljerte føringer, og de føringene som gis er på et overordnet nivå.

### Rapportering

Regjeringens rapporteringskrav til parlamentet er grunnlovsfestet. Det er fastsatt at regjeringen skal utarbeide en årlig rapport som oppsummerer regjeringens virksomhet og hvordan de har fulgt opp vedtak som er truffet av parlamentet. Dette inkluderer hvordan statsfinansene er styrt.

Virksomhetsregnskapet følger nasjonale regnskapsprinsipper på lik linje som det er praksis for privat virksomheter, men med enkelte unntak. Dette medfører at alle virksomheter rapporterer et balanseregnskap i tillegg til resultatregnskap.

### Tilskuddsforvaltning

Statsunderstöds lag (Statstilskuddsloven) fastsetter regler og prosedyrer for tilskuddsordninger i staten – både for prosjekter og bestemte aktiviteter. Loven fastsetter en rekke overordnede felles krav til tilskuddsordninger, samt til hvordan tilskuddsforvalter skal utlyse, vurdere søknader og følge opp utbetalte tilskudd. Loven har også en bestemmelse som pålegger alle tilskuddsmottakere av statlige tilskudd å gi tilstrekkelig og nøyaktig informasjon til tilskuddsforvalter.

Dersom tilskuddsforvalter ser behov for det, kan det fastsettes mer detaljerte instruksjoner for nærmere å regulere søknaden om tilskudd, søkerens informasjonsplikt, tilskuddsmottakers regnskapsplikt, utbetaling av tilskuddet og tilskuddsforvalters oppfølgingsansvar.

### Utredning og evaluering

Det er ikke særskilte krav til utredning og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag før beslutning om gjennomføring av offentlige tiltak, utover de generelle krav som fremgår av den finske forvaltningsloven.

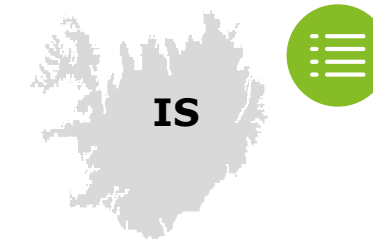
Det foreligger ikke særlige krav til evalueringer.



# Island

# Island

## Forvaltningsstrukturer – rammer for statlig økonomistyring



### Forvaltningsmodell

Island er en demokratisk republikk. Statsoverhodet på Island er presidenten, som velges for fire år av gangen. Presidenten har begrenset politisk makt og har i hovedsak diplomatiske og seremonielle oppgaver. Regjeringen dannes på bakgrunn av parlamentarisk grunnlag i nasjonalforsamlingen Alltinget.

Den islandske forvaltningspolitikken har klare likhetstegn med den norske og danske. Flere av de sentrale lovene som regulerer islandsk offentlig sektor er for eksempel skrevet med norske og danske lover som forbilder (NOU 2019: 5).

### Grad av samordning

På samme måte som Danmark har Island tradisjonelt hatt et tydelig ministerstyre, med relativt stor makt samlet i det enkelte departement. Tilsvarende har det vært svak koordinering på tvers av departementene og statsministeren har hatt en svak rolle. Den administrative styringen på Island har i større grad enn de øvrige nordiske landene vært politisert ved at partiene som inngår i regjeringskoalisjonene ofte har fått ansvar for ulike departementer som de har fått styre relativt fritt for inngripen fra statsministeren eller øvrige koalisjonspartier (Bjurstrøm og Christensen 2017)

De siste årene, og særlig etter den finansiell krisen på Island i 2008, har Statsministerens kontor imidlertid fått en stadig sterkere rolle. Det er etablert flere samordningsmekanismer som skal bidra til å styrke Statsministerens kontor og Finansdepartementet som samordnede organer (Indriðason og Kristinsson 2018).

### Styringsrelasjon mellom departement og underordnet virksomhet

Ansvarsfordelingen mellom departement og underordnet virksomhet beskrives i en egen lov for hver virksomhet. Loven fastsetter forholdet mellom overordnet departement og virksomhet, og beskriver de overordnede oppgavene til virksomheten. Loven er av varig karakter, og oppdateres ikke ut fra politiske målsetninger innen fagfeltet.

Underliggende virksomheter har relativt stor frihet til selv å utforme egne mål og aktiviteter, så lenge disse er koblet mot departementets strategiske føringer. Det er for eksempel underliggende virksomhet selv som utformer forslag til tildelingsbrev med mål og resultatkrav for egen virksomhet innen gitte frister. Tildelingsbrevet må godkjennes av ansvarlig departementet før det er gjeldende.

### Bruk av felles systemer og standarder

The Financial Management Authority (FJS), underlagt Finansdepartementet, har ansvaret for fellesstatlige økonomi- og regnskapssystemer. De tilbyr ikt-systemer til alle statlige virksomheter. Det sentrale ikt-systemet på Island er statens økonomi- og HR-system (Orri) som er et stort system bestående av en rekke moduler som dekker de fleste deler av statens finansielle og administrative funksjoner. Systemet er bygget på en Oracle database og består av mer enn 60 separate komponenter, herunder komponenter for HR, økonomistyring, regnskap, timeregistrering og kompetanseutvikling.

Det er ikke obligatorisk å benytte FJS sine tjenester, men alle departementer og mer enn 90 prosent av statlige virksomheter bruker de felles systemene som driftes av FJS.

# Island

## Sentrale aktører i den statlige økonomistyringen



**Fjármála- og  
efnahagsráðuneytið  
(Ministry of Finance and  
Economic Affairs)**

Overordnet ansvar for  
økonomistyring i statsforvaltningen

Finansdepartementet har et overordnet ansvar for økonomistyring i statsforvaltningen. Department forvalter det sentrale regelverket på økonomistyringsområdet.

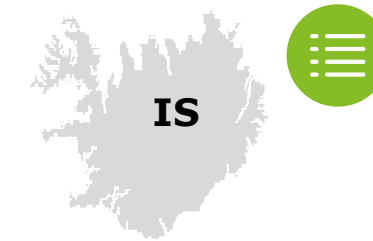
**Fjársýsla ríkisins  
(The Financial Management  
Authority – FJS)**

Veiledningsansvar og leverandør av  
felles systemer til bruk i  
statsforvaltningen.

The Financial Management Authority (FJS) er delegert veiledningsansvaret for regelverket innen statlig økonomistyring. FJS har også ansvaret for fellesstatlige økonomi- og regnskapssystemer til bruk for alle statlige virksomheter.

# Island

## Sentrale regelverk for statlig økonomistyring



Tabellen nedenfor viser de sentrale regelverkene som regulerer statlig økonomistyring på Island. Trykk på det enkelte regelverk for å gå rett til kildedokumentet.

Regelverk	Fastsatt av	Forvaltet av	Formål og virkeområde
Lög um opinber fjármál (Public Finance Act)	Alltinget	Finansdepartementet	Formålet med loven er å bidra til god økonomisk styring, og sterk og ansvarlig offentlig økonomistyring. Loven gjelder for hele offentlig sektor, både stat og kommune. En del bestemmelser gjelder også for hel- og deleide statlige selskaper.
Ulike sektorlover og over som regulerer særlige deler innen økonomistyring, herunder: <ul style="list-style-type: none"><li>• Act on annual accounts</li><li>• Act on Payment Services</li><li>• Act on Public Procurement</li></ul>	Alltinget	Finansdepartementet	De mest grunnleggende temaene innen statlig økonomistyring er regulert i The Public Finance Act, men det finnes mer detaljerte bestemmelser i noen særlover. Disse lovene går lagt inn i det finansielle eller det anskaffelsesfaglige.



# Island

## Nærmere beskrivelse av den statlige økonomistyringen (1/2)



### Statsbudsjett og statsregnskap

De sentrale prinsippene for statsbudsjett og statsregnskap er samlet i Lög um opinber fjármál (The Public Finance Act). Loven er relativt ny og trådte i kraft fra januar 2016. Loven gjelder for hele offentlig sektor, både stat og kommune, og skal bidra til å sikre en stabil og økonomisk bærekraftig utvikling på Island.

Statsbudsjettet vedtas etter ettårig prinsipp og det gis en ettårig bevilgning. Samtidig styrer Island etter en fem års finansiell strategi som oppdateres hver vår. De årlige budsjettene må holdes innenfor rammen av denne femårige strategien. Ved innføringen av den nye finansielle loven i 2016 ble det fastsatt at den finansielle strategien i større grad enn tidligere også skal rettes mot måloppnåelse. Den finansielle femårsplanen skal både redegjøre for mål på ulike politikkområder og for hvordan målene skal oppnås i løpet av perioden. OECD har karakterisert endringene som et skifte i retning av «performance budgeting» (OECD 2019).

Statsbudsjettet består av 34 definerte utgiftsområder, og det årlige budsjettet må holde seg innenfor det utgiftstaket som er satt for hvert av områdene i den finansielle strategien. Det er også innført flere prinsipper som skal sikre en bærekraftig økonomisk utvikling. Blant annet må balansen over en femårsperiode år være positiv, og det årlige underskuddet kan ikke være over 2,5 % av BNP.

Hvert departement fremmer et budsjettforslag for eget ansvarsområdet. Budsjettforslaget skal være brutt ned på de 34 definerte utgiftsområdene, og må holde seg innenfor utgiftstaket som er satt for hvert av utgiftsområdene i den femårige planen. I de tilfeller der to eller flere

departementer deler ansvaret for et utgiftsområde skal departementene koordinere seg i mellom før det fremmes forslag til Alltinget.

### Etatsstyring

Det grunnleggende styringsprinsippet på Island er mål- og resultatstyring. Etatsstyringen på Island skiller seg noe ut fra de øvrige landene ved at det er en enda tydeligere kobling mellom tildeling av budsjettmidler og mål enn det som er vanlig i de andre nordiske landene.

Hvert departement utarbeider en femårsplan for eget ansvarsområde som beskriver fokusområder og mål innenfor eget område. Det inkluderer servicemål og mål for kvalitet. Det skal spesifiseres hvordan målene skal nås og hvilke organisatoriske enheter som har ansvaret for å nå målene.

Når budsjettet er vedtatt og det er satt et utgiftstak for hvert av de 34 definerte utgiftsområdene, informerer departementene sine underliggende virksomheter om budsjetttrammen som er satt for den enkelte virksomhet. Basert på budsjetttrammen utarbeider underliggende virksomheter begrunnede forslag til fordeling av budsjettet for egen virksomhet. Forslaget fra den underliggende virksomheten om tildeling av midler skal være tett koblet til målene for virksomheten og de føringer som er gitt i den femårige strategiplanen. Forslagene fra underliggende virksomhet om disponering av budsjett og mål må godkjennes av ansvarlig departement.

Departementet delegerer myndighet og ansvar til underliggende virksomheter gjennom en lov (act). Loven fastsetter det mer varige forholdet mellom overordnet departement og virksomhet og beskriver de overordnede oppgavene til virksomheten.

# Island

## Nærmere beskrivelse av den statlige økonomistyringen (2/2)



### Virksomhetsstyring

Mål- og resultatstyring er det gjeldende styringsprinsippet internt i virksomhetene. Det er imidlertid ikke fastsatt som et grunnleggende styringsprinsipp, men brukes slikt i praksis.

Virksomhetsledelsen er ansvarlig for å etablere prosesser som sikrer internkontroll. Internkontrollen skal sikre at virksomheten arbeider kostnadseffektivt, håndterer tildelte midler på en sikker måte og arbeider mot de fastsatte målsetningene for virksomheten. Internkontrollen skal også sikre at virksomheten operer innenfor fastsatte lover og regler.

Når det gjelder internrevisjon kan ansvarlig statsråd fastsette krav om dette for sine underliggende virksomheter. Internrevisjonen skal i tilfelle utføres i tråd med internasjonale standarder, og på en systematisk, uavhengig og objektiv måte.

### Rapportering

Alt ansvar for regnskaps- og økonomirapportering er delegert til The Financial Management Authority (FJS), underlagt Finansdepartementet. FJS har ansvaret for den sentrale styringen av rapporteringen, helt fra laveste detaljeringsnivå for det enkelte regnskaps- og lønnsbilag og opp til aggregerte nivåer for staten samlet (Finansdepartementet m.fl 2017). FJS følger opp regnskapsrapporteringen i de statlige virksomheter og har et veiledningsansvar innen regnskaps- og økonomirapportering.

### Tilskuddsforvaltning

Kravene til tilskuddsforvaltning reguleres i den generelle loven om økonomistyring *Lög um opinber fjármál* (The Public Finance Act). Loven stiller noen relativt overordnede og generelle krav til tilskuddsforvaltning. Tilskuddene skal deles ut på en måte som ivaretar hensynene til ikke-diskriminering, objektivitet og åpenhet. Det er krav til skriftlige avtaler mellom tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker, og det påpekes at rapporteringen må tilpasses det enkelte prosjekt som får støtte.

Tilskuddsforvalter er delegert relativt frie fullmakter til å forvalte egne tilskuddsordninger så lenge de ivaretar kravene til ikke-diskriminering, objektivitet og åpenhet. Det understrekes i loven at overordnet departement er ansvarlig for å sikre rapportering om bruk av budsjettmidler til tilskudd tilbake til Alltinget, uavhengig av om det er departementet selv som forvalter tilskuddsordningen eller en underliggende virksomhet.

### Utredning og evaluering

Det er ikke særskilte krav til utredning og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag før beslutning om gjennomføring av offentlige tiltak.

Det er ikke fastlagte krav til evalueringer. Dette ble også påpekt av OECD i deres gjennomgang av rammene for offentlig budsjettering og økonomisk styring på Island (OECD 2019).



## Del 5

# Utviklingstrekk og aktuelle diskusjoner innen statlig økonomistyring



# Trender og utviklingstrekk på tvers av landene

Basert på samtaler med ressurspersoner i de enkelte landene fremstår dette som de sentrale utviklingstrekkene innen statlig økonomistyring i Norden

## 1. Økt etterspørsel etter fellesstatlige løsninger, økt digitalisering av fellestjenester

Kartleggingen viser at det i alle land er en trend å legge bedre til rette for felles løsninger på tvers av virksomhetene i statlig sektor. Bakgrunnen for denne trenden kan både være krav om effektivisering og et ønske om bedre utnyttelse av statens samlede kompetanse. Eksempler på dette er det nokså nyopprettede *Myndigheten för digital förvaltning* (DIGG) i Sverige, *Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltningen* i Finland, og Økonomistyrelsens strategi for felles systemer i staten i Danmark. DFØ har også økt sin andel av kunder de siste årene.

## 2. Fortsatt stor oppmerksomhet om tillitsbasert styring, men også motreaksjoner tilbake mot tilsyn og kontroll

Både Danmark og Sverige har gjennomført tillitsreformer i offentlig sektor med mål om å finne en bedre måte å balansere behovet for kontroll med å øke tilliten til de ansattes kunnskap og erfaring, samt utvikle nye metoder for tillitsbasert styring og ledelse. De svenske og danske erfaringene har ført til et ønske om en tilsvarende reform blant enkelte i Norge og Finland. Både i Danmark og Sverige ser man imidlertid også motreaksjoner tilbake mot kontroll og tilsyn, gjerne foranlediget av eksempler på svikt i offentlige systemer.

## 3. Omstilling til digitale arbeidsmåter og kompetanseheving av eksisterende ansatte

Ny teknologi, digitalisering og automatisering av manuelle oppgaver endrer kompetansekravene til den offentlige arbeidsstokken. Mange statlige virksomheter er opptatt av hvordan dagens medarbeidere bedre kan rustes for en ny arbeidshverdag.

## 4. Bruk av prosessoptimalisering og automatisering for manuelle prosesser innen økonomi, lønn og regnskap

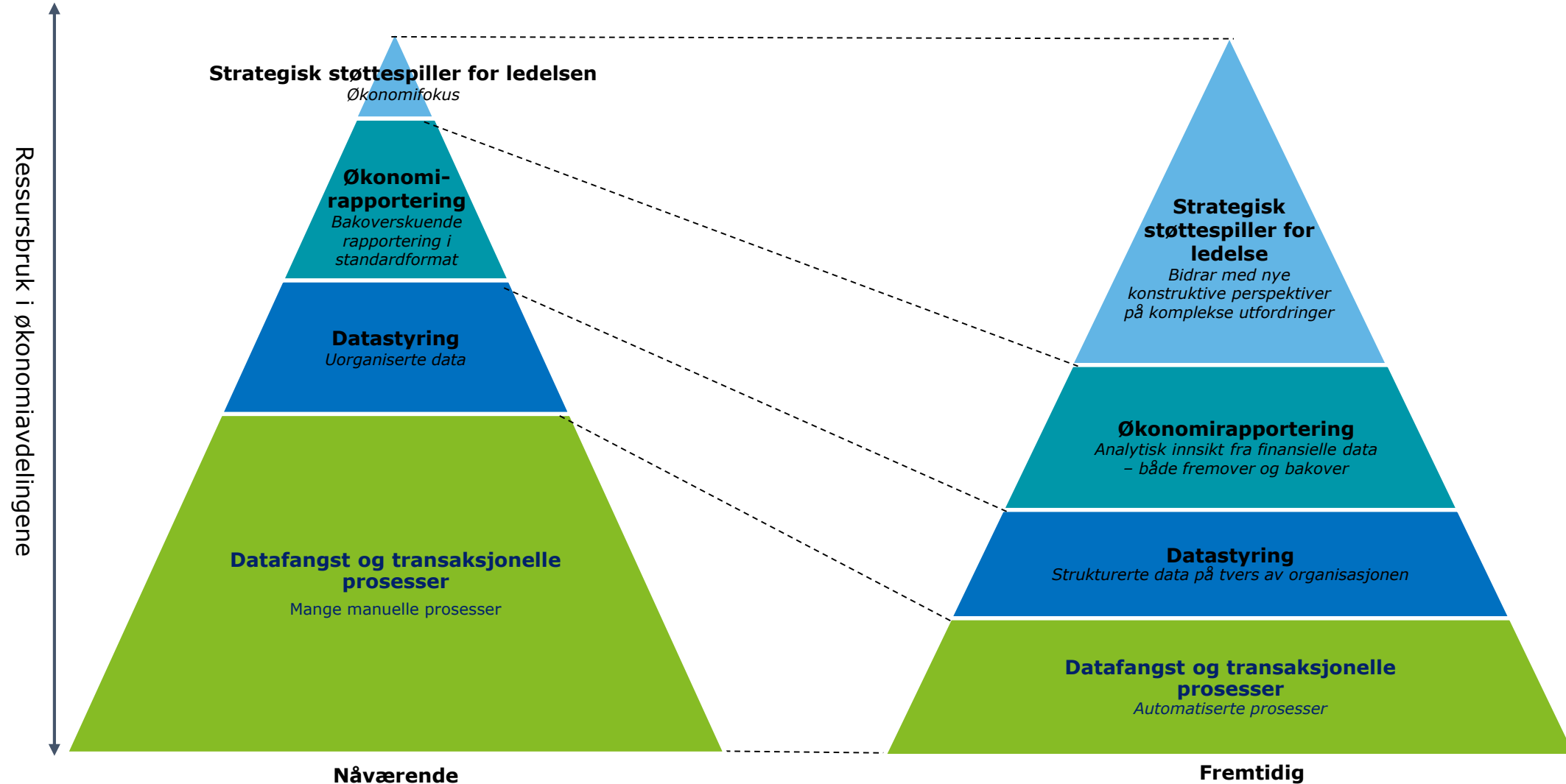
Den teknologiske utviklingen muliggjør økt bruk av stordata, maskinlæring og ytterligere automatisering. Dette vil, som fremhevet i punkt 3, endre kompetansekravene til alle offentlige ansatte, men vil trolig få særlig store konsekvenser for arbeidet i økonomiavdelingene. Økonomiavdelingene i virksomhetene må utvikle seg fra å drive med tradisjonelle økonomioppgaver til å bli en strategisk partner som leverer beslutningsstøtte, analysekraft og styringsinformasjon til virksomhetens ledelse. Se neste side for en illustrasjon på dette.

## 5. Håndtering av sektorovergrepene spørsmål, særlig knyttet til migrasjon, globalisering, miljø og bærekraft

Mangelfull samordning mellom offentlige etater har i mange år vært en gjentakende problemstilling, men kartleggingen tyder på at dette er ytterligere aktualisert av komplekse samfunnsproblemer som innvandring, bærekraft og miljøutfordringer. Dette er en trend i alle nordiske land, men blir spesielt trukket frem av ressurspersonene i Sverige.



Generelle trender og utviklingstrekk innen økonomistyring på tvers av landene  
Økonomiavdelingen er i ferd med å transformeres fra tallproduksjon til strategisk rådgiver for ledelsen og leverandør av styringsinformasjon, jf. punkt 4 på forrige side



# Utviklingstrekk og trender innen statlig økonomistyring i Norge (1/2)



## Etterspørsel etter bedre og mer målrettet økonomisk styringsinformasjon

I løpet av de siste ti årene har det skjedd store endringer i statlig økonomistyring i Norge. Av viktige endringer kan nevnes innføring av standard kontoplan, obligatorisk årsrapport og statlige regnskapsstandarder (SRS). Statlige virksomheter kan velge å føre sitt virksomhetsregnskap etter SRS. I 2019 utgjorde prosentandelen som utarbeider virksomhetsregnskapet i tråd med SRS 33 %, sammenlignet med 29 % i 2015 (DFØ 2019).

Etter en periode med standardisering av rammene for regnskapsføring og rapportering, og et relativt ensidig fokus på budsjettkontroll ser vi nå en trend hvor statlige virksomheter i større grad ønsker å koble økonomisk og operasjonell styringsinformasjon for bedre beslutningsgrunnlag. Departementene etterspør også i større grad informasjon om hva ulike tjenester koster. Driveren bak dette er blant annet at de økonomiske rammene stadig blir mindre, og at det således er viktig å ha oversikt over hva ulike tjenester koster. Innføring av en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen) medfører årlige kutt i statlige virksomheters budsjetter på 0,5%.

## Økt bruk av statlige fellestjenester, både DFØs tjenester og fellesstatlige digitaliseringsløsninger

Kundeporteføljen til DFØ har i løpet av de siste årene vokst betraktelig, og en ny trend er at også flere av de store statlige virksomhetene mottar fellestjenesteleveranser fra DFØ. Skatteetaten og Politiet er allerede kunder, og fra 2021-2022 blir også Norges fire største universiteter kunde av DFØ.

En større og mer kompleks kundeportefølje krever et bredere tjenestespekter og flere digitale og automatiserte løsninger hvor manuelle operasjoner begrenses til et minimum. Kundene ønsker også løsninger som legger til rette for enkel og god tilgang på økonomisk styringsinformasjon.

Generelt er bruk av og etterspørsel etter gode digitale fellesløsninger økende. Digitaliseringsdirektoratet melder om stadig økende bruk av fellesløsninger som Altinn, ID-porten og andre løsninger. I forskrift om elektronisk faktura i offentlige anskaffelser stilles det krav om at oppdragsgiver i sine kontrakter stiller krav om bruk av elektronisk faktura. Statlige virksomheter som selger varer og tjenester til kunder som ikke er privatpersoner, skal også tilby elektronisk faktura.

# Utviklingstrekk og trender innen statlig økonomistyring i Norge (2/2)



## Økt krav til effektivisering av økonomifunksjonen til fordel for strategisk rådgiving

Som det fremgår av innledningen til dette kapitlet er et generelt utviklingstrekk i økonomistyringen at stadig flere virksomheter ser verdien av å effektivisere og digitalisere transaksjonelle oppgaver. Dette er også en trend blant statlige virksomheter i Norge. I tillegg er det også stor oppmerksomhet om bedre strukturering av økonomiske kildedata slik at det kan legges til rette for mer effektiv produksjon av økonomisk styringsinformasjon. Frigjøring av kompetanse og kapasitet i økonomifunksjonen brukes i større og større grad til å utvikle en rolle som strategisk samarbeidspartner for den delen av virksomheten som driver med virksomhetens kjerneoppgaver. Det kan for eksempel skje ved at økonomifunksjonen legger til rette for at økonomisk styringsinformasjon skal knyttes sammen med operasjonell styringsinformasjon, slik at virksomhetene kan få et bedre beslutningsgrunnlag for sine strategiske prioriteringer (Business Partnering).

Et økende behov for målrettet og kompleks styringsinformasjon medfører også etterspørsel etter digitale løsninger for økonomi- og virksomhetsstyring.

## Kontroll og tilsyn

Også i Norge har det de siste fem årene vært økt oppmerksomhet på myndighetenes kontroll- og tilsynsvirksomhet. Blant annet har det vært økt fokus på internkontroll og internrevisjon. Fra 2017 er det krav om at statlige virksomheter med inntekter eller utgifter over 300 millioner skal vurdere om de bør etableres internrevisjon.

En viktig trend er også at digitalisering og automatisering av transaksjonskontroller gir mulighet til å øke både effektiviteten og kvaliteten på kontrollmiljøet. Flere statlige virksomheter har innført robotiserte førstelinjekontroller på f.eks. reiseregninger.

Finansdepartementet gjennomfører i økende grad også såkalte områdegjennomganger i samråd med det aktuelle fagdepartementet som har ansvaret for den sektoren som gjennomgås. Områdegjennomgang er et verktøy for å utrede og forberede strukturelle endringer i offentlig sektor, og som kan gi fremtidig handlingsrom i budsjettene. De gjennomføres innenfor en sektor, på tvers av sektorer, i enkeltvirksomheter, eller på tvers av virksomheter.



## Fellesstatlig systemunderstøttelse

Økonomistyrelsen driver i økende grad fellesstatlig systemutvikling. Målet med de fellesstatlige IT-systemene er å tilby effektive, sammenhengende og driftssikre digitale tjenester til statlige virksomheter.

Økonomistyrelsens strategi fokuserer på tre punkter:

- 1) Sammenhengende systemportefølje og utvikling av neste generasjons løsninger. Per juni 2020 er *Statens budgetsytem* og *Statens HR-system* i en implementeringsfase, mens Statens Tid er i en utviklingsfase. Statens BI og fellesstatlig tilskuddsadministrativt system er eksempler på systemer som planlegges fremover.
- 2) Sette rammene for en datadrevet statlig sektor
- 3) Smidig og effektiv leveringsorganisasjon

Utgangspunktet for Økonomistyrelsens satsing på fellesstatlige systemer er de felles regnskaps- og økonomisystemer som gradvis er blitt utvidet med innføringen av for eksempel felles budsjettssystem og administrativt fellessystem. Ambisjonene fremover på dette feltet er nå samlet i en strategi for felles systemer i staten (Moderniseringsstyrelsen 2020).

## Økt åpenhet/transparens i styringen

I lang tid har det vært en tendens mot å forsøke å øke transparense i styringen. Dette gjelder helt fra toppen av styringssystemet og ned internt i de enkelte virksomhetene.

Disse ideene ble opprinnelig introdusert med et konsept for «Enkel og værdiskabende styring», lansert av Økonomistyrelsen i 2018 (Moderniseringsstyrelsen 2018). Konseptet søker å tilrettelegge for et mer helhetsorientert styringsperspektiv og omfatter en rekke dimensjoner/elementer, herunder klar strategisk tenkning, effektiv drift, datadrevet beslutningsstøtte og sammenhengende økonomistyring. Et viktig element er også økt vektlegging av en tillits- og resultatorientert kultur i statlig sektor.

Prinsippet om sammenhengende økonomistyring handler om å koble økonomi og måloppnåelse, og slik skape større åpenhet om hva bevilgningene går til og bidrar til av effekt. Dette kombineres med et skifte bort fra en detaljert oppfølging av mål- og resultatstyring og utgiftsoppfølging, til fordel for mindre detaljstyring og mer dialog.

Figuren på neste side illustrerer hvilke dimensjoner som inngår i denne styringsfilosofien.



# Utviklingstrekk og trender innen statlig økonomistyring i Danmark (2/3)

Enkel og værdiskapende styring består af fem dimensioner



En forankret og operationaliseret strategi, som tager utgangspunkt i institutionens kerneopgaver, og som kan nedbrydes i konkrete mål og arbeidsopgaver.



En tillidsbaseret og resultatorienteret kultur at alle trækker i samme retning og bidrager bedst muligt til institutionens kerneopgaver.



Optimal anvendelse af institutionens ressourcer til at understøtte institutionens kerneopgaver.



Sammentænkning af intern og ekstern finansiel styring skal sikre, at de økonomiske rammer overholdes, og at de tildelte midler anvendes i overensstemmelse med de formål, som er beskrevet i finansloven.



Ledelsesinformation skal sikre et solidt styrings- og beslutningsgrundlag hjælper institutionen med at prioritere og vurdere, den når sine mål og anvender ressourcerne hensigtsmæssigt

# Utviklingstrekk og trender innen statlig økonomistyring i Danmark (3/3)



## Økt oppmerksomhet om styringsinformasjon

I flere statlige virksomheter arbeides det med å introdusere «Business Partnering». Det betyr at økonomifunksjonen tar en større rolle i å støtte og utfordre virksomheten til å utvikle seg i ønsket retning. Målet er å videreutvikle økonomifunksjonens rolle til å underbygge og drive virksomhetens strategiske prioriteringer.

Rent praktisk har dette i Danmark foregått ved at økonomifunksjonen i virksomhetene har opprettet egne enheter (eller deler av enheter) som har et særskilt fokus på nærhet til virksomhetens kjerneoppgaver. Slik kan de lettere understøtte de faglige enhetene med beslutningsstøtte, analysekraft og relevant styringsinformasjon. Dette har også fått konsekvenser for rekrutteringen til økonomifunksjonene ved at det er behov for en annen type kompetanse enn den tradisjonelle økonomi- og regnskapsmedarbeider.

## Kontroll og tilsyn

Som et resultat av en rekke eksempler på svikt offentlige systemer er det et nytt fokus på myndighetenes kontroll- og tilsynsvirksomhet.

Kontrollmiljøer og risikovurderinger i mange virksomheter gjennomgås på nytt, spesielt på områder som betaling og anskaffelser. Det er ikke noe umiddelbart fokus på innstramning av regelverket eller nye reguleringer ettersom det kravene til kontrollmiljøer allerede er godt regulert og beskrevet i veiledere. Tendensen er heller at de enkelte virksomhetene gjennomgår egne rutiner og kontrollmiljøer.

I tilknytning til dette er det en viktig trend at digitalisering og automatisering av kontroller og transaksjoner gir mulighet til å øke både effektiviteten og kvaliteten på kontrollmiljøet.

Finansdepartementet i Danmark har i flere år gjennomført såkalte budsjettanalyser av enkeltvirksomheter eller hele sektorer. Analysene tar gjerne sikte på å identifisere effektiviserings- eller omprioriteringsmuligheter, og forberede strukturelle endringer i offentlig sektor. De danske budsjettanalysene er en av inspirasjonskildene til de norske områdegjennomgangene, jf. side 55.

# Utviklingstrekk og trender innen statlig økonomistyring i Sverige (1/2)



## Fellesstatlige løsninger på tvers av virksomheter

Det er en økende etterspørsel etter felles løsninger i staten. Dette gjelder alt fra digitaliseringsadministrasjon til spørsmål om informasjonssikkerhet og felles løsninger for deling av kompetanse på tvers av statlige virksomheter. Regjeringen har også tatt visse steg i retningen av flere felles løsninger de siste årene. I september 2018 ble for eksempel Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) etablert som et underliggende organ under Finansdepartementet. DIGGs oppgave er å samordne og støtte opp under fellesstatlige digitaliseringsinitiativer med mål om å effektivisere den offentlige forvaltningen og utvikle bedre innbyggertjenester.

På egne nettsider presenterer DIGG samfunnsoppdraget sitt på følgende måte: «Flere rapporter og undersøkelser har konkludert med at styringen av den digitale forvaltningen har vært for kompleks og fragmentert. DIGG har et totalansvar for problemstillingene - og skaper dermed en tydeligere retning mot målene som er satt av regjeringen» (DIGG 2019).

## Bedre håndtering av komplekse samfunnsproblemer og med bedre samordning mellom statlige institusjoner

Et sentralt spørsmål i Sverige er samfunnets evne til å håndtere komplekse samfunnsproblemer og tverrsektorielle utfordringer (wicked issues). Det gjelder særlig på områder som innvandring, klima, bærekraft. I den offentlige debatten regnes Sveriges evne til å håndtere slike problemer som relativt svak. Tilhengere av tillitsreformen trekker gjerne frem at reformen vil bidra til bedre samordning på tvers av statlige virksomheter ved at fokuset på oppfyllelse av den enkelte virksomhets mål og resultatkrav reduseres til fordel for en mer helhetlig styringsmodell.

Undersøkelser fra Statskontoret viser at statlige virksomheter etterlyser mer og tydeligere styring fra regjeringens side, samt økt bruk av annen form for myndighetskontroll. To eksempler som gjerne trekkes frem er at det trengs mer aktiv og enhetlig statlig styring for å motvirke segregering og for å implementere bærekraftsmålene fastsatt i Agenda 2030. For å oppnå dette er det behov for at regjeringen samordner samfunnets totale innsats på en bedre måte. I den offentlige samtalen trekkes det gjerne frem at den offentlige forvaltningen er for lite samordnet i arbeidet mot slike komplekse samfunnsproblemer.



## Oppmerksomhet om tillitsbasert styring

En klar tendens i styringen av svensk offentlig sektor handler om at regjeringen ønsker å redusere detaljstyringsnivået for å gi større rom for at virksomhetenes ledelse kan prioritere og videreutvikle virksomheten. Dette henger sammen med tillitsreformen.

Tillitsreformen har over flere år vært et viktig initiativ i Sverige. Reformen ble lansert under navnet «Bortom NPM», men byttet raskt navn til tillitsreformen etter inspirasjon fra lignende initiativ i Danmark. Formålet med tillitsreformen er å skape best mulige forutsetninger for at den offentlige administrasjonen kan implementere regjeringens politikk. Enkelt forklart skal dette gjøres ved å balansere behovet for kontroll med å øke tilliten til de ansattes kunnskap og erfaring, samt utvikle nye metoder for tillitsbasert styring og ledelse (SOU 2019:43).

Som et resultat av reformen er det sterke fokuset på effektivitet som har preget de administrative reformene de siste tiårene blitt noe redusert til fordel for økt oppmerksomhet om temaer som rettsikkerhet, kvalitet og innbyggernes behov.

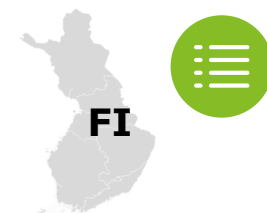
## Demokrativilkår i tilskuddsforvaltningen?

På tilskuddsområdet pågår det for tiden en diskusjon om det skal stilles felles krav om demokratiske vilkår til alle statlige tilskuddsmottakere. Konkret er det i en offentlig utredning (SOU 2019:35) foreslått at det ikke skal gis tilskudd til en organisasjon hvis den, eller en av dens representanter, innenfor rammen av aktiviteten:

1. utøver vold, tvang, hatytringer eller på annen urimelig måte krenker individets grunnleggende friheter og rettigheter;
2. diskriminerer eller på annen måte bryter prinsippet om likeverd;
3. begrunner, fremmer eller oppfordrer til handlingene nevnt i nr. 1 eller 2, eller
4. motarbeider den demokratiske styreform.

Den offentlige utredningen ble avgitt i juni 2019, og har høsten 2019 vært på høring til berørte parter. Den politiske behandlingen av utredningen er i gang, men det er per juli 2020 ikke klart hva som vil bli resultatet av denne.

# Utviklingstrekk og trender innen statlig økonomistyring i Finland



## Automatisert økonomi-rapportering

Fra 2021 skal kommuner og samkommuner rapportere økonomiske opplysninger automatisk gjennom en ny automatisert løsning. Samtidig endres ansvaret for behandlingen av rapporteringen fra Statistikcentralen til Statskontoret, underlagt Finansdepartementet.

Samtidig endrer Statskontoret kravene til innholdet i rapporteringen. Mens det tidligere kun har vært krav om rapportering om inntekter og utgifter, må kommunene nå rapportere på en lang rekke parametre som blant annet skal muliggjøre bedre prognoser. Hensikten med å innføre automatisert rapportering er å sikre raskere, bedre og sikrere rapportering, sammenlignet med manuell løsning av oppgavene.

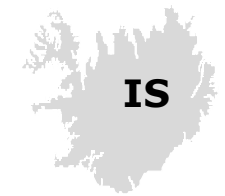
Dette er i noen grad innført i statlig sektor også, men ikke på en like stringent måte som de nye kravene i kommunesektoren legger opp til. Det er derfor trolig at det fremover vil komme strengere krav til automatisk rapportering også for statlige virksomheter.

## Reformtrettthet

En viktig del av den pågående offentlige diskusjonen i Finland dreier seg om behovet for reformer i offentlig sektor. Det er sterk skepsis mot å gå i gang med nye offentlige reformer på nåværende tidspunkt. Noe av bakgrunnen for denne skepsisen er erfaringene fra de siste årenes mislykkede reformforsøk.

I 2019 måtte den daværende sentrum-høyre-regjeringen gå av grunnet en mislykket helse- og regionreform (SOTE-reformen). Tanken bak reformen var å overføre ansvaret for størstedelen av helse- og sosialtjenestene fra kommuner til de nye regionene. SOTE-reformen har vært forsøkt gjennomført av fire påfølgende regjeringer uten at noen har klart å få den gjennomført, og reformen er nå endelig lagt på is, til tross for svært tids- og kostnadskrevende arbeid over lang tid med å få den gjennomført.

# Utviklingstrekk og trender innen statlig økonomistyring på Island



## Bærekraftig økonomistyring

Før innføringen av den nye finansielle loven på Island i 2016 (The Public Finance Act) var det omfattende diskusjoner om hvilke prinsipper som skulle legges til grunn for den statlige økonomistyringen. Et viktig bakteppe for diskusjonen var den økonomisk krisen som traff Island hardt i 2008, og fortsatt preger diskusjonene om forvaltningspolitikken.

## Mer langsiktig perspektiv i den finansielle styringen

Statsbudsjettet på Island vedtas etter ettårig prinsipp og det gis en ettårig bevilgning. Samtidig styrer Island etter en fem års finansiell strategi som oppdateres hver vår. I den nye finansielle loven for offentlig sektor ble kravene til den finansielle femårsplanen tydeliggjort, blant annet ved at planen i økende grad skal rettes mot ønsket måloppnåelse og ikke kun være styrende for de økonomiske rammene. Planen skal både redegjøre for mål på ulike politikkområder og for hvordan målene skal oppnås i løpet av perioden. OECD har karakterisert endringene som et skifte i retning av «performance budgeting» (OECD 2019).

## Kjønnsbudsjettering

Island har fått mye oppmerksomhet for innføringen av «kjønnsbudsjettering» (gender budgeting). I forbindelse med innføringen av den nye finansielle loven i 2016 ble det inkludert en paragraf som pålegger departementene å beskrive budsjettets effekt på likestillingsmålene. Finansministeren skal i samarbeid med statsråden som er ansvarlig for likestillingspolitikken formulere et likestillingsprogram som skal tas med i betraktning når forslaget til statsbudsjett behandles (The Public Finance Act § 18).



# Del 6 Litteraturliste

# Litteraturliste



Bjurstrøm, Karl Hagen og Tom Christensen (2017). *Government Institutions and State Reforms*, i Oddbjørn P. Knutsen (ed.), *The Nordic Models in Political Science : Challenged, but Still Viable?*

Difi (2016) *Ikke bare pådriver... Om utøvelsen av KMDs samordningsroller*. Difi-rapport 2016:8

Difi (2019) *På toppen av styringssystemet. Om samordning i de skandinaviske regjeringsapparatene*. Difi-notat 2019:6

Finansdepartementet (2011) *Veileder i etatsstyring*.

Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Direktoratet for forvaltning og IKT og Direktoratet for økonomistyring (2017) *Benchmarking i staten. Anbefaling av parametere, nøkkeltall og løsning*. Anbefaling fra prosjektgruppe av 23.02.2017.

DIGG (2019) *Vårt oppdrag*. Myndigheten för digital förvaltning URL: <https://www.digg.se/om-oss/var-verksamhet/vart-uppdrag>.

DFØ (2019) *Oversikt over hvilke regnskapsprinsipper statlige virksomheter bruker*. URL: <https://dfo.no/fagomrader/statlige-regnskapsstandarder/oversikt-over-regnskapsprinsipper-i-statlige-virksomheter>

Indriðason, Indriði H. og Gunnar Helgi Kristinsson (2018) *The role of parliament under ministerial government*. *Icelandic Review of Politics and Administration*. Vol. 14, Issue 1.

Moderniseringsstyrelsen (2018) *Enkel og værdiskabende styring*. URL: <https://modst.dk/media/18790/enkel-og-vaerdiskabende-styring-publiaktion-for-offentlige-ledere.pdf>.

Moderniseringsstyrelsen (2020) *Strategi for fælles systemer i staten*. URL: <https://modst.dk/systemer/faelles-systemer-i-staten/systemstrategi/>.

NOU 2015: 14 *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring — Budsjett og regnskap i staten*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kgl. res. 10. oktober 2014.

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 2015 til å revidere forvaltningsloven.

OECD (2017) *Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries*.

OECD (2019) *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*.

SOU 2019:35 *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*.

Statskonsult (2001) *På kryss eller tvers?*





# Vedlegg **Metodisk tilnærming**



## Metodisk tilnærming (1/2)

# Rapporten bygger på dokumentstudier og kommunikasjon med ressurspersoner i de nordiske landene

Prosjektet er basert på dokumentstudier av ulike skriftlige kilder og kommunikasjon med ressurspersoner i de aktuelle landene.

Tidlig i oppdraget ble det i samarbeid med DFØ laget et datasett med de relevante temaene og variablene i kartleggingen. Datasettet ble så fylt ut med beskrivelser av de formelle strukturene i den statlige økonomistyringen i Norge.

Datasettet ble sendt til ressurspersoner i Deloitte i de nordiske landene. Ressurspersonene er både fagpersoner på statlig økonomistyring og besitter en særskilt kunnskap om nasjonale forhold i eget land. Disse personene fylte ut datasettet med beskrivelser av strukturer og regelverk for sitt land. I etterkant av utfyllingen er det avholdt oppfølgende samtaler per e-post, telefon og/eller Skype for å avklare og kvalitetssikre beskrivelsen, samt få utfyllende informasjon. Tabellen under viser hvilke personer i de ulike landene som har vært involvert i datainnsamlingen.

Land	Navn	Stilling
Danmark	Ida Wollenberg Juul	Partner
Danmark	Maibritt Richmann Kallehaug Brask	Manager
Sverige	Charlotte Goliath	Senior Manager
Finland	Markus Kaihoniemi	Partner
Island	Björgvin Ingi Ólafsson	Partner

Det er videre gjennomført en omfattende dokumentanalyse av skriftlig materiale. Dette omfatter regelverk, forskrifter, instruksjoner, veiledninger og andre dokumenter som regulerer statlig økonomistyring i hvert av landene. Hvilke dokumenter som er gjennomgått er spesifisert i omtalen av det enkelte land i del 4 av rapporten. Det medfølgende datasettet gir også en detaljert oversikt over dette.

Dokumentanalysen har også inkludert styrende dokumenter, offisielle beskrivelser av organisering og ansvarsforhold på området, og øvrige rapporter og utredninger som ser på statlig økonomistyring i de respektive landene. Dette gjelder blant annet rapporter fra landenes direktorater med ansvar for forvaltningspolitikken (Difi (frem til 1.1.2020), Økonomistyrelsen, Økonomistyringsverket osv.).

Utviklingstrekk og aktuelle diskusjoner innen statlig økonomistyring som er beskrevet i del 5 av rapporten bygger i stor grad på samtaler med ressurspersonene i de andre landene. Fremstillingen gir ingen fasit på hvilke temaer som er mest aktuelle i det enkelte land, men gir et øyeblikksbilde basert på det fagpersoner innen statlig økonomistyring opplever er de viktigste utviklingstrekkene i eget land.

### Sammenligning mellom landene

I de overordnede sammenstillingene av likheter og forskjeller mellom landene er det i denne rapporten benyttet en skala der systemene i Sverige, Danmark, Finland og Island sammenlignes med det norske systemet. De fire landene er kategorisert etter kategoriene stor grad av likhet, noen grad av likhet og liten grad av likhet med det norske systemet. Kodeboken som redegjør for hva som ligger i hver av disse kategoriene, finnes i det datasettet som følger som vedlegg til rapporten.<sup>66</sup>



## Metodisk tilnærming (2/2)

Kartleggingen er basert på formelle strukturer og reguleringer, ikke praksis

At to land er kategorisert på samme måte innenfor en kategori betyr ikke nødvendigvis at de regulert temaet på samme måte. Det kan være forskjeller i ulike kategorier innenfor et gitt tema som gjør at summen blir lik.

Sammenlignet med samtlige land i verden er det relativt små forskjeller mellom de nordiske landene. I kategoriseringene i denne rapporten er det ikke tatt hensyn til dette, og sammenligningen er gjennomført på en slik måte at landene vurderes selvstendig opp mot hverandre. Fordelen med dette er at det blir enklere å vise bredden og variasjonen i landenes regelverk selv innenfor rammen av relativt like systemer.

### **Avgrensninger og forutsetninger for sammenligning**

Kartleggingen er gjort med utgangspunkt i den formelle reguleringen av statlig økonomistyring i de enkelte landene. Det er tatt utgangspunkt i det norske økonomiregelverket, men avgrenset mot enkelte av temaene som reguleres i økonomiregelverket. Det gjelder blant annet temaer som stønader og garantier, som også er regulert i økonomiregelverket, men som altså ikke er en del av denne gjennomgangen. Framstillingen av statsbudsjett og statsregnskap er holdt på et relativt overordnet nivå med fokus på hovedprinsippene. I tillegg er hovedprinsippene i bevilgningsreglementet med.

Vurderinger av dokumenter som ikke har status som regelverk, for eksempel veiledninger (som ikke er normerende), er i utgangspunktet ikke omfattet av kartleggingen. I tvilstilfeller, eller der veiledere er avgjørende for å forstå strukturen i et lands økonomistyring, er det imidlertid også sett hen til dette.

I tilfeller der styringspraksiser og andre sentrale prosedyrer ikke er regelfestet, er det også tatt hensyn til praksiser som har vokst frem og blitt styrende. Dette gjelder for eksempel bruken av mål- og resultatstyring som i flere av de nordiske landene ikke er knesatt som noe grunnleggende styringsprinsipp eller er hjemlet direkte i regelverket, selv om det i praksis er et styrende prinsipp.



**Deloitte AS**

Dronning Eufemias gate 14  
0191 OSLO

Juli 2020

**Kontakt:**

**Nina Kristine Østlund**

Ansvarlig partner

Mobil: 908 55 109

[noestlund@deloitte.no](mailto:noestlund@deloitte.no)

**Eivind Hustvedt Fremstad**

Prosjektleder

Mobil: 452 69 940

[efremstad@deloitte.no](mailto:efremstad@deloitte.no)

**Emil Bruneau Simonsson**

Prosjektmedarbeider

Mobil: 936 86 037

[esimonsson@deloitte.no](mailto:esimonsson@deloitte.no)