
Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Mål	5
1.2 Mandat.....	5
1.3 Tilnærming og metode	5
2 Hvorfor sammenligne styringen av virksomhetene?	8
3 Kort om mål- og resultatstyring og behovet for	9
virksomhetstilpasning	9
3.1 Prinsippene i mål- og resultatstyring.....	9
3.2 Behovet for virksomhetstilpasset etatsstyring.....	9
3.3 Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Statens innkrevingsentral har en del felles trekk.....	11
3.4 Statistisk sentralbyrå og Kredittilsynet har stor grad av faglig selvstendighet.....	11
4 Resultatet av kartleggingen	14
4.1 Generelle trekk ved etatsstyringen	14
4.2 Andre funn som viser forskjeller mellom virksomhetene.....	18
5 Vurdering av Finansdepartementets styring	23
5.1 Vurdering av status.....	23
5.2 Drøfting av styringsutfordringer på de ulike områdene	25
5.2.1 Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Statens innkrevingsentral	25
5.2.2 Statistisk sentralbyrå og Kredittilsynet	30
6 Oppsummering av utfordringer	37
7 Forslag til konkret oppfølging	40



1 Sammendrag

Statskonsult har på oppdrag fra Finansdepartementet gjennomgått departementets styring av Skattedirektoratet (SKD), Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD), Statistisk sentralbyrå (SSB), Kredittilsynet (Kt) og Statens innkrevingsentral (SI).

Hensikten med gjennomgåelsen er å gi et helhetsbilde av departementets styring – herunder å identifisere behov for videreutvikling og å bidra til større utveksling av erfaringer på området.

Statskonsult har foretatt dokumentstudier og intervjuet sentrale aktører. Data fra kartleggingen danner grunnlaget for våre vurderinger og anbefalinger.

Kartleggingen viser at Finansdepartementet har kommet langt i styringen av de underliggende virksomhetene. På en rekke områder ligger departementet i forkant av utviklingen – alle departementene sett under ett. På flere områder har departementet utviklet en praksis og konkrete grep i styringen som andre departementer kan lære av.

Gjennom avsetting av ressurser og god forankring i ledelsen gis etatsstyringen høy prioritet i departementet. De formaliserte løpene som er lagt for å trekke på ulike ressurser og kompetanse i styringen, bidrar til mye samordning på tvers og et høyt engasjement. Oppfølgingen av virksomhetene gjennom det årlige rapporteringsmøtet har en sentral plass i styringen.

De underliggende virksomhetene kan grovt sett grupperes i to – basert på ulike trekk som særpreger virksomhetene:

1. Virksomheter med stor grad av faglig selvstendighet (SSB, Kt)
2. De mer driftsorienterte virksomhetene (SKD, TAD, SI)

Kartleggingen viser at mål- og resultatstyring som styringsprinsipp har ulik plass og betydning i styringen av de ulike virksomhetene som er underlagt Finansdepartementet. Dette viser at Finansdepartementet har lagt vekt på å tilpasse styringen etter den enkelte virksomhets karakter, noe som er i tråd med normen for god etatsstyring. Enkelte forskjeller i styringen kan etter Statskonsults vurdering imidlertid ikke tilskrives behovet for virksomhets-tilpasning. Det er først og fremst på disse områdene vi mener at departementet står overfor utfordringer i etatsstyringen.

I styringen av SSB og Kt vil en utfordring være å avklare hvordan mål- og resultatstyringen skal gis et mer konkret uttrykk. SSBs faglige uavhengighet fra departementet er hjemlet i lov. Kt har ikke tilsvarende uavhengighet, men vil som tilsyn ha en viss faglig selvstendighet. Virksomhetenes faglige selvstendighet tilsier at hovedfokus i styringen bør være knyttet til om virksomhetene er produktive, om de drives kostnadseffektivt, om metodene som brukes er de mest hensiktsmessige og om brukerne er tilfredse.

I styringen av SKD, TAD og SI er utfordringene mer knyttet til å videreutvikle mål- og resultatstyringen, og i større grad overføre erfaringer fra de ulike områdene. Departementet bør se på muligheten for å ”spisse” styringen av de tre virksomhetene. Det er viktig at styringen av SKD, TAD og SI er helhetlig og basert på en vurdering av risiko og vesentlighet, men den trenger ikke å være detaljert. I samarbeid med virksomhetene må departementet sikre en god kobling mellom departementets og virksomhetenes behov for styringsinformasjon/rapportering.

Selv om departementet står overfor noe ulike utfordringer i styringen av de to grupper av virksomheter, vil det være en del områder som departementet generelt bør gripe fatt i:

- Måling av produktivitet og effektivitet
- Bruk av økonomiske og ikke-økonomiske insentiver
- Mer aktiv bruk av evalueringer, brukerundersøkelser og sammenligninger i styringen
- Bedre koblingen mellom virksomhetenes egne behov for styringsinformasjon og departementets krav til rapportering
- Langsiktig perspektiv i etatsstyringsdialogen
- Erfaringsutveksling og sammenligninger på tvers av virksomhetsområdene
- Bevisstgjøring av kontrollbehovet
- Utnytte potensialet som ligger i styrefunksjonen.

Statskonsult står ansvarlig for faglige vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

1 Innledning

Finansdepartementet ønsker å få evaluert sin styring av underliggende virksomheter. Følgende fem etater er underlagt Finansdepartementet: Toll- og avgiftsdirektoratet, Skattedirektoratet, Statistisk sentralbyrå, Kredittilsynet og Statens innkrevingsentral. Hovedansvaret for etatsstyringen er lagt til fagavdelinger i departementet – Skattelovavdelingen (SKD, TAD og SI), Økonomiavdelingen (SSB) og Finansmarkedsavdelingen (Kt). Administrasjonsavdelingen har en koordinerings- og kvalitetssikringsfunksjon i etatsstyringen.

Departementet ønsker å se nærmere på sin egen tilnærming til etatsstyring og praksis i forhold til virksomhetene, og ønsker en vurdering av status for etatsstyringen i departementet som helhet. Ved å se styringen av de ulike virksomhetene i sammenheng, er det lettere å vurdere om det er erfaringer som kan overføres fra det ene området til det andre.

1.1 Mål

Målet er å få bred oversikt (statusrapport) over Finansdepartementets styring av underliggende virksomheter med sikte på å identifisere behov for videreutvikling – herunder større utveksling/overføring av erfaringer, der dette er hensiktsmessig.

1.2 Mandat

Statskonsult skal gi et helhetsbilde av Finansdepartementets styring av underliggende virksomheter – herunder identifisere aktuelle utviklingsområder og potensialer på de ulike områdene.

1.3 Tilnærming og metode

Statskonsult har foretatt en sammenligning av styringen av de ulike virksomhetene underlagt Finansdepartementet. Hva som er god etatsstyring, vil variere fra sektor til sektor – avhengig av type underliggende virksomhet – og vil også kunne være situasjonsbestemt. Sett i forhold til økonomiregelverkets krav og Statskonsults erfaringer på området, er det likevel noen generelle forhold som kan trekkes frem som sentrale for å oppnå god styring.

Virksomhetene underlagt Finansdepartementet har svært ulik karakter (oppgaver, lovgrunnlag, størrelse med mer), og vil i utgangspunktet ha ulike behov for styring og oppfølging fra departementets side. Eventuelle forskjeller som kan observeres i styringen av de ulike virksomhetene, kan følgelig forklares ut fra dette. Andre ulikheter kan være vanskeligere å relatere til forskjeller mellom virksomhetene og vil dermed være mer overførbare. Statskonsults analyse vil danne utgangspunkt for å definere aktuelle områder for videreutvikling.

I utgangspunktet kan det skilles mellom

-
- 1) innhold i styringen
 - 2) arenaer/prosesser i styringen
 - 3) arbeidsdeling internt / organisering i styringen

I arbeidet har vi hatt hovedfokus på 1 og 2, men vi har også beskrevet den interne arbeidsdelingen i styringen av de underliggende virksomhetene.

Prosjektet er gjennomført med en kombinasjon av dokumentanalyse og delvis strukturerte intervjuer. Vi har intervjuet finansråden, ekspedisjonssjefen i Administrasjonsavdelingen, ekspedisjonssjefene i Finansdepartementet som har etatsstyringsansvar, virksomhetslederne i de under liggende virksomhetene samt noen sentrale aktører på lavere nivå. Til sammen er det gjennomført 14 intervjuer à 1-2 timer.¹

Vi har gått igjennom sentrale styringsdokumenter – som tildelingsbrev og årsrapport – for den enkelte virksomhet. Vi har også hatt tilgang til ulike virksomhetsinterne dokumenter, som strategisk plan, virksomhetsplaner m.m. Vi har gått igjennom styringsdokumenter til bruk internt i Finansdepartementet, som instruks, strateginotater, retningslinjer for styring av underliggende virksomheter på departementets område, rapporter som omhandler personalområdet, departementets kontrollansvar.

Videre har vi sett på styringen av tilsvarende virksomheter i Danmark og Sverige. I den forbindelse gjør vi oppmerksom på at vi kun har gjennomgått dokumenter som har vært tilgjengelige på Internett, som resultatkontrakter, årsrapporter med mer. Vi har ikke hatt tilgang til informasjon om hvordan prosessen ved utformingen av dokumentene har vært eller hvordan aktørene i landene vurderer kvaliteten på disse dokumentene.

I arbeidet har vi også sett på mer erfaringsbaserte undersøkelser som er gjort i disse landene, for eksempel danskenes flerårige resultatkontrakter, organisering av kontrollarbeid og benchmarking av statlige virksomheters økonomistyring.

I løpet av prosjektperioden har Statskonsult også bistått Finansdepartementet i prosjektet *Departementenes styring- og kontrollansvar*, og har underveis trukket på erfaringer fra dette arbeidet.

Det er viktig å understreke at det fra Statskonsults side ikke har vært lagt opp til en omfattende gjennomgåelse og vurdering av departements styring av den enkelte virksomhet. Innenfor de ressursrammer som har vært tilgjengelig i prosjektet, har det vært verken hensiktmessig eller mulig å gå i dybden i styringen av den enkelte virksomhet. Statskonsult har hele tiden søkt å ha et ”helikopterperspektiv” i arbeidet, og foreta en sammenlignede analyse av virksomhetene på et mer overordnet grunnlag.

Statskonsult har tatt utgangspunkt i følgende kriterier for en helhetlig vurdering av etatsstyringen i Finansdepartementet:

¹ Ut fra ressurshensyn og i samråd med Finansdepartementet ble utvalget av informanter begrenset selv om det metodisk sett er svakheter knyttet til ha et så begrenset utvalg av informanter.

-
- Hvordan er *tildelingsbrevet* utformet (er det formulert klare mål, resultatkrav)?
 - Er det en god *kobling mellom styringsdokumenter* (budsjettproposisjon, tildelingsbrev, årsrapport, lederkontrakter, m.m.)?
 - Hvilke erfaringer har departementet med bruken av *resultatvurderingsskjemaet*?
 - Hvordan er *styringsdialogen* utformet (hvem deltar, antall møter, tema)?
 - Hva *samhandler* departementet og virksomheten om (tildelingsbrev, strategiplaner, utvikling av styringssystemet)?
 - I hvilken grad er *roller og ansvar klargjort*?
 - Er styringen *forankret i ledelsen* (på hvilket nivå og hvordan)?
 - I hvilken grad finner det sted *læring og informasjonsoverføring*?
 - Hvordan utøver departementet sitt *kontrollansvar*?
 - Hvordan er departementets bestilling og bruk av *resultatinformasjon*?
 - Hvor god kobling er det mellom oppnådde *resultater og økonomi*? I hvilken grad er finansieringen resultatbasert (bruk av insentiver/sanksjoner)?
 - I hvilken grad fokuseres det på *produktivitet* eller *effektivitet*?
 - Gjør departementet bruk av *evalueringer*?
 - Hvor klare og hensiktsmessige er *virksomhetens rammebetingelser* (budsjett, fullmakter, regelverk)?
 - Hvilket *styringsfokus* har departementet – hvilket detaljeringsnivå og grad av helhetlig styring?
 - I hvilken grad driver departementet *virksomhetstilpasset etatsstyring*?
 - I hvilken grad er det utviklet en *felles plattform* eller forståelse mellom departement og virksomhet når det gjelder hva det skal styres på og hvordan?
 - I hvilken grad blir det *langsiktige perspektivet* ivaretatt? I hvilken grad er det en *kobling* mellom det langsiktige og det kortsiktige styringsperspektivet?

Statskonsult står ansvarlig for faglige vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

2 Hvorfor sammenligne styringen av virksomhetene?

Generelt må etatsstyringen tilpasses den enkelte statlige virksomhet. Prosessen med å fastsette resultatmål/resultatkrav vil nødvendigvis arte seg forskjellig avhengig av type virksomhet. Det vil for eksempel kunne stilles ulike resultatmål /krav til en tjenesteytende statlig virksomhet enn til virksomheter som forestår myndighetsutøvelse med bakgrunn i enkeltvedtak overfor borgerne ut fra spesialiserte regelverk. Mange typer statlige virksomheter har ofte en blanding av funksjoner. Graden av frihet som ulike statlige virksomheter har i valget av virkemidler og måten å løse oppgavene på varierer også, og dette må det tas hensyn til i styringen.

Selv om departementet står overfor ulike utfordringer i styringen av de ulike virksomhetene, er det flere grunner til at det kan være hensiktsmessig å sammenligne styringen av de ulike virksomhetene.

Generelt kan sammenligninger mellom statlige virksomheter bidra til

- å skape et press for forbedring i det offentlige – til dels som erstatning for markedskreftene i privat sektor
- å identifisere problemområder som krever nytenkning og handling
- å identifisere eksempler på gode arbeidsprosesser og metoder (finne og implementere ”beste praksis”)
- å bli flinkere til å dele kunnskap og lære av andres erfaringer

3 Kort om mål- og resultatstyring og behovet for virksomhetstilpasning

3.1 Prinsippene i mål- og resultatstyring

I økonomiregelverket fremgår at forvaltningsorganer – i likhet med resten av statsforvaltningen – er underlagt prinsippene om mål- og resultatstyring, der følgende kjennetegn står sentralt:

- Utvidet handlefrihet for underliggende virksomheter med hensyn til ressursdisponering
- Styringsfokus fortrinnsvis på produkter og ytelser fremfor på innsatsfaktorer og enkeltsaker
- Formulering av (etterprøvbare) mål
- Styringsdialog mellom departement og underliggende virksomhet, der formidling av mål/forventninger/resultatkrav og resultatinformasjon er sentrale elementer
- Resultatmåling og resultatrapportering, eventuelt evaluering i forhold til mål
- Aktiv bruk av resultatinformasjon for fremtidig ressurstildeling og/eller for læring (politikkutforming).

3.2 Behovet for virksomhetstilpasset etatsstyring

Selv om det fremgår av økonomiregelverket at mål- og resultatstyring skal være det sentrale styringsprinsippet i staten, vil det alltid være slik at mål- og resultatstyring er lettere å tilpasse og bruke som bærende styringsprinsipp overfor noen statlige virksomheter enn andre. I regelverket gis det derfor rom for virksomhetstilpasning i utformingen av styringsdialogen – avhengig av departementets behov for styring og kontroll.

Generelt vil et departements behov og muligheter for styring av underliggende virksomheter påvirkes av en rekke forhold. Statlige virksomheter har ulike roller og oppgaver med ulike behov for styring fra overordnet myndighet. I praksis vil innholdet i styringen av underliggende virksomheter være et resultat av en avveining mellom en rekke ulike faktorer. Dette vil være faktorer knyttet til overordnede hensyn (rettssikkerhet, likebehandling), sektorens særpreg (grad av politisering, styringstradisjoner), virksomhetens egenart (oppgaver, organisasjonsstruktur, brukere) og mer situasjonsbetingede forhold (kriser, ulike livs- og utviklingsfaser).

Mer konkret vil følgende faktorer være sentrale når departementet skal tilpasse etatsstyringen virksomhetens egenart:

- Virksomhetens *vesentlighet*: Hvor stor betydning virksomheten har for statlige inntekter. Hvor stor bevilgningsrammen er. Hvor politisert sektorområdet er. Hvor store samfunnsmessige konsekvenser det får dersom virksomheten ikke når sine mål.

-
- Virksomhetens *profesjonalitet*: Hvor god virksomhetens egen styring og ledelse er. Om virksomhetene har etablert gode systemer for internkontroll. Om personalet har den riktige kompetansen. Om det tidligere har vært påvist feil eller mangler ved virksomhetens systemer eller resultater som tilsier en skjerpet oppfølging fra departementets side.
 - Virksomhetens *gjennomsliktighet*: Hvor forståelig virksomheten er for departementet. Hvor kompleks virksomheten er. Om det er regler eller lover som legger sterke føringer på virksomhetens og også departementets roller og ansvar. I hvilken grad andre aktører enn departementet selv er inne og styrer eller kontrollerer virksomheten (Riksrevisjonen, internasjonale organ, brukere). I hvilken grad det er mobilitet og dublering av kompetanse mellom departement og virksomhet.
 - Virksomhetens *struktur*: Hvor omfattende virksomheten er. Hvor kompleks etatsorganiseringen er – om det er mange underliggende enheter. Hvor stort kontrollspenn virksomhetsleder har.
 - Virksomhetens *insentiver*: I hvilken grad det er etablert målesystemer som kan gi målforskyvning/insitamenter til å feilrapportere.

I Finansdepartementets strategiplan² vises det til at departementet har ansvar for viktige, men til dels ulike virksomheter. Det understrekes at departementets styring må tilpasses virksomhetens egenart – herunder aktivitetens omfang, kompleksitet, risiko og samfunnsmessige interesse.

Videre pekes det på at ulike juridiske, økonomiske og organisatoriske rammer for virksomhetene gjør at det er behov for å tilpasse styringen. Både for SSB og Kt er rammene for styring gitt i egne lover. At det for noen av virksomhetene er opprettet egne styrever, bør i henhold til strategiplanen få konsekvenser for styringsdialogen mellom departementet og virksomheten. Det pekes på at departementet må bidra til en hensiktsmessig ansvarsdeling og saksgang mellom styre og virksomhetsleder.

Enkeltbeslutninger skal i utgangspunktet fattes på lavest mulig forvaltningsnivå, og virksomhetene bør gis størst mulig selvstendighet.

For analyseformål har Statskonsult sett nytten av å dele virksomhetene Finansdepartementet har etatsstyringsansvar for, i to grupper:

1. Virksomheter med stor grad av faglig selvstendighet (SSB, Kt)
2. De mer driftsorienterte virksomhetene (SKD, TAD, SI)

² Finansdepartementet (mars 1998) *Strateginotat mot år 2000*

3.3 Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Statens innkrevingssentral har en del felles trekk

Når det gjelder Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet, har disse virksomhetene en del felles kjennetegn som bør ha innvirkning på hvordan departementet utøver sin styring av virksomhetene.

Virksomhetene har utstrakt bruk av myndighetsutøvelse og et klart instrumentelt preg i forhold til overordnede mål. Både skattetaten og toll- og avgiftsetaten henvender seg til alle som skal betale skatt, toll eller avgift på basis av et regelverk. Mandatet er basert på lovpålagte plikter og ikke rettigheter. Dette har betydning for måten å jobbe på, og virksomhetene må i stor grad arbeide aktivt for å få inn skatter, toll og avgifter, og for å hindre ulovlig innførsel/utførsel av varer. Informasjon og veiledning er også viktige oppgaver. Begge virksomheter har mange brukere/interessenter.

Skatteetaten og toll- og avgiftsetaten genererer betydelige statlige inntekter. Virksomhetene får også årlig en stor bevilgningsramme. Det skjer til dels hurtige endringer i omgivelsene, men virksomhetene har selv liten påvirkningsmulighet overfor disse endringene.

Det har skjedd betydelige endringer når det gjelder teknologiske betingelser for oppgaveutføring innenfor disse virksomhetsområdene. Mye av etatenes arbeid kan standardiseres og formaliseres, og hoveddelen av saksbehandlingen er i dag IT-støttet.

Både skatteetaten og toll- og avgiftsetaten er store virksomheter med mange tilsatte. Begge virksomhetene har en kompleks etatsstruktur med mange underliggende enheter. Innenfor skatteområdet finner en for eksempel – i tillegg til SKD – 19 fylkesskattekontor, 18 skattefogdkontorer og 99 ligningskontorer. Det er dessuten etablert tre sentralskattekontorer for henholdsvis oljesektoren, storbedrifter og utenlandssaker.

Mange av de kjennetegn som særpreger skatteetaten og Toll- og avgiftsdirektoratet, vil også gjelde for Statens innkrevingssentral. Også her er store deler av virksomheten IT-basert, virksomheten generer betydelige inntekter for staten og har mange brukere.

3.4 Statistisk sentralbyrå og Kredittilsynet har stor grad av faglig selvstendighet

Både SSB og Kt særpreges ved at de er virksomheter med stor grad av faglig selvstendighet. SSBs virksomhet er nedfelt i Statistikkloven, som legger de formelle rammene for norsk offisiell statistikk og byråets arbeidsområde og stadfester deres faglige uavhengighet. Statistikklovens generelle formål er å fremme effektiv produksjon av tjenlig statistikk i form av regler for innsamling og bruk av opplysninger for statistikk- og forskningsformål.

SSB er administrativt underlagt Finansdepartementet og har et eget regjeringsoppnevnt styre. I årsmeldingen fra SSB fremheves at det i Norge i dag er bred

enighet om at det er avgjørende for virksomhetens troverdighet at institusjonen er faglig uavhengig. Det vises til at det norske samfunn ikke har behov for statistikk og analyseresultater som er påvirket av politiske myndigheter eller andre gruppers syn på hvordan den sosiale og økonomiske situasjon og utvikling bør beskrives. I Finansdepartementets strategiplan mot år 2000³ vises det til at departementets styring overfor SSB skal tilpasses styrets ansvar og etatens faglige uavhengighet på en bedre måte. Enkeltsaker skal behandles i SSB.

I Kredittilsynets strategiplan understrekes at virksomheten er et selvstendig fagorgan som utfører sine oppgaver i samsvar med retningslinjer trukket opp av Stortinget, regjeringen og Finansdepartementet, som overordnede organer. Tilsynets arbeid er hjemlet i lov, men måten arbeidet utføres på, er ikke strengt regulert.

For at brukerne skal ha tillit til Kt er det videre lagt vekt på at tilsynets arbeid holder høy kvalitet gjennom høy oppdagelsesfrekvens ved tilsyn og høy faglig standard på arbeidet. Tilsynets oppgaver er tredelt – tilsyn, forvaltningsoppgaver og rådgivning. I tillegg til tradisjonelt tilsynsarbeid legger Kt stor vekt på forebyggende arbeid. Når det gjelder det forebyggende arbeidet, står tilsynet relativt fritt i forhold til hvordan dette arbeidet skal drives. Tilsynet driver også et omfattende analysearbeid som gir grunnlag for å følge utviklingen på finansmarkedene og til å iverksette tiltak i tide.

Et felles kjennetegn ved virksomheten i Kt og SSB er at det er etablerte internasjonale standarder for oppgaveutførelsen som virksomhetene må følge og som de kontrolleres opp i mot (IMF⁴/EU).

Finansdepartementet har ønsket å være generell i sin styring av disse virksomhetene, og har gitt både SSB og Kt betydelig fleksibilitet når det gjelder anvendelse av ressurser.

Et annet felles kjennetegn for SSB og Kt er at det er opprettet et styre for hver av virksomhetene. Det å opprette et styre for et forvaltningsorgan innebærer ikke at det opprettes selvstendige rettssubjekter.⁵ Virksomhetene er fortsatt en del av staten og den statlige forvaltningen. Statsrådets ansvar for virksomheten blir derfor ikke mindre. Etablering av et styre med reell styringsfullmakt innebærer normalt at institusjonen får større frihet. Samtidig fraskriver statsråden seg innflytelse i større eller mindre grad, men statsrådets ansvar blir likevel ikke mindre omfattende.

I Administrasjonsdepartementets retningslinjer fra 1993 for bruk av styrer i staten understrekes at forholdet mellom departementet og styret i stor grad er et tillitsforhold. Departementet har tillit til at styret vil være egnet til å virkeliggjøre mål innenfor gitte rammer og avstår fra detaljstyring selv om ansvarsforholdene overfor Stortinget ikke er endret. Det understrekes at departementets styring bør skje gjennom klare og entydige instruksjoner og forskrifter. Statsråden

³ Fra mars 1998

⁴ International Monetary Fund (IMF)

⁵ NOU 1991:26 *Om bruk av styrer i statlige virksomheter.*

har ansvaret for at slike finnes og må påse at de følges og sikre nødvendig kontroll gjennom effektive og gode rapporteringssystemer.

4 Resultatet av kartleggingen

Kriterier for vurdering av etatsstyringen bygger på prinsippene i mål- og resultatstyring og kravene i økonomiregelverket på dette området. I henhold til mandatet for evalueringsoppdraget sammenlignes virksomhetene ut fra disse kriteriene (jf. punkt 1.3). Vi har delt inn funn fra kartleggingen i generelle funn som gjelder for styringen av alle de underliggende virksomhetene, og funn som er rettet mot å vise forskjeller i styringen av virksomhetene.

4.1 Generelle trekk ved etatsstyringen

Departementet har utarbeidet retningslinjer for etatsstyringen

I *Retningslinjer for styring av underliggende virksomheter på Finansdepartementets område*⁶ presiseres det at departementet plikter å føre et aktivt tilsyn med underliggende virksomheter, og at denne styringen skal søkes utøvet på et strategisk nivå. Målstyring skal være rammeverket for regulering av forholdet mellom forvaltningsnivåene. Målstyring forutsetter delegering og fokus på de oppnådde resultatene. Styringen skal skje gjennom målavklaring, rammefastsettelse, resultatkrav og resultatoppfølging.

Mål- og resultatstyringsprinsippet har lagt en del sentrale premisser for hvordan etatsstyringen i Finansdepartementet er utformet. Kontakt og dialog mellom departement og virksomhet skal ha stor grad av skriftlighet. Departementet konsentrerer bevisst den formelle dialogen og kontakten om noen sentrale dokumenter (bl.a. tildelingsbrevet og årsrapporten) og møtearenaer (bl.a. årsrapportmøtet og kvartalrapporteringsmøter).

Departementet har arbeidet med å få en god kobling mellom dokumenter på ulike nivåer, og understreker at det skal være konsistens i styringen.

Etatsstyringen har en god forankring i ledelsen

Sett i forhold til andre departementer, har etatsstyringen i Finansdepartementet en god forankring i toppledelsen.

Departementsledelsen ser etatsstyringen som en viktig del av departementets arbeid. Ledelsen spiller også selv en sentral rolle i styringen. Konkret kommer dette til uttrykk ved at finansråden leder årsrapportmøtene, har medarbeider-samtale med virksomhetsleder og deltar på uformelle etatssjefslunsjer som arrangeres fire ganger i året. Finansråden uttrykker at etatsstyring er viktig og at departementsledelsen har en sentral rolle å spille i dette arbeidet. Det innebærer bl.a. å sikre et helhetlig og overordnet perspektiv i etatsstyringen og å bidra til og gi etatsstyringen nødvendig autoritet.

Ekspedisjonssjefene i fagavdelingene er også sterkt inne i etatsstyringen. Ekspedisjonssjefen leder faglige kontaktmøter, deltar aktivt på årsrapport-

⁶ *Retningslinjer for styring av underliggende virksomheter på Finansdepartementets område*, Finansdepartementet 06.03.92.

møtene og er også med på deler av medarbeidersamtalen med virksomhetsleder.

Felles retningslinjer og mal for utforming av tildelingsbrevet

Tildelingsbrevet er formelt underlagt fagproposisjonen, men overordnet virksomhetens egne styringsdokumenter som strategiplan og virksomhetsplan.

Tildelingsbrevet er tillagt en sentral plass i styringen av Finansdepartementets underliggende virksomheter. Det er utarbeidet en mal for hvordan tildelingsbrevene skal utformes, og det lages en plan for utsending av henholdsvis foreløpig og endelig tildelingsbrev. Foreløpig tildelingsbrev sendes virksomhetene etter at budsjettproposisjonen er lagt frem for Stortinget, slik at virksomhetene i sitt planarbeid kan ta hensyn til de føringer som gis fra departementet. De foreløpige tildelingsbrevene skal så langt det er mulig inneholde de styringssignaler som departementet ønsker å gi for kommende budsjettår.

Det understrekes at den enkelte fagavdeling har ansvaret for utarbeidelsen av tildelingsbrevet til virksomheten. Administrasjonsavdelingen har et ansvar for å samordne og kvalitetssikre brevene. I den forbindelse har Administrasjonsavdelingen utarbeidet en felles mal for tildelingsbrevet som sendes alle fagavdelingene med etatsstyringsansvar. Fagavdelingene legger inn faglige styringssignaler, mål og resultatkrav for den underliggende virksomheten.

Departementet legger stor vekt på årsrapportmøtet

Departementet legger stor vekt på forberedelse, gjennomføring og oppfølging av det årlige rapportmøtet mellom departementet og virksomheten. Skattelovavdelingen uttrykker at årsrapportmøtet skal være selve ”toppmøtet” mellom departementet og etatene.

Det er formalisert et løp for behandling av årsrapporten som involverer flere sentrale aktører i departementet. Både fagavdelingene, administrasjonsavdelingen og kontrolldirektøren gir kommentarer til årsrapporten. Finansråden bruker kommentarene som grunnlag for vurdering av rapporten og i behandlingen av den på årsrapportmøtet.

På Skattelovavdelingens fagområde (SDK, TAD og SI) har departementet lagt et litt annet løp for tilbakemelding på årsrapporten enn det som er vanlig praksis. Departementet utarbeider et tilbakemeldingsbrev som erstatter det referatet som tidligere ble skrevet.

Det er relativt mye kontakt og samordning på tvers

Det er relativt mye kontakt mellom og samordning på tvers av virksomhetene – delvis fordi etatsstyringsansvaret for tre av virksomhetene er samlet i én avdeling (Skattelovavdelingen). Dels er dette knyttet til at departementet har lagt opp til relativt mange møteplasser, og disse oppleves som sentrale og viktige både av departementet selv og av virksomhetene. Dels er det etablert flere formelle løp der det trekkes på ulike ressurser og kompetanse fra flere avdelinger i styringen. Administrasjonsavdelingen har vært en sentral pådriver for dette arbeidet. Selv om fagavdelingene har ansvaret for etatsstyringen, er det åpnet for at andre personer og ressursmiljøer i departementet har en rolle i

styringen, og som på denne måten fungerer som et supplement til fagavdelings arbeid.

Virksomhetene samarbeider også om konkrete oppgaver og flere av virksomhetene utveksler tjenester. Virksomhetene har videre på eget initiativ, etablert uformelle etatslederlunsjer fire ganger i året, der også finansråden deltar.

Bruken av resultatvurderingsskjema

Finansdepartementet har nylig tatt i bruk et resultatvurderingsskjema i styringsprosessen for fire av de fem virksomhetene (ikke for Kt). Resultatvurderingsskjema for direktørene er i stor grad koblet mot innholdet i tildelingsbrevene. I resultatvurderingsskjema vises det til mål- og resultatkravene i tildelingsbrevet.

Prosessen rundt resultatvurderingsskjema er relativt lukket. De utfylte resultatvurderingsskjemaene er konfidensielle, og kun involverte parter (finansråd, virksomhetsleder, ekspedisjonssjef (under deler av samtalen)) deltar i medarbeidersamtalen der disse skjemaene drøftes. Dette til forskjell fra prosessen rundt utforming og oppfølging av tildelingsbrevet, som skjer i en åpen dialog mellom departementet og underliggende virksomhet.

Gitt at prosessen rundt resultatvurderingsskjemaet må være relativt lukket, har flere poengtert at det er viktig å sikre kommunikasjon inn og ut av den møtearenaen som medarbeidersamtalen representerer. I forkant av møtet har departementet lagt opp et løp som gir flere aktører mulighet til å gi innspill til finansråden i samtalen med virksomhetsleder, bl.a. fagavdelingen, kontrolldirektøren og Administrasjonsavdelingen (budsjettseksjonen og personalseksjonen). Dette vurderes som viktig. Samtidig understrekes betydningen av at temaer og problemstillinger som belyses i medarbeidersamtalen og som har relevans for etatsstyringen, blir formidlet til de respektive fagavdelingene.

Langsiktig perspektiv i styringen

Departementet er opptatt av og engasjert i større omstillingsprosesser i virksomhetene. I dette omstillingsarbeidet har departementet et langsiktig perspektiv i forholdet til etatene. De mer langsiktige utfordringer i virksomhetene er imidlertid mindre fremtredende i det årlige etatsstyringsløpet gjennom tildelingsbrevet, rapporteringen med mer. SSBs strategiske plan foreligger departementet. For de andre virksomhetene er det ikke etablert noen faste, formelle arenaer for drøfting av mer langsiktige, strategiske problemstillinger med virksomhetene, noe enkelte virksomheter etterspør.

Lite fokus på produktivitet eller kostnadseffektivitet

I styringen har departementet i liten grad fokusert på virksomhetenes produktivitet eller kostnadseffektivitet. I dag er det kun SI som rapporterer på produktivitet. I den senere tid har departementet satt i gang et arbeid med sikte på å få økt fokus på virksomhetenes produktivitet og måter å måle produktiviteten på.

Evalueringer gjennomføres i liten grad

Departementet foretar evalueringer etter gjennomføring av store IT-prosjekter. Kartleggingen viser at det i liten grad gjennomføres evalueringer for å få mer kunnskap om etatene driver kostnadseffektivt, eller om de har en formåls-

effektiv virkemiddelbruk. Ett unntak er på skatteområdet, der departementet i tildelingsbrevet har bestilt evaluering på ett område de seneste årene. I den grad virksomhetene utfører denne typen analyser, inngår analysene i varierende grad i den løpende rapporteringen til departementet. Departementet oppfyller i mindre grad kravet i § 3.3 i økonomiregelverket.

Departementet har et eget fokus på personal

Departementet har en egen personalseksjon som avholder personalseminarer, holder møter med personalsjefene i virksomhetene og koordinerer formell kontakt mellom virksomhetene og departementet på personalområdet. Enkelte av fagavdelingene med etatsstyringsansvar deltar på møtene på personalområdet.

Departementet bestiller og mottar en egen rapportering fra virksomhetene på personalområdet, og har således ekstra fokus på dette området i styringen. Bakgrunnen for dette er at departementet har ønsket å sikre god kvalitet på personalområdet, og bidra til samordning og erfaringsutveksling på tvers av virksomhetene. Det pekes på at en følge av dette er at personalspørsmål blir mindre vektlagt på det ordinære årsrapportmøtet.

IT-området vies spesiell oppmerksomhet

IT-området er viet spesiell oppmerksomhet fra departementets side ut fra en vurdering av områdets kompleksitet og risiko. I flere av virksomhetene er til dels en stor og sentral del av oppgaveutførelsen IT-basert. På disse områdene er det satt i gang store kostnadskrevenende prosjekter for å utvikle nye IT-systemer – prosjekter som går over flere år.

Fagavdelingene har et selvstendig ansvar for styring og oppfølging på IT-området, men spisskompetansen på deler av området er lagt til Administrasjonsavdelingen. Fagavdelingene trekker på denne kompetansen etter behov. Kontrolldirektøren har også en rolle på dette området. For SKD og TAD er det, som ledd i departementets oppfølging av store IT-prosjekter, etablert egne kontaktfora ledet av departementet.

I tildelingsbrevene omtales IT-prosjektene relativt kort, og det vises til egen rapportering fra prosjektene.

En egen kontrolldirektør

Departementet har en kontrolldirektør, som er administrativt plassert under Administrasjonsavdelingen i departementet, men rapporterer direkte til finansråden. Departementet understreker at ansvaret for kontroll og oppfølging ligger i fagavdelingene. Kontrolldirektøren skal være et supplement til – og ikke en erstatning for – linjeorganisasjonens ansvar for kontroll og oppfølging.

Kontrolldirektørens fokus er rettet mot forvaltningsoppgaver og ekstern og intern virksomhetsstyring. Konkret bistår kontrolldirektøren finansråden i arbeidet blant annet gjennom å

- ha en kvalitetssikringsfunksjon i forhold til departementets svar på riksrevisjonssaker

-
- utføre kontroll og oppfølging av store IT-prosjekter
 - følge opp oppgaver knyttet til departementets økonomistyring
 - følge opp IT-prosjekter internt, i forhold til datasikkerhet
 - gjennomføre prosjektinterne oppgaver

Kontrollfokus

Departementets kontrollfokus er i dag i første rekke rettet mot etterlevelse av krav i økonomireglementet med hensyn til regnskapsarbeidet og kontroller i etterkant ved merknader fra Riksrevisjonen. Departementet har et utvidet fokus på store IT-prosjekter, som er definert som et risikoområde. Departementet har også valgt å ha et eget fokus på personalområdet.

Finansdepartementet har den senere tid arbeidet systematisk med å definere og konkretisere sitt kontrollansvar overfor virksomhetene. Departementet har bl.a. utarbeidet et overordnet rammeverk som gir en konkretisering av hvordan kontrollansvaret kan følges opp i praksis overfor departementets underliggende virksomheter. Departementets vurdering og fortolkning av kontroll- og styringsbegrepene skal også sikre en klarere rolle- og ansvarsdeling når det gjelder ulike kontroll- og styringsoppgaver mellom avdelinger og funksjoner internt i departementet.

4.2 Andre funn som viser forskjeller mellom virksomhetene

Fokus i mål- og resultatstyringen er varierende

Kartleggingen viser at departementet har ulikt fokus og nivå i styringen av de ulike virksomhetene. Det er i varierende grad utviklet en felles forståelse mellom departement og underliggende virksomhet med hensyn til hva som skal inngå i mål- og resultatstyringen, dvs. hva det skal styres på og hvordan.

Skatteområdet er det området der en er kommet lengst i å utvikle en felles forståelse for dette. Selv om det er utviklet felles retningslinjer for styringen av Finansdepartementets underliggende virksomheter, er dette regler som først og fremst er ”under huden” på aktørene på skatteområdet.

Overfor SKD, TAD og SI har departementet utformet en styring som i stor grad bygger på mål- og resultatstyringsprinsippet.

Styringen av SSB og Kt er ikke i samme grad lagt opp i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring. SSB og Kt har stor grad av faglig autonomi, og virksomhetene styres i vel så stor grad gjennom lover og regelverk, internasjonale standarder og normer for virkemiddelbruk og arbeidsformer. Det ser ut til å være etablert en relativt omforent forståelse mellom den styrende fagavdelingen i departementet og virksomhet med hensyn til hvordan styringen skal foregå.

Kartleggingen viser at det er endel variasjon med hensyn til hvor mye kontakt og oppmerksomhet fra departementets side som er rettet mot de ulike virksomhetene. Departementet har stor oppmerksomhet rettet mot styringen av SKD og

TAD, og det er også en relativ tett kontakt mellom departementet og Kt og SI. Departementet har ikke i samme grad rettet oppmerksomheten mot eller satt av ressurser til styringsdialogen med SSB.

Hvilke dokumenter som er de mest sentrale i styringen varierer

Det samhandles om ulike dokumenter. Hvilke styringsdokumenter/prosesser som er viktige i samhandlingen mellom departementet og de underliggende virksomhetene varierer en del, men noen styringsdokumenter går igjen som de mest sentrale. Dette er budsjettproposisjonen, tildelingsbrevet, årsrapporter, og virksomhetens strategiplan. Hvilke av disse dokumentene som igjen vurderes som de viktigste i styringsdialogen mellom departementet og virksomheten, varierer mellom områdene.

Innholdet i tildelingsbrevet varierer – dokumentets betydning i styringen varierer

Administrasjonsavdelingen har laget en mal for utforming av tildelingsbrevet. Kartleggingen viser at det varierer noe i hvilken grad fagavdelingene følger retningslinjene fra Administrasjonsavdelingen. I retningslinjene legges det imidlertid vekt på behovet for at etatsstyringen tilpasses den enkelte virksomhets egenart.

Gjennomgåelsen av tildelingsbrevene viser at innholdet i dette styringsdokumentet varierer betydelig fra område til område. Det varierer bl.a. hvor omfattende/detaljerte styringssignaler som gis fra departementets side. Videre er det i ulik grad formulert konkrete resultatkrav og angitt styringsindikatorer som skal brukes i rapporteringssammenheng.

I styringen av SKD, TAD og SI tillegges tildelingsbrevet en sentral rolle i styringen. Tildelingsbrevene er her videreutviklet med utgangspunkt i malen og er delt inn i fem deler: Budsjettramme, formål og sentrale utfordringer, drift, utvikling, administrative og andre forhold. Hovedfokus i tildelingsbrevene er lagt på drift og virksomhetenes produksjon, men også utviklingsdelen gis stor oppmerksomhet.

Sammenlignet med de andre tildelingsbrevene er tildelingsbrevet til SKD (for 2002) omfattende og relativt detaljert. I innledningen vises det til hovedelementene i styringsdialogen mellom departementet og SKD, og det gis referanse til de viktigste rammebetingelsene for dialogen – som er den årlige budsjettproposisjonen, skatteetatens flerårige strategiplan, og direktoratets årsplan. Det vises til at styringsdialogen består av faste møter og følgende hoveddokumenter: Tildelingsbrevet, halvårsrapport, årsrapport, tilbakemelding om årsrapporten, rapport på personalområdet.

Under driftsdelen er det angitt 5 hovedmål og 30 delmål. Delmålene er relativt konkrete, men ikke direkte etterprøvbare, og av typen *Grunndata skal leveres til rett tid og med god kvalitet og Saksbehandlingen i avgiftsinnkrevingen skal være effektiv*. Det er ikke angitt konkrete resultatkrav i tildelingsbrevet.

Det presiseres imidlertid at etaten ved hjelp av *avledede operative indikatorer* skal belyse i hvilken grad delmålene – og i neste omgang hovedmålene – nås.

SKD skal selv vurdere hvilke indikatorer som er hensiktsmessige å anvende, noe som innebærer at årsrapporten vil være mer detaljert enn tildelingsbrevet. Det sies også at SKD bør legge opp til en bredest mulig resultatmåling og rapportering. Styringsfokus under driftsdelen er i første rekke rettet mot direktoratets prestasjoner/produkter.

Under *Utvikling – strategier og tiltak* vises det til skatteetatens strategiske plan og at departementet under dette punktet har fulgt etatens inndeling i strategier. I tildelingsbrevet stilles det krav til gjennomføring og videreføring av utviklingsoppgaver knyttet til hver strategi. SKD bes å rapportere spesielt om fremdrift og resultater for de prioriterte tiltakene som er angitt (i alt 38 tiltak). Styringsfokus er rettet mot konkrete utviklingsaktiviteter og prosjekter.

Tildelingsbrevene til TAD og SI følger samme struktur som tildelingsbrevet til SKD. De er imidlertid mindre omfangsrike og mindre detaljerte – spesielt på driftsdelen. Av de tre tildelingsbrevene fremstår tildelingsbrevet på skatteområdet som mest gjennomarbeidet.

Tildelingsbrevene til SSB og Kt er forholdsvis ulike med hensyn til hvor konkrete og etterprøvbare resultatkrav som stilles av departementet. Mens departementet i tildelingsbrevet til SSB setter konkrete og etterprøvbare resultatmål av typen *produksjonsvolum/punktlighet skal være minst like høy som året før, aktualiteten på ulike typer statistikk skal økes/opprettholdes*, har ikke departementet i tildelingsbrevet til Kt satt noen konkrete resultatkrav. I tildelingsbrevet til Kt er det mer fokus på faglige utfordringer, prioriteringer av aktiviteter og virkemidler og tilstanden i finansmarkedene.

Departementets bestilling av resultatinformasjon varierer

Departementet er i varierende grad tydelig på hva det har behov for av styringsinformasjon. På enkelte områder er departementet kommet relativt langt i å være en god bestiller av resultatinformasjon, på andre områder er det ikke så tydelig hva som inngår i departementets bestilling av rapportering.

I tildelingsbrevet til SKD ber for eksempel departementet om at årsrapporten skal gi en strukturert oversikt over viktige sider ved virksomheten, med angivelse og vurdering av oppnådde resultater i forhold til driftsmål og utviklingsoppgaver som er angitt i tildelingsbrevet. Under driftsdelen presiseres det at etaten skal gi en bredest mulig rapportering av skatteetatens produksjon. Videre presiseres det at regnskapet skal gis en egen omtale, og det skal redegjøres for internrevisjonsenheten i virksomheten.

Rapporteringen fra virksomhetene har ulik utforming og er på ulikt nivå

Kartleggingen viser at virksomhetene rapporterer til departementet på ulik måte. Selv om det er satt en del krav om rapportering som er standard for alle virksomhetene, varierer rapporteringen i utforming, frekvens og fokus.

SKD, TAD, SI og SSB leverer årsrapport, halvårsrapport og statusrapporter for budsjettet. Kt leverer årsmelding, regnskapsrapport og en ressursbruksoversikt. Alle virksomhetene leverer en årlig personalrapport. Innholdet i årsrapporten fra virksomhetene varierer. I de fleste rapportene fokuserer virksomhetene mye

på konkrete prosjekter og aktiviteter som er gjennomført/arbeidet med i løpet av året.

I årsrapporteringen fra SKD, TAD og SI er det lagt vekt på å få frem informasjon om virksomhetens drift/produksjon/prestasjoner for å få grunnlag for å vurdere måloppnåelse/formålseffektivitet. På skatteområdet legges det vekt på å rapportere om avvik i forhold til planer og mål (for eksempel prosent oppnådd i forhold til hvert enkelt resultatmål/krav). Det rapporteres også på utviklings tiltak og konkrete omstillingsprosjekter. I årsmeldingen legger Kt vekt på å redegjøre for tilstanden i finansmarkedene, og har i mindre grad fokus på egne prestasjoner.

Alle årsrapportene inneholder både kvalitativ og kvantitativ informasjon. Flere av virksomhetene rapporterer i forhold til nøkkeltall, og har satt opp tabeller som viser utviklingen over år. Noen virksomheter har analysert tallmaterialet. Gjennomgående gjøres det imidlertid lite kvalitative analyser av tallmaterialet /utviklingen i indikatorene. I de tilfellene det gjøres, er det på et relativt overordnet nivå.

Det varierer hvor sammenlignbart innholdet i rapportene er over flere år. Noen virksomheter legger vekt på å gi et bilde av virksomheten som er sammenlignbart fra år til år. Andre har lagt mer vekt på å trekke frem det som er positivt, og har ikke i samme grad vært opptatt av å få frem avvik i forhold til mål, fastsatte krav, planer og prioriteringer.

Det er etablert ulik møtestruktur/kontaktpunkter i styringsdialogen

Departementet har en rekke møter med virksomhetene. Alle virksomheter har årsrapportmøter, personalseminarer og personalsjefmøter og deltar på økonomiseminarer. Innholdet og fokus i møtene varierer.

Kartleggingen viser at det har vært faste møter for faglig styring av alle virksomhetene – med unntak av SSB. Flere informanter peker på viktigheten av disse møteplassene for drøfting av faglige problemstillinger. For SSB har departementet ikke ønsket å ha faglige møter med virksomheten med henvisning til virksomhetens faglige selvstendighet. Samtidig har vi inntrykk av at kontakten mellom fagavdelingen i departementet som har etatsstyringsansvaret og SSB i praksis ofte har vært knyttet til faglige spørsmål ved større enkeltprosjekter og i de tilfeller der departementet er bruker/bestiller av oppgaver. Fra 2002 er det besluttet at det skal det være plan/fagmøter også mellom departementet og SSB.

Generelt legges det betydelig vekt på den faglige styringen, og i enkelte tilfeller er fokus i etatsstyringen i stor grad knyttet til faglige spørsmål som enkeltsaker, lover og regler med mere. Et eksempel på dette er styringen av Kt, der departementets løpende saksbehandling av forskrifter og enkeltsaker og regelmessig og bred gjennomgang av aktuelle saker for finansnæringen i kvartalsmøtene spiller en viktig rolle.

Styrets rolle og forholdet mellom departement, styre og virksomhet varierer

Både for Kt og SSB er det etablert et styre for virksomheten, men de to styrenes roller og oppgaver varierer. Det vises til at mens styret for Kt først og fremst er ment å være et faglig styre, er SSBs styre mer et brukerstyre.

Begge virksomhetslederne understreker styrets betydning for egen virksomhet, og oppgir tett og god kontakt med sitt styre. Departementets forhold til styrene for Kt og SSB varierer imidlertid. Mens departementet oppgir å ha god kontakt med styret for Kt, har de i liten grad etablert kontakt med styret for SSB.

5 Vurdering av Finansdepartementets styring

5.1 Vurdering av status

Ved starten av kartleggingen viste Finansdepartementet til at de er relativt godt fornøyd med egen etatsstyring. Samtidig ble det gitt uttrykk for at etatsstyringen varierer noe fra område til område, og at departementet så muligheter for forbedring i styringen. Kartleggingen vår har langt på vei bekreftet dette.

Det fremgår av kartleggingen og de funn som er angitt i kapittel 4 at Finansdepartementet har kommet langt i sin styring av de underliggende virksomhetene. På en rekke områder må Finansdepartementet etter Statskonsults vurdering kunne sies å ligge i forkant av utviklingen – om alle departementer ses under ett. Departementet kan også vise en praksis på ulike områder og konkrete grep i etatsstyringen som andre departement definitivt kan lære noe av.

Finansdepartementet uttrykker eksplisitt at de har en *styringsfilosofi*. Etter Statskonsults vurdering har departementet en høy bevissthet om hva etatsstyringsansvaret innebærer. Dette er bl.a. skriftliggjort i *Retningslinjer for styringen av de underliggende virksomhetene*. Retningslinjene legger en felles ramme for etatsstyringen av alle virksomhetene, som bl.a. klargjør de sentrale styringsprinsippene og gir en rolle- og ansvarsfordeling mellom sentrale aktører (politisk ledelse, departementet, virksomhet). Retningslinjene bidrar således til en viss standardisering og nivåheving på samtlige områder. Samtidig er departementet seg også bevisst at det styrer svært ulike virksomheter og at en må søke å få til en god *virksomhetstilpasning*.

Finansdepartementet gir etatsstyringen *høy prioritet*. Dette har sammenheng med type virksomheter departementet har ansvar for – virksomheter som til dels er store og viktige etater og som ivaretar viktige samfunnsoppgaver. Samtidig er fokus på etatsstyringen en bevisst prioritering, som bl.a. konkretiseres i ledelsens vektlegging av etatsstyringen og også direkte involvering i styringen. Det reflekteres også i ressurser satt av til styring, bl.a. er det etablert en egen etatsstyringsseksjon i Skattelovavdelingen for styring av Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Statens innkrevingsentral. Det kommer også til uttrykk gjennom formaliserte løp der det er satt av tid og ressurser, og der også andre enn den ansvarlige fagavdeling og ledelsen er inne i styringsdialogen. For eksempel har ulike miljøer og ressurspersoner som kontrolldirektøren, budsjettseksjonen og personalseksjonen i Administrasjonsavdelingen, en rolle i styringen.

Departementet løfter frem og tar også *på alvor prinsippene for mål- og resultatstyring*. Med dette mener vi at utformingen og konkretiseringen av etatsstyringen klart bygger på disse prinsippene. Dette reflekteres i styringsdialogen og i utforming og bruken av styringsdokumentene. Styringen fremstår som (relativt) helhetlig og konsistent. Styringen er preget at en høy grad av skriftlighet, og styringsdialogen er konsentrert om noen få sentrale møteplasser. Det er lagt ned betydelig arbeid i styringsdokumentene, og det pågår

en løpende diskusjon om hvordan de kan videreutvikles. Det er også en høy bevissthet om betydningen av å ha god kobling mellom dokumenter og styringssignaler på ulike nivåer.

Styringsdialogen oppleves som *reell og levende*. Både departement og virksomheter vektlegger betydningen av de sentrale elementene i etatsstyringen. Det er en stor grad av gjensidig forståelse når det gjelder hva det styres med og på. Virksomhetene gir uttrykk for at departementet er profesjonell i sin etatsstyrerrolle. Det vises til at departementet har god kjennskap til virksomhetsområdene, og at departementet i stor grad oppleves som støttende. Dette gjelder både i den løpende styringen og i arbeidet med store utviklingsprosjekter.

Kartleggingen har avdekket at det er mye *kontakt og samordning* mellom virksomhetene. Dette er viktig fordi det bidrar til å utvikle en forståelse for etatenes ulike virksomhetsområder. Det bidrar også til å styrke en felles "identitet" som virksomhet underlagt Finansdepartementet.

De formaliserte løpene som er lagt for å *trekke på ulike ressurser og kompetanse* fra personer og ressursmiljøer i etatsstyringen i tillegg til fagavdelingen bidrar til

- samordning på tvers
- å holde et høyt engasjement i etatsstyringen og til å holde styringsdialogen mer levende
- smøring i maskineriet
- erfaringsutveksling og læring på tvers

Statskonsult vil spesielt løfte frem prosessen rundt *årsrapportmøtene*, både arbeidet i forkant av møtet, vektlegging av og oppfølgingen av møtet. Koblingen mellom dette møtet og medarbeidersamtalen mellom finansråden og virksomhetsleder er også viktig å løfte frem. *Tilbakemeldingsbrevet* som sendes SKD, TAD og SI, er et konkret eksempel på hvordan departementet har tatt utfordringen med å lage løp for oppfølging av den årlige rapporteringen fra virksomhetene. Her kan andre departementer ha noe å lære av Finansdepartementet.

Vi har pekt på en del forskjeller med hensyn til hvordan departementet styrer de ulike virksomhetene. Et sentralt spørsmål er om disse forskjellene er begrunnet i ulikheter mellom virksomhetene, og således er en følge av virksomhetstilpassning av styringen, eller om forskjellene skyldes andre forhold. Finansdepartementet styrer svært ulike virksomheter og har et bevisst forhold til dette. Etter Statskonsults vurdering kan mange av forskjellene i styringen forklares med at departementet har et varierende styringsbehov og bruker ulike styringsvirkemidler på de ulike områdene.

Samtidig er det klart at de til dels betydelige forskjellene som kan observeres i styringen, ikke utelukkende kan forklares med dette. Det er vår oppfatning at departementet har nådd lenger i etatsstyringen på enkelte områder enn andre.

5.2 Drøfting av styringsutfordringer på de ulike områdene

I vurderingen av Finansdepartementets styring av underliggende virksomheter har Statskonsult lagt vekt på å se på hvordan virksomhetene styres som helhet. Mål- og resultatstyring skal være det sentrale styringsprinsippet i staten. Samtidig gis det rom for virksomhetstilpasning i utforming i styringsdialogen. Statskonsult har i sin vurdering vært opptatt av å fange opp hvordan departementet tilpasser styringen til de varierende behov de har for styring og kontroll på de ulike virksomhetsområdene.

5.2.1 Skattedirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet og Statens innkrevingssentral

Skattedirektoratet, Toll - og avgiftsdirektoratet og Statens innkrevingssentral er virksomheter som på mange områder er relativt like. Alle virksomheter genererer inntekter og har et betydelig innslag av driftsoppgaver. Oppgaveutføringen er i stor grad IT-basert. Alle virksomheter har innslag av forvaltnings-/myndighetsoppgaver. Likhetspunktene gjør også at det er noen utfordringer som er felles i styringen av alle de tre virksomhetene.

Utviklingen av etatsstyringen er en kontinuerlig prosess i departementet. Vi kjenner til at det pågår et utviklingsarbeid på flere av de områdene vi omtaler nedenfor, og våre påpekninger vil dels være en støtte til allerede pågående prosesser i departementet.

Departementets styrings- og kontrollbehov

SKD, TAD og SI er virksomheter som genererer betydelige statlige inntekter og selv små avvik i forhold til de mål- og resultatkrav som er satt for virksomhetene, vil kunne få store samfunnsmessige konsekvenser. Departementets vekt på å ha et helhetlig perspektiv på disse etatene, der hovedfokus skal være rettet mot driftsoppgavene, må ses i lys av disse virksomhetenes vesentlighet.

SKD og TAD har en kompleks etatsstruktur med mange underliggende enheter. Dette gir virksomhetsleder spesielle styringsutfordringer og et stort kontrollspenn. For departementet blir det viktig å ha fokus på at virksomheten besitter den nødvendige kompetanse og at det er bygget opp et tilfredsstillende system for intern kontroll i virksomheten.

I styringen av SKD, TAD og SI er det utfordringer knyttet til drift og utvikling av de store IT-systemene og datasikkerhet. Flere informanter har tatt til orde for å etablere et forum for utveksling av erfaringer mellom virksomhetene på dette området. Statskonsult vil understreke at informasjons- og erfaringsutveksling mellom etatene kan være en viktig del av departementets systemkontroll.

Departementet har til nå i første rekke hatt fokus på dataenes relevans i styringsdialogen. Departementet bør også vurdere om det har et tilstrekkelig fokus rettet mot påliteligheten i rapporteringen fra virksomhetene.

Økonomiregelverket legger vekt på at kontrollen som hovedregel bør inngå i den normale oppfølgingen av virksomhetene. Dialogen slik den fremgår av

tildelingsbrevet, årsrapporten og etatsstyringsmøtene, er derfor sentral. Det er viktig at Skattelovavdelingen er seg bevisst hvilket kontrollbehov de har overfor SKD, TAD og SI og at de løpende vurderer hvorvidt den normale oppfølgingen ivaretar dette kontrollbehovet på en tilfredsstillende måte.

Departementet har behov for kontroll utover den normale oppfølgingen på visse områder. I dag har departementet fokus på områder der det er avdekket svakheter, feil eller mangler ved virksomhetenes økonomiforvaltning – i stor grad på områder der Riksrevisjonen har kommet med antegnelser. Departementet har behov for å gjennomføre evalueringer både rettet mot virksomhetenes oppgaveløsning og virkemiddelbruk og rettet mot mulige virkninger av virksomhetenes aktiviteter.

God kobling mellom mål og resultatkrav er viktig

I dagens modell har departementet ikke formulert konkrete og etterprøvbare resultatkrav i tildelingsbrevene til SKD, TAD og SI. Fastsettingen av resultatkrav er i utgangspunktet overlatt til virksomhetene, og skal basere seg på resultatindikatorer fra virksomhetenes interne styringssystemer. Departementet valgte å ta ut resultatkravene i tildelingsbrevet for å unngå å bli for detaljert i styringen av virksomhetene. Departementet er imidlertid klar over at slik tildelingsbrevene til SKD, TAD og SI nå er utformet, er de formelt sett ikke helt i tråd med kravene som stilles i økonomireglementet på dette området.⁷

En slik styringsmodell fordrer at departementet er i tett dialog med virksomhetene for å sikre en omforent forståelse av forholdet mellom delmålene som er gitt i tildelingsbrevet, og resultatkrav/indikatorerne som virksomhetene skal rapportere på. Spørsmålet er om koblingen mellom mål og resultatkrav i en slik modell i tilstrekkelig grad formidles til departementets ledelse. Gitt at resultatkravene ikke fremkommer av tildelingsbrevet, bør departementet sikre at koblingen mellom mål og resultatkrav formidles departementsledelsen for eksempel i form av et cover-notat.

Viktig at styringsstrukturen ikke ”stivner”

En utfordring i styringen av SKD, TAD og SI er å sikre at en ikke ”stivner” i en etablert styringsstruktur. Det har vært pekt på at departementet lett kan bli hengende noe fast i nåværende struktur og det har vært reist spørsmål om en i tilstrekkelig grad utnytter det potensialet som ligger i endringene som finner sted i virksomhetene. Det er viktig med gjensidig læring, noe som innebærer at både departementet og virksomhetene evner å se og formidle utviklingsmuligheter i styringen, og at begge parter stiller seg åpne for justeringer og tilpasninger.

Behov for å vurdere fokusområdene i styringen?

Departementet har delt styringen av disse virksomhetene inn i ulike fokusområder; drift, utvikling og personal og administrasjon. Departementet har på denne måten villet sikre fokus på viktige områder i styringen av virksomhetene, og uten en slik tilnærming ville det for eksempel på skatteområdet være lett å få ensidig fokus på drift. Det er viktig at departementet bygger videre på det

⁷ Jamfør økonomireglementets §§ 3 og 6.2 og Funksjonelle krav 1-1.2.

arbeidet som er gjort på dette området. Her ligger departementet langt fremme i forhold til andre departementer.

Et spørsmål er bl.a. om det er et samsvar mellom departementets fokusområder og virksomhetenes interne styringsfokus. Dette er viktig for å sikre en fortsatt god kobling mellom styringsdokumenter på ulike nivåer. Innholdet i rapportene fra virksomhetene til departementet bør bygge på virksomhetenes egne behov for rapportering og styringsinformasjon. Klarest kommer denne problemstillingen frem i styringsdialogen med Toll- og avgiftsdirektoratet, der etaten i årsrapporten for 2001 uttrykker ønske om at det i større grad bør rapporteres i henhold til etatens hovedstruktur, og at nåværende rapportering blir oppstykket og usammenhengende. Ifølge TAD bidrar dette til at det blir mye kryssreferanser i årsrapporten.

Departementet legger vekt på rammestyring med stor grad av delegering, og en dialog mellom virksomhetene og departementet som bygger på tillit. Samtidig understreker departementet betydningen av å ha et helhetlig perspektiv i styringen av SKD, TAD og SI.

Skattedirektoratet følges relativt tett, og tildelingsbrevet legger opp til en ganske detaljert rapportering. En mulig fare ved dette er at bestillingen departementet gir gjennom tildelingsbrevet, blir for omfattende og detaljert. Utviklingen av tildelingsbrevet innenfor skatteområdet illustrerer departementets arbeid med å finne en god balanse mellom behov for styring og tett oppfølging på den ene siden, og på den andre siden at etaten gis nødvendig ansvar og tillit.

Det er krevende å ha et så omfattende fokus i etatsstyringen som Finansdepartementet legger opp til overfor SKD og TAD. I tillegg til å fange helheten, må departementet påse at de mest risikofylte delene av virksomheten får nok oppmerksomhet. IT og personal er områder der departementet har sett behov for et sterkere fokus enn det den løpende etatsstyringen gir rom for.

En utvikling av styringen mot fokusområder, og vektlegging av rapporteringen i forhold til kritiske suksessfaktorer vil være en måte å ”spisse” rapporteringen. Det er viktig at styringen og oppfølgingen av SKD, TAD og SI er helhetlig og basert på en vurdering av risiko, men den trenger ikke å være detaljert. Flere departementer arbeider med å ”spisse” sin styring av underliggende virksomheter. For eksempel arbeider Sosialdepartementet med å få inn risikotenkning i styringen av Rikstrygdeverket, og Forsvarsdepartementet arbeider med å utvikle styringen av Forsvarets militære organisasjon i retning av en mer proaktiv styring med større fokus på risikovurderinger.

Brukerne som eget fokusområde?

Departementet bør vurdere hvordan en kan få en mer systematisk brukerorientering i styringen av SKD, TAD og SI. En måte å sikre bedre brukerfokus på, er å definere brukerne som et eget fokusområde i styringen. På skatteområdet har departementet i tildelingsbrevet et delmål som fokuserer på målgrupper for etatens tjenester. På skatteområdet gjennomføres også en rekke brukerundersøkelser. Departementet bør vurdere om det i større grad enn i dag kan nyttiggjøre

seg evalueringer og undersøkelser som gjennomføres i etatene, som styringsinformasjon. Departementet bør vurdere om det er behov for evalueringer eller ulike former for brukerundersøkelser, også utover det virksomhetene selv gjennomfører.

Lite fokusering på produktivitet /kostnadseffektivitet

Fokus i rapporteringen fra SKD, TAD og SI er i første rekke rettet mot aktiviteter, prestasjoner og måloppnåelse. Virksomhetenes produktivitet/kostnadseffektivitet er i liten grad vektlagt i dagens styring. SI er den eneste virksomhet som i dag rapporterer noe på produktivitet. Å ha kunnskap om i hvilken grad statlige virksomheter er produktive, er en sentral del av departementets etatsstyringsansvar. Dette er spesielt viktig på områder der det er mye statlige midler i omløp (jf. økonomireglementets funksjonelle krav 1-2).

Departementet kan ha nytte av å se på erfaringene fra Sverige og Danmark. Disse landene foretar produktivitetmålinger som det rapporteres på i etatsstyringssammenheng. Innenfor toll- og skatteområdet i Danmark rapporteres det for eksempel i et egen avsnitt om ressursmålinger som viser utviklingen i både produktivitet og kostnadseffektivitet på fire produksjonsområder (kontroll, toll, restanse og saksbehandling).

Innenfor skatteområdet er det nylig startet opp et spennende nordisk samarbeid, der temaet er produktivitet, kostnadseffektivitet og benchmarking av virksomheter.

Mye å lære av å sammenligne seg med hverandre

Likhetspunktene mellom SKD, TAD og SI gir et godt utgangspunkt for å lære av hverandre. At styringen av de tre virksomhetene er lagt til samme avdeling, gir et godt grunnlag for å se disse tre virksomhetene i sammenheng. Gjennomgåelsen har vist at Finansdepartementet er kommet langt i å innføre mål- og resultatstyring i styringen av Skattedirektoratet. Evalueringen viser at det på enkelte områder er mye å hente på å gjøre styringen av SKD, TAD og SI enda mer lik. Departementet er selv klar over denne utfordringen og det pågår et arbeid for å videreutvikle styringen innenfor alle de tre virksomhetsområdene.

På SKDs og TADs område ligger det godt til rette for å foreta sammenligninger mellom like enheter innenfor den enkelte etat (regioner, distrikter, kontorer osv.). Dels kan det å bli sammenlignet med andre skape et press for forbedringer, dels vil etatene kunne finne frem til eksempler på gode arbeidsprosesser og metoder, som igjen kan gi grunnlag for å dele kunnskap og lære av andres erfaringer. Flere av informantene har vært opptatt av ulemper ved denne typen sammenligninger, bl.a. at virksomhetene har særtrekk som gjør sammenligninger vanskelig, at dette vil være for ressurskrevende å gjennomføre eller at sammenligninger blir en form for karaktergivning som kan være uheldig.

Statskonsults vurdering er at slike sammenligninger brukt på en fornuftig måte, kan være et nyttig virkemiddel. Riksrevisjonen har bl.a. foretatt en sammenlignende analyse av tolldistrikter, der ett av funnene var at produktiviteten varierte mellom ulike distrikter. Skatteetaten foretar en del sammenligninger allerede, sammenligninger som blant annet gir grunnlag for å vurdere ”beste

praksis”. På dette området er det også mulig å se på erfaringer som er gjort i de andre nordiske landene. I den svenske *Årsredovisning för skatteförvaltningen och executionsvasendet, budgetåret 2001*, vises det bl.a. til sammenligninger som påviser store regionale forskjeller innenfor kontrollvirksomheten på skatteetatens område.

Å gjennomføre sammenligninger av denne typen, vil være en del av virksomhetsleders ansvar i styringen av etaten. For departementet vil resultater av denne typen sammenligninger være nyttige for å kunne vurdere virksomhetens produktivitet og være en del av grunnlaget for kontroll av virksomheten.

Langsiktige perspektiv i styringen

Det etterlyses mer langsiktighet i departementets styring av SKD, TAD og SI, og samtlige virksomhetsledere har berørt problemer knyttet til at styringen er for mye konsentrert om den ettårige budsjettprosessen. Problemstillingen har særlig vært reist i forbindelse med virksomhetenes arbeid med større utviklingsprosjekter som går over flere år, og der det er knyttet usikkerhet til finansieringen utover budsjettåret.

Systemene knyttet til styring av underliggende virksomheter er noe annerledes i Danmark. Det kan allikevel være av interesse for Finansdepartementet å se på erfaringene fra Skatteministeriet og Told- og skattestyrelsen og deres bruk av 4-årige resultatkontrakter. Resultatkontrakten skal sikre virksomheten den nødvendige langsiktighet i de økonomiske rammebetingelsene, samtidig som den årlige budsjettsyklusen skal sikre fokus på overholdelse av budsjetttrammer. Hvordan utformes for eksempel resultatmålene i de 4-årige resultatkontraktene? Kan dette gi noen ideer til hvordan Finansdepartementet kan få en mer langsiktighet i sin styring, med de begrensninger den årlige budsjettsyklusen gir?

Bruk av insentiver

Finansdepartementet gjør i dag i mindre grad bruk av insentiver i styringen av SKD, TAD og SI. Virksomhetslederne etterlyser generelt mer bruk av insentiver i etatsstyringen. Med insentiver menes både økonomiske og ikke-økonomiske insentiver, for eksempel ”premiering” i form av positive tilbakemeldinger.

For å oppnå god styring, er det viktig at departementet gir virksomhetene tilbakemelding på egen innsats. Å premiere virksomheter/virksomhetsledere som gjør en god jobb og som oppnår resultater, kan være en måte å gjøre dette på. Departementet berømmes for at de de siste årene har blitt flinkere til å gi positive tilbakemeldinger og ros når virksomhetene har gjort en god jobb. Departementet på sin side understreker betydningen av å støtte virksomhetene i deres arbeid.

Virksomhetslederne etterspør et større ”handlingsrom” for å koble økonomi og resultater. Et eksempel kan være å ha en økonomisk ”stimuleringspott” som deles ut etter innsats i virksomhetene. Det ligger også en utfordring i å synliggjøre effektiviseringsgevinster i virksomhetene.

SKD, TAD og SI er virksomhetsområder som preges av mange likeartede driftsoppgaver. Det kan derfor ligge til rette for å lage finansieringsordninger som i større grad fungerer som insitamenter til effektiv måloppnåelse. I hvilken grad er det for eksempel mulig å ta i bruk resultatbasert finansiering innenfor disse virksomhetsområdene? Etter Statskonsults vurdering er dette spørsmål som departementet bør vurdere nærmere.

5.2.2 Statistisk sentralbyrå og Kredittilsynet

Sett i forhold til styringen av SKD, TAD og SI, har mål- og resultatstyring som styringsprinsipp en mer beskjeden plass i styringen av SSB og Kt. Sammenlignet med de andre virksomhetene har SSB og Kt større grad av faglig autonomi, og ”styres” i vel så stor grad gjennom internasjonale standarder, regelverk og normer for virkemiddelbruk og arbeidsformer. Kartleggingen viser at disse virksomhetene er utadrettet, og legger stor vekt på å arbeide internasjonalt.

Selv om SSB og Kt har felles trekk, er det likevel flere vesentlige forskjeller mellom virksomhetene. Forskjellene er tydeligst når en ser på type oppgaver, grad av autonomi og forholdet til brukerne. Når det gjelder SSB er den faglige uavhengigheten hjemlet i lov. Kt har ikke tilsvarende uavhengighet fra departementet, men vil som tilsyn likevel ha en viss faglig selvstendighet.

Det at underliggende virksomheter er faglig selvstendige, vil påvirke departementets styringsbehov og styringsmuligheter. Et sentralt spørsmål er *hvordan* departementet bør styre denne typen virksomheter.

Departementets styrings- og kontrollbehov

Behovet for styring og kontroll avhenger som nevnt av en rekke kjennetegn ved virksomhetene – virksomhetens vesentlighet, gjennomsiktighet, profesjonalitet, struktur, insentiver med mer (jf. kapittel 3).

Både SSB og Kt er vesentlige virksomheter i den forstand at de utøver oppgaver av sentral samfunnsmessig betydning og således bør være gjenstand for stor oppmerksomhet fra departementet gjennom styring og kontroll.

Begge virksomhetene utfører komplekse oppgaver, noe som i seg selv gir redusert gjennomsiktighet og øker departementets behov for styring og kontroll.

På finansmarkedsområdet har en delvis kompensert for dette ved å dublere fagkompetansen i departementet og virksomheten. På dette området vises det videre til at det er en betydelig faglig kontakt mellom departementet og Kt, og at det er mange eksterne aktører som ”overvåker” virksomhetens arbeid (Norges Bank, brukerne: tilsynsobjektene/aktørene på finansmarkedet, IMF m.fl.⁸). Alt dette bidrar til å øke gjennomsiktigheten, og redusere departe-

⁸ Det er internasjonale standarder for tilsyn utarbeidet av de internasjonale tilsynsorganer, *Baselkomiteen* for banktilsyn, *International Association of Insurance Supervisors* og *International Organisation of Securities Commissions*. IMF legger stadig større vekt på disse standardene i sine årlige eksaminasjoner av landene og gjennom spesielle vurderinger av den finansielle sektor i medlemslandene.

mentets styringsbehov. Regelstyringen på området er også med på å øke gjennomsiktigheten.

Det vises til at departementet gjennom sin behandling av konsesjonssaker, utkast til forskrifter og klager, får grundig innsyn i kvaliteten i saksbehandlingen i Kt. Departementet har videre betydelig kontakt med bransjeorganisasjoner og større finanskonsern der eventuelle svakheter i tilsynets arbeid ville blitt påpekt. Den løpende saksbehandling og kontakt med næringen er derfor et viktig grunnlag for departementet for å vurdere kvaliteten på Kts arbeid. Eventuell vesentlig større delegering av oppgaver til Kt, noe som pekes på som ønskelig av flere grunner, vil derfor i seg selv påvirke departementets behov for styring.

Også når det gjelder styringen av SSB, er kompetansen dubleret i den forstand at tilsatte i departementet i overveiende grad har sammenfallende utdanning, samt har arbeidserfaring fra SSB. Det er også på dette området til en viss grad eksterne aktører som ”overvåker” kvaliteten på virksomhetens arbeid. På SSBs område vil dette være ulike oppdragsgivere/brukerne av statistikken, internasjonale regelverk for statistikkutforming og internasjonal ekspertise.

I denne sammenheng er det viktig å peke på at en betydelig dublering av kompetanse samtidig kan føre til en for stor nærhet mellom nivåene. For eksempel vil dublering av kompetanse kunne påvirke styringsdialogen i den forstand at en del forhold tas for gitt, og ikke problematiseres. Manglende faglig og organisatorisk avstand mellom departement og virksomhet vil kunne svekke virksomhetenes uavhengige rolle.

Både SSB og Kt fremstår som profesjonelle virksomheter med høyt faglig kvalifisert personale, og gode interne systemer. Spørsmålet er likevel om departementet i dag har god nok informasjon om i hvilken grad virksomhetene driver effektivt, og hvor risikoområdene er i så måte.

Utvikling av mål- og resultatstyringen i forhold til SSB og Kt

Utfordringene på disse områdene blir å avklare hvordan mål- og resultatstyringen kan gis et mer konkret uttrykk. Dette bør ses i sammenheng med hva som særpreger området/styringen for øvrig, gjennom for eksempel lover og regler, faglige nettverk, dublering av kompetanse, internasjonale standarder og evalueringer med mer.

Mulige spørsmål i denne sammenheng vil være hva som er mulig og nødvendig for departementet å fokusere på i styringen av SSB og Kt, og hvor detaljert departementet bør gå inn i disse virksomhetene – sett i forhold virksomhetenes grad av faglig selvstendighet og behovet for handlingsfrihet.

For et departement med etatsstyringsansvar er det nødvendig å ha et tilstrekkelig styringsgrunnlag – også når det gjelder styring av faglig selvstendige virksomheter. Selv om det er hjemlet i lov at departementet ikke skal styre på det faglige, er det nødvendig å ha en viss dialog rundt faglige spørsmål for at departementet skal kunne utøve sin rolle som politisk sekretariat.

Virksomhetenes faglige selvstendighet gjør imidlertid at hovedfokus i departementets styring og oppfølging bør være knyttet til om virksomhetene er produktive, om de drives kostnadseffektivt, om metodene som brukes er de mest hensiktsmessige og om brukerne er tilfredse.

I denne sammenheng er det viktig å presisere at dette ikke innebærer at departementet skal gi detaljerte føringer for hvordan virksomheten konkret skal utøve sin virksomhet. I tråd med prinsippene innenfor mål- og resultatstyring bør virksomhetene gis stor handlingsfrihet med hensyn til valg av innsatsfaktorer, aktiviteter, prosesser og virkemidler for å nå ønskede mål og resultater. Det viktige er at departementet systematisk følger opp om virksomheten drives kostnadseffektivt, og om virksomheten oppnår gode resultater.

I henhold til økonomiregelverket har alle departementer med etatsstyringsansvar ansvar for å følge opp om underliggende virksomheter driver kostnadseffektivt. Dette er begrunnet i behovet for å sikre kostnadseffektiv bruk av statlige midler. For å få tilstrekkelig bevissthet rundt kostnadseffektivitet i statlige virksomheter er det nødvendig med et ”ytre press” – som erstatning for markedsmekanismene.

Det er ingen ting som tyder på at verken Kt eller SSB ikke drives kostnadseffektivt i dag, men spørsmålet er om departementet har tilstrekkelig kunnskap om dette. Så lenge virksomheten tilsynelatende fungerer bra, er det ikke lett for departementet verken å se behov for denne typen informasjon, eller å gjøre de nødvendige prioriteringer av denne typen arbeid. Spørsmålet er hva som skjer dersom virksomheten av ulike årsaker ev. slutter å fungerer godt. Vil departementet med dagens modell få tilstrekkelig informasjon om dette på et tidlig nok tidspunkt? Etter Statskonsults vurdering vil departementet ha behov for *early warnings* knyttet til tilstanden i Kt på tilsvarende måte som ved overvåking av tilstanden i finansmarkedene.

Forholdet mellom styringsinformasjon og informasjon om tilstanden på området

I det videre arbeid er det sentralt at departementet ser nærmere på hvilken type informasjon som er nødvendig å få for at departementet skal kunne utøve sin styringsfunksjon overfor Kredittilsynet og SSB. I hvilken grad og på hvilken måte bør departementet få informasjon om de underliggende virksomhetenes produktivitet / indre effektivitet? I den sammenheng bør departementet vurdere om dagens rapportering fra Kredittilsynet og SSB gir et tilstrekkelig styringsgrunnlag.

Kartleggingen viser at de årlige rapportene til departementet fra SSB og Kt har ulikt fokus og omfang. SSB utarbeider en årsrapport (16 sider) der det legges vekt på å rapportere i forhold til mål/resultatkravene for egen virksomhet knyttet til omfang og kvalitet på produksjon av statistikk (aktualitet, volum, punktlighet).

Kt lager ikke en årsrapport til departementet, men sender årsmeldingen (95 sider) og en ressuroversikt. I årsmeldingen legger Kt vekt på å rapportere om tilstanden i finansmarkedene. Fokuset i årsmeldingen er forståelig ut fra virk-

somhetens rolle som overvåker av tilstanden på finansmarkedene og hvilke målgrupper årsmeldingen har. Spørsmålet er om departementet gjennom årsmeldingen får tilstrekkelig informasjon om hva Kt oppnår med sine aktiviteter og virkemidler i forhold vedtatte mål på området.

I bestillingen av resultatinformasjon bør departementet vurdere om det er behov for å få mer informasjon om virksomhetens indre effektivitet. Hvordan kan departementet få kunnskap om i hvilken grad dagens metoder og virkemidler som brukes i virksomhetene er de mest effektive? I hvilken grad er departementet opptatt av om Kt og SSB oppfyller internasjonale standarder? Det fins en del informasjon om dette allerede. Spørsmålet er om dette i tilstrekkelig grad etterspørres og brukes av departementet.

Kt foretar jevnlig egenvurderinger når det gjelder etterlevelse av internasjonale standarder. Det vises til at departementet er kjent med disse. Når IMF ventelig i løpet av 2003 vil vurdere i hvilken grad Kt oppfyller internasjonale standarder på finansområdet, vil dette være et viktig grunnlag for departementets vurdering av Kts arbeid.

Det vises videre til at Kt i sitt arbeid med risikobasert tilsyn selv vil etablere en egen kvalitetssikringsordning for inspeksjonsrapporter. Dette vil også være sentral styringsinformasjon for departementet.

Når det gjelder målinger av virksomhetenes produktivitet, er det viktig å trekke på de erfaringene som er gjort i styringen av tilsvarende virksomheter i andre land. Spesielt i de nordiske landene kan det være mye å hente når det gjelder å finne egnet fokus og valg av indikatorer i styringen. Uansett valg av indikatorer, bør disse suppleres med analyse. Ikke alt kan styres gjennom indikatorer, det er også behov for evalueringer. Finanstilsynet i Danmark legger for eksempel stor vekt på å måle kvaliteten på eget arbeid gjennom jevnlig evalueringer og kvalitetsmålinger i forhold til internasjonale standarder.

Når det gjelder Kt, bør det vurderes om ikke de sammenlignende analysene som foretas med hensyn til tilsynspraksis, virkemidler med mer, bør utvides til å gjelde forhold som er sentrale i styringssammenheng, for eksempel hvilke resultatkrav/indikatorer som er utviklet i de andre landene, og hvordan de rapporterer til overordnet myndighet. Tilsvarende kan det være noe å hente ved å sammenligne SSBs arbeidsmåter, produkter, indikatorer, rapportering mm med statistikkprodusenter i andre land.

Fokus på brukerne

Når det gjelder fokus på brukerne (jf. regjeringens moderniseringprogram), viser kartleggingen at dette i varierende grad er tilstede i styringen og oppfølgingen av virksomhetene. I styringen av SSB er brukerne representert i styret for virksomheten, og det er satt ned ulike brukerråd. Brukerne har gjennom dette en sentral plass. Brukerperspektivet er ikke i samme grad inne i departementets styringsdialog med SSB. I styringen av Kt er brukerperspektivet i større grad inne i departementets styring og oppfølging av virksomheten. Kt har lagt vekt på brukerne (tilsynsenhetene) ved å gjennomføre brukerundersøkelser som omtales i årsmeldingen og som sendes departementet. Spørsmålet er likevel om

brukerperspektivet, i form av målinger av brukertilfredshet/brukerundersøkelser med mer, generelt bør få en mer sentral plass i departementets styring av virksomhetene.

Kobling mellom resultater og økonomi

Kartleggingen viser at SSB og Kt finansieres på ulik måte. Felles for virksomhetene er imidlertid at det er relativt liten kobling mellom virksomhetenes oppnådde resultater og økonomi.

Kredittilsynet finansieres i dag ved bevilgninger over statsbudsjettet, men utgiftsbevilgningen dekkes opp av innbetalinger fra tilsynsobjektene.⁹ Utgiftene fordeles på de ulike gruppene som er underlagt tilsyn i forhold til ressursinnsatsen som er rettet mot hver gruppe. Stortinget vedtar derfor hvert år et budsjett for Kredittilsynet der inntektene er lik utgiftene.

Når det gjelder SSB, bevilges om lag 80 prosent av det årlige budsjettet over statsbudsjettet, mens om lag 20 prosent er inntekter fra oppdrag og salg av publikasjoner.

Departementet bør se nærmere på om det er mulig å lage finansieringsordninger for virksomhetene som i større grad gir insitamenter til effektiv måloppnåelse gjennom effektive metoder og arbeidsmåter. I den forbindelse kan det også være aktuelt å vurdere tilknytningsformen til SSB. I hvilken grad vil nettobudsjettering kunne gi rom for mer effektiv drift? Dette er noe som SSBs styre allerede har tatt opp med departementet. Eventuell endring av SSBs tilknytningsform vil selvsagt kreve en grundig vurdering av mulige virkninger.

I Statskonsults rapport om tilsyn¹⁰ vises det til at det bør foretas en generell utredning av ulike finansieringsmodeller for tilsyn. Spesielt bør det ses nærmere på om det er mulig å lage finansieringsordningene slik at de gir insitamenter både til effektivitet i tilsynenes metoder og arbeidsmåter, og til tilsynsobjektene etterlevelse av regelverket. Finansieringsordninger av denne typen bør innrettes slik at tilsynet/virksomheten gis insitamenter til effektiv måloppnåelse.

Forholdet mellom departementet, styrene og virksomhetene

For statlige virksomheter som har eget styre, vil det generelt være utfordringer knyttet til å finne en klar og hensiktsmessig rolle- og arbeidsdeling mellom departement, styre og virksomhet.

Det er spesielt to forhold som generelt har vært trukket frem som negative i forbindelse med styrer for forvaltningsorganer. For det første kan ansvarslinjen mellom statsråd/departement og forvaltningsorganet svekkes ved bruk av styre. For det andre vil det for forvaltningsorganer som er viktige i departementets politikktutforming, være behov for en mer aktiv styringsdialog mellom departement og virksomhet enn det en bør ha overfor virksomheter med eget styre.

⁹ Med hjemmel i Kredittilsynsloven

¹⁰ Statskonsults rapport 2002:12 (*Be)grep om tilsyn*

Samtidig kan et styre bidra til å skjerpe fokus på strategivalg og resultatoppnåelse i styringsdialogen mellom departement og virksomhet. Et rollebevisst styre kan også bidra til mindre detaljstyring fra departementets side. Gjennom utveksling og bryting av faglig innsikt og interesser i et styre vil en kunne få et sikrere grunnlag for de avgjørelser som de politiske myndigheter må treffe. Godt sammensatte og effektive styrever vil kunne yte verdifulle bidrag til virksomhetens drift og utvikling.

For at et styre skal kunne fylle sin funksjon som styringsledd mellom departementet og virksomheten, er det nødvendig å gi styret reelle fullmakter. Styret må ha et "eget handlingsrom" mellom departementet og direktør.

I henhold til Finansdepartementets egne retningslinjer for styring av underliggende virksomheter¹¹ vil styrets plass i ledelsesstrukturen i virksomhetene avhenge av tilknytningsform, instruksjonsmyndighet og/eller regulering av virksomheten. Det vises til at styrene har en styrings- og kontrollfunksjon som er mer eller mindre begrenset.

Roller og oppgaver for styrene for SSB og Kredittilsynet er formalisert/klargjort gjennom lovene for virksomhetene. Etter det vi kan se av instruksjer og lovverk er det formelt sett lite som skiller styre for Kt og SSB med hensyn til ansvar og funksjon. Kartleggingen viser at styrene for SSB og Kt er ulike mht rolle, fokus og sammensetning. Det har etter hvert utviklet seg en praksis for kontakten mellom departementet og styrene for virksomhetene. Departementet har tettere kontakt med styret for Kt enn med styret for SSB.

Styret for SSB ser ut til å først og fremst fungere som virksomhetens organ, og oppgis å være et brukerstyre. Styret for Kt er i stor grad et fagstyre, og er i større grad i en mellomposisjon mellom departement og virksomhet. Styret for Kt har mer kontakt med departementet enn styret for SSB.

Kartleggingen viser at verken departementet eller de underliggende virksomhetene opplever at arbeidsdelingen mellom departement, styre og virksomhet er uklar.

Begge virksomhetene understreker at styret har en sentral funksjon i styringen og oppfølgingen av egen virksomhet. Spørsmålet er om departementet i samme grad er bevisst hvilket potensial som ligger i det å ha et styre for en underliggende virksomhet? Har departementet utnyttet dagens styrever godt nok?

Det å ha et styre for en virksomhet bør få innvirkning på departementets etatsstyring. Etter Statskonsult vurdering er det behov for større bevisstgjøring rundt hvilken rolle og ansvar styrene kan og bør ha i styringen av de underliggende virksomhetene. Blant annet kan det være behov for å drøfte om det er enkelte av departementets styrings- og kontrolloppgaver der styret kan ha en funksjon. Et sentralt spørsmål er hvilke oppgaver som i så fall bør "overlates" til styret. I henhold til økonomiregelverket kan for eksempel styret ivareta kontroll-

¹¹ Finansdepartementet 06.03.92 *Finansdepartementets retningslinjer for styring av underliggende virksomheter på Finansdepartementets område*

oppgaver dersom dette er hensiktsmessig. Det bør videre avklares om det er oppgaver/funksjoner som styret ev. ikke bør involveres i.

6 Oppsummering av utfordringer

Bakgrunnen for vårt arbeid har vært at Finansdepartementet har sett behov for å videreutvikle styringen, være i forkant og ikke la en velfungerende styring av virksomhetene bli en ”sovepute”. I mandatet ble Statskonsult bedt om å identifisere aktuelle utviklingsområder og forbedringspotensialer på de ulike områdene.

Som det fremgår av våre funn og drøftinger, har mål- og resultatstyring som styringsprinsipp ulik plass og betydning i styringen av de ulike virksomhetene underlagt Finansdepartementet. Dette viser at departementet har lagt vekt på å tilpasse styringen etter virksomhetenes ulike karakter. Dette er i tråd med normen for god etatsstyring.¹² Enkelte forskjeller i styringen kan etter Statskonsults vurdering ikke tilskrives behovet for virksomhetstilpasning. Det er på disse områdene vi først og fremst ser at departementet står overfor utfordringer i etatsstyringen.

I det følgende vil vi kort oppsummere det vi anser som de mest sentrale felles utfordringene for Finansdepartementet og de underliggende virksomhetene i styringsdialogen i tiden fremover. Selv om dette er felles utfordringer, betyr ikke det at alle punktene er like sentrale i styringen av alle virksomhetene. Som tidligere påpekt, har departementet kommet ulikt med de ulike forbedringspunktene i styringen av de ulike virksomhetene.

Departementet bør fokusere mer på produktivitet/kostnadseffektivitet i styringen

I dette arbeidet kan det være mye å hente ved å se på erfaringer fra andre land – spesielt fra Danmark og Sverige. Departementet bør legge til rette for utveksling av erfaringer knyttet til måling av produktivitet og sammenligninger med tilsvarende virksomheter i andre land.

Departementet bør se på behovet og mulighetene for å innføre insentiver/en større kobling mellom økonomi og resultater i styringen

I den forbindelse vil vurderinger knyttet til aktuelle økonomiske insentiver stå sentralt. Men det er ikke bare økonomiske insentiver som bør vurderes, også ikke-økonomiske. For eksempel kan tilbakemeldinger med ros og ris være hensiktsmessig å bruke i styringen. Å gi virksomhetene positiv oppmerksomhet kan i seg selv være et kraftfullt virkemiddel i etatsstyringen.

Departementet bør bli en bedre bestiller og bruker av resultatinformasjon

Kartleggingen viser at departementet generelt har et forbedringspotensial når det gjelder å bestille og bruke resultatinformasjon i styringen av virksomhetene. Det finnes mye informasjon i virksomhetene som departementet kan ha nytte av i sin styringsfunksjon, men som ikke når departementet. Det kan reises spørsmål om ikke departementet kan bli flinkere til å nyttiggjøre seg resultater av

¹² Både økonomiregelverket og Finansdepartementets interne retningslinjer for etatsstyringen vektlegger og gir rom for virksomhetstilpasning av styringen

ulike undersøkelser som virksomhetene selv gjennomfører, som brukerundersøkelser, sammenligninger, ulike evalueringer osv.

Virksomhetens eget behov for styringsinformasjon og departementets krav til resultatinformasjon bør kobles bedre

Virksomhetene tar i større grad i bruk elementer fra balansert målstyring i sin interne styring. Spørsmålet er om departementet i tilstrekkelig grad utnytter det potensialet som ligger i endringene i virksomhetenes interne styring. Inndelingen i fokusområder og rapportering på kritiske suksessfaktorer vil være en måte å ”spisse” styring og rapportering i forhold til departementets styrings- og kontrollbehov.

Departementet bør vurdere fokusområdene i styringen ut fra risiko- og vesentlighetshensyn

Departementet bør vurdere de områdene som i dag har spesielt fokus i styringen (drift, utvikling, administrasjon, personal, IT). Er dette de mest sentrale områdene sett i forhold til risiko og vesentlighetsvurderinger, virksomhetenes egne styringssystem/utfordringer og departementets kontrollbehov?

En fare ved å dele styringen inn i ulike fokusområder er at enkelte tema som berører flere områder eller som ligger i skjæringspunktet mellom de ulike områdene, ikke vektlegges godt nok. Det er derfor også en utfordring å få en god kobling av styringen og oppfølgingen på de ulike fokusområdene.

Behov for mer brukerorientering

Kartleggingen viser at brukerperspektivet i varierende grad er inne i styringen i dag (jf. regjeringens moderniseringsprogram). Etter Statskonsults vurdering bør departementet vurdere hvordan en kan få en mer brukerorientering i styringen av virksomhetene. I den sammenheng er det sentralt å avklare hvordan departementet kan få informasjon om virksomhetene i tilstrekkelig grad har oppmerksomhet på brukerne? En måte å sikre bedre brukerfokus i virksomhetene er å definere brukere som et eget fokusområde i styringen. Dette vil innebære at departementet setter krav til virksomhetene og ber om rapportering i forhold til brukere, og følger opp dette som eget punkt i tilbakemeldingen til virksomhetene. Flere av Finansdepartementets virksomheter har felles målgrupper. Departementet bør vurdere om det kan være nyttig å få til et tettere samarbeid på tvers av virksomhetsområdene når det gjelder disse målgruppene.

Det er behov for mer langsiktighet i departementets styring av de underliggende virksomhetene

I dag er mye av styringen konsentrert om den årlige budsjettprosessen og styringsdialogen knyttet til denne. En måte å sikre økt langsiktighet utover det som skjer ved større omstillingsprosjekter eller lignende, er å formalisere noen egne løp for å diskutere de langsiktige utfordringene på de ulike områdene. Departementet og virksomheten kan eksempelvis møtes og drøfte strategisk plan i slutfasen av virksomhetens arbeid med planen.

Utfordringer knyttet til erfaringsutveksling

Etter det Statskonsult kan se, er det utfordringer knyttet til mer samordning /erfaringsutveksling på styringsområdet. Dette er en utfordring vi mener alle

departementer står overfor. Departementene undervurderer lett nytten av å sammenligne og drøfte etatsstyringen på tvers av virksomhetsområder. Vår erfaring er at uansett hvor ulike virksomhetene er, vil sammenligninger på tvers bidra til økt erfaringsutveksling og læring. Våre funn viser at innenfor alle sine virksomhetsområder kan Finansdepartementet finne elementer i styringen som de andre virksomhetene kan lære noe av.

Videre vil det være mye å hente ved å systematisk sammenligne styringen av virksomhetene i forhold til tilsvarende virksomheter i andre land.

Bevisstgjøring av departementets kontrollbehov

Departementet vil ha ulike kontrollbehov overfor de ulike virksomhetene, og behovet for kontroll vil også kunne variere over tid. Det er viktig at den enkelte fagavdeling med etatsstyringsansvar er seg bevisst hvilket kontrollbehov de har overfor den enkelte virksomhet. Departementet bør løpende vurdere hvorvidt etatsstyringen ivaretar dette kontrollbehovet på en tilfredsstillende måte.

Bevisstgjøring av styrenes rolle i styringsdialogen

Det å ha et styre for en virksomhet bør få innvirkning på departementets etatsstyring. Etter Statskonsults vurdering er det behov for større bevisstgjøring rundt hvilken rolle og hvilket ansvar styrene kan og bør ha i styringen av de underliggende virksomhetene. Blant annet kan det være behov for å drøfte om det er enkelte av departementets styrings- og kontrolloppgaver der styret kan ha en funksjon. Videre bør det avklares om det er oppgaver/funksjoner som styret ev. ikke bør involveres i.

7 Forslag til konkret oppfølging

Departementet ved Administrasjonsavdelingen har bedt om å få innspill til hvordan utfordringene kan følges opp i tiden som kommer. Etter Statskonsults vurdering kan følgende innspill være aktuelle i det videre arbeidet:

Sette ned en ressursgruppe på etatsstyring

Departementet kan settes ned en gruppe ressurspersoner (fra flere avdelinger) på etatsstyring som får i oppgave å se på etatsstyringen som helhet. En sentral del av oppgavene til denne gruppen vil være å se hvordan kunnskap kan overføres mellom avdelinger. Gruppen vil også kunne bidra til en klargjøring, drøfting og økt bevisstgjøring av departementets etatsstyrerrolle på ulike områder.

Identifisere konkrete utviklingsprosjekter

En naturlig del av ressursgruppens arbeid vil være å ta initiativ til ulike utviklingsprosjekter for å følge opp utfordringene på etatsstyringsområdet. Noe av dette arbeidet bør departementet selv utføre, og på noen områder kan det være aktuelt å trekke inn ekstern bistand. Følgende problemstillinger vil være aktuelle for denne typen utviklingsprosjekter:

- Hvordan måle produktivitet innenfor de ulike virksomhetsområdene?
- Hvordan gi insentiver til større effektivitet (både ikke-økonomiske og økonomiske)?
- Hvilke evalueringer bør departementet bestille/gjennomføre? Hvordan skal de initieres og gjennomføres?
- Hvordan kan departementet bli bedre bestiller og bruker av resultatinformasjon?
- Hvordan kan departementet mer aktivt nyttiggjøre seg brukerundersøkelser som virksomhetene allerede gjennomfører?
- Hvordan få et godt samsvar mellom departementets styringsfokus og virksomhetenes interne styringsfokus? Departementet bør vurdere å ”spisse” styringsdialogen med utgangspunkt i vurdering av risiko og vesentlighet.
- Hvordan sikre økt langsiktighet i styringen?
- Hvordan øke erfaringsutveksling og sammenligning på tvers av virksomhetsområder?
- Hvordan sikre økt bevisstgjøring om behovet for kontroll innenfor de enkelte virksomhetsområdene, og hvordan ivareta kontrollbehovet?
- Hvordan kan og bør styrene utnyttes i styringsdialogen?

Arrangere temamøter knyttet til etatsstyring

Mye av den erfaring og kunnskap som allerede er opparbeidet på de ulike områdene, vil være overførbart til styringen av de andre virksomhetene. Noen av erfaringene vil være knyttet til hva departementet gjør, noe er mer relatert til hva virksomhetene gjør internt som gir grunnlag for god etatsstyring. Disse erfaringene kan være aktuelle å presentere/drøfte på felles temamøter om etatsstyring, der alle avdelinger i departementet og underliggende virksomheter får delta.

Følgende kan være aktuelle tema på denne typen forum:

- SSBs arbeid med *kvalitet*
- Erfaring fra SKD, SSB med å utvikle *indikatorer*
- Arbeidet med utvikling av indikatorer mht *produktivitet* og målinger av disse indikatorene (SI, SKD)
- Erfaringer fra etatsstyringen innenfor *skatteområdet*
- TADs arbeid med systematisk *risikoanalyse* knyttet til målrettet objektutvelgelse.
- Kts arbeid med *sammenligninger* av virksomheten med tilsvarende virksomheter i andre land.
- Kts arbeid med *brugerundersøkelser* som er foretatt av ulike eksterne miljøer.
- Arbeid og utfordringer knyttet til *IT-området*.

0 referanser

Tittel:	Evaluering av Finansdepartementets etatsstyring
Forfatter(e):	Marianne Iselin Kvalvåg og Janike Harsheim
Statskonsults rapportnummer:	2002:22
Prosjektnummer:	24 785 00
Prosjektnavn:	Evaluering av Finansdepartementets etatsstyring
Prosjektleder:	Marianne Iselin Kvalvåg
Oppdragsgiver(e):	Finansdepartementet
Resymé:	<p>Kartleggingen viser at Finansdepartementet er kommet langt i styringen av sine underliggende virksomheter. Virksomhetene kan grupperes i to: 1) virksomheter med stor grad av faglig selvstendighet 2) mer driftsorienterte virksomheter. Undersøkelsen viser at mål- og resultatstyring har ulik plass og betydning i styringen av de ulike virksomhetene, og at utfordringer på de ulike områdene er noe forskjellige. Statskonsult peker på en rekke utfordringer i det videre arbeid med etatsstyringen.</p>
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Etatsstyring, fokusområder, risiko og vesentlighet, faglig selvstendige virksomheter, driftsorienterte virksomheter, virksomhetstilpasning, produktivitet, kostnads-effektivitet, insentiver, mål- og resultatstyring, departement.
Dato:	Desember 2002
Sider:	41
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO